



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial

Elisenda Malaret i Garcia

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

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

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

REGIMEN
JURIDICO - ADMINISTRATIVO
DE LA
RECONVERSION INDUSTRIAL

VOL I

Elisenda Malaret i Garcia
Departament de Dret Administratiu
Universitat de Barcelona

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

Barcelona, Septiembre 1989

III.2.4.2.2. FUNCION DE LOS DECRETOS SECTORIALES:
REDUCCION DE LA DISCRECIONALIDAD VS. TRATAMIENTO NO
DISCRIMINATORIO.

Mediante los Decretos sectoriales la Administración realiza dos operaciones. En primer lugar delimita el campo de libre actuación de las empresas a través de la concreción de los objetivos ¹⁵⁰. La reducción del ámbito de desenvolvimiento se instrumenta además a través del

¹⁵⁰ Cf., por ejemplo, R.D. 2793/1981 (equipo eléctrico para la industria de automoción). Artículo tercero.- Uno. El objetivo general de la reconversión industrial en el sector fabricante de equipo eléctrico para la industria de automoción es la consecución de unos niveles internacionales de competitividad y la reestructuración financiera y productiva de las Empresas que se acojan a esta normativa, de forma que se asegure razonablemente su permanencia comercial en el mercado nacional y la expansión de sus exportaciones. Dos. Para las Empresas que deseen acogerse al plan de reconversión industrial, se definen los siguientes objetivos y condiciones específicos:

- Saneamiento de la estructura financiera de las Empresas mediante aportaciones sustanciales de capitales propios, considerados los capitales actuales y los programas de inversión.

- Planes de inversión que representan en su conjunto un nivel promedio mínimo del cinco por ciento sobre las ventas previstas en el período contemplado, dirigidos principalmente a:

- Racionalización de los procesos de producción, incorporación de nuevas tecnologías y mejoras de organización

- Fabricación de nuevos productos, incluyendo, entre otros, los de tecnología y diseño avanzados.

- Aumento mínimo de los niveles de productividad en un veinticinco por ciento en los primeros tres años de la reconversión, relacionando para ello la producción valorada a precios constantes con la plantilla media anual.

- El porcentaje de exportaciones directas sobre las ventas totales anuales no será inferior al veinte por ciento en mil novecientos ochenta y tres.

establecimiento de unas condiciones muy precisas y detalladas que habrán de cumplir las empresas si quieren acceder a los beneficios previstos. La determinación del régimen concreto de las ayudas condiciona la posición subjetiva de las distintas empresas que operan en el sector.

En segundo lugar, la Administración selecciona, dentro de las previsiones legales, el tipo de beneficios que se podrán otorgar a las empresas para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Esta determinación de la tipología de las ayudas está estrechamente conectada con la problemática y especificidad de la crisis que atraviesan las empresas del sector. Así, en determinados sectores, las empresas necesitan afrontar una reestructuración del aparato productivo. En esta situación caben dos posibilidades.

- limitarse meramente a desmontar instalaciones cuando la capacidad es excesiva (Ej.: aceros comunes).
- o, el supuesto más típico, cerrar determinadas plantas obsoletas, pero proceder de forma paralela a invertir en nuevas instalaciones (Ej.: determinados subsectores de fertilizantes y la siderurgia integral.)

En estos casos, el tipo de ayuda más indicado son las subvenciones y el crédito oficial, complementado con las medidas laborales que permitan readaptar la estructura de personal ¹⁰⁰.

¹⁰⁰ En algunos casos se establecen distintos tipos de ayuda según las características de las inversiones que deban realizarse. Vid., por ejemplo, R.D. 295/1985 (fertilizantes). Art. 6º. "Medidas de carácter financiero, 1. Para la financiación del plan de inversiones en inmovilizados materiales se establecen las siguientes medidas:

- a) Subvención del 20 por 100 de la inversión real. Las inversiones que la Administración considere como estratégicas podrán ver ampliado este límite hasta el 30 por 100.
- b) Acceso preferente al crédito oficial en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 2001/1984, de 24 de octubre.

Pero en otros sectores la situación de crisis deriva de la estructura financiera o se ve agravada por ésta. La carga derivada de los créditos obtenidos es demasiado fuerte como para permitir cambiar el curso de las empresas o bien las deudas al Estado o a la Seguridad Social son muy elevadas. La falta de recursos propios imposibilita el saneamiento financiero. Generalmente esta reestructuración financiera es el paso previo para transformar las estructuras productivas ¹⁶¹.

c) La suma de las subvenciones y el crédito oficial no superara el 70 por 100 del valor de la inversión.

d) Las subvenciones concedidas en virtud de lo dispuesto en este artículo, cuando sean compatibles con otras de política regional u otras medidas de incentivación sectorial o empresarial, no superarán sumadas a éstas el 30 por 100 de la inversión.

2. Para la financiación de inversiones en inmovilizados inmat'eriales:

a) Subvención hasta el límite máximo del 50 por 100 de la cuantía del presupuesto de inversión.

b) Acceso preferente a las ayudas a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, el Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético / otras Entidades que por su naturaleza puedan colaborar en el logro de los objetivos del plan.

3. Aval de Institución Oficial de Crédito que determine el Instituto de Crédito Oficial a las Empresas que se acojan al plan de reconversión en las cuantías anuales establecidas en el plan, dentro de los límites que se recojan en los Presupuestos Generales del Estado y en el programa financiero del Crédito Oficial, de acuerdo con lo dispuesto a este fin en el Real Decreto 2001/1984, de 24 de octubre.

4. Subvenciones reintegrables dentro de los límites previs-

tos con carácter general, a las Empresas que atraviesan una situación que comprometa su viabilidad, destinados a su saneamiento financiero como complemento de las aportaciones que para este fin realicen los accionistas, acreedores y trabajadores. Su reintegro se ingresará en el Tesoro Público y tendrá preferencia absoluta respecto a cualquier amortización de créditos participativos o acciones preferentes previstas en el plan de reconversión de cada Empresa, así como al reparto de dividendos.

¹⁶¹ Vid, por ejemplo, R.D. 789/1982 (componentes electrónicos), modificado por el R.D. 4062/1982. La situación del sector de componentes electrónicos es actualmente crítica en un triple aspecto: primero, su tamaño y estructura es inadecuada a un entorno

La operación de concreción tiene doble dirección, tiene efectos tanto para la Administración como para las empresas. A través de los Decretos sectoriales la Administración se autolimita, restringe el ámbito de libre determinación, acota el campo de la potestad de aprobación de los programas de las empresas. Esta reducción del margen de discrecionalidad comporta para las empresas un mayor grado de seguridad jurídica, pero sobre todo, debido al campo en que nos movemos, suministra información ¹⁸².

competitivo,; segundo, su componente tecnológica está poco desarrollada y concentrada en las fases más sencillas de los procesos, y, por último, como consecuencia de lo anterior y de la infrautilización de la capacidad productiva, la situación económico-financiera de las principales Empresas del sector se ha degradado hasta hacerse insostenible, amenazando incluso con hacer desaparecer al sector. Por todas estas razones, las Empresas han elaborado un Plan de reconversión sectorial que permita cambiar las estructuras actualmente existentes y adaptarlas a las nuevas políticas y objetivos industriales que impone el entorno... Por ello, el Plan pretende estimular la mejora de las estructuras productivas, financieras y comerciales. Asimismo, el Plan contiene medidas de reajuste sociolaboral mediante una política inversora complementada con prestaciones adecuadas de desempleo y jubilación y actuaciones de reconversión profesional. El esfuerzo necesario para llevar adelante el Plan será compartido por el Estado, accionistas y trabajadores, condicionándose la aplicación de las ayudas contempladas en este Real Decreto al cumplimiento por las partes de los objetivos, comportamientos y esfuerzos asumidos en el Plan presentado a la Administración." En consecuencia, los beneficios asignados son muy amplios: aplazamiento de las deudas tributarias y a la Seguridad Social, subvención por un importe máximo del veinte por ciento de la inversión, acceso al crédito oficial, subvenciones para investigación y desarrollo de nuevos productos o procesos, medidas laborales.

¹⁸² La demanda de información por parte de las empresas es creciente. La legislación catalana ha dado respuesta esta necesidad (inherente a la complejidad de la estructura económica actual) mediante la creación del Centro de Información y Desarrollo Empresarial (L. de 16 de abril de 1983) y la Ley 14/1987, de Estadística. PREDIERI destaca como el Estado produce también información, no tiene ya como única función producir Derecho, según la tradición liberal, o producir comunicaciones, bienes y servicios, como posteriormente

La aportación de datos a los particulares sobre la voluntad administrativa, al dar publicidad a los objetivos, permite que las empresas puedan determinar mejor su propia actividad, orientando, canalizando la política empresarial en un determinado sentido ¹⁸³. Al mismo tiempo al suministrar públicamente información a las empresas se simplifica la fase posterior. La negociación entre las empresas que quieran acogerse a las ayudas y la Administración es más ágil y rápida si las primeras conocen los objetivos, especialmente cuando éstos están muy detallados o cuantificados.

El conocimiento previo de los objetivos, así como el carácter público de los mismos, comporta un importante factor de rapidez en la adopción de las medidas al simplificar y agilizar el procedimiento de aprobación de los programas y la consiguiente asignación de beneficios. Por tanto, disminuyen los costes de adopción de la política sectorial. Precisamente esta capacidad de respuesta inmediata es uno de los factores determinantes del éxito o fracaso de la política de reconversión.

Pero sobre todo debemos atender a otro elemento, la transparencia del proceso, cuestión nada desdeñable ya

se enfatizó, sino que en las actuales circunstancias, aparece un nuevo rol. Esta ampliación del papel del Estado se fundamenta en factores diversos como las características del proceso de incorporación de nuevas tecnologías, la superación de los mercados nacionales, el incremento del comercio internacional, la incorporación de nuevos países a la estructura económica mundial... Vid. "Nuove tecnologie della informazione e nuove istituzioni: un rapporto problematico" en la obra dirigida por ROSITI, F. Razionalità sociale e tecnologica della informazione (III), Milano, 1973, págs. 216 y ss.

¹⁸³ El papel de la programación pública (con características muy variadas) como factor relevante para la incorporación de la tecnología en los procesos productivos, constituye en la actualidad un lugar común del pensamiento económico. Vid., por ejemplo, CASTELLS, M.: "Ocho modelos de desarrollo tecnológico" Nuevo siglo. Cuadernos de la Innovación, 1987, 1, págs. 4 y ss

que constituye una técnica de control de la actividad pública. Como tal es especialmente relevante por las características de la actividad administrativa que dificultando el control judicial tradicional. Este funciona siempre a posteriori y, en consecuencia, difícilmente podrá remediar determinadas situaciones.

La regulación en el Decreto sectorial de los objetivos a perseguir y de los medios que pueden asignarse al cumplimiento de los mismos permite la realización del principio de no discriminación de trato ¹⁶⁴.

Para fundamentar esta afirmación es necesario hacer una breve exposición del contenido constitucional del principio de igualdad ¹⁶⁵. El planteamiento en torno al principio de igualdad en la esfera económica debe hacerse partiendo de la base de que no cabe hacer abstracción de los elementos diferenciadores y diferenciados que puedan existir en cada caso ¹⁶⁶. Así no es posible

¹⁶⁴ "El principio de no discriminación no es simple consecuencia de la igualdad sino una aplicación modulada y dinámica de ésta", AVRET, "L'égalité des sexes dans la fonction publique", R.D.Public 1982, 2, pág. 1588, citado por MARTIN RETORTILLO, Derecho Administrativo, op.cit. pág. 175.

¹⁶⁵ Tema ampliamente tratado por nuestra doctrina desde un punto de vista general y especialmente desde la perspectiva del Derecho del Trabajo. Vid. RODRIGUEZ-PINERO, M. y FERNANDEZ LOPEZ, M.F., Igualdad y discriminación, Madrid 1986; SUAY RINCON, S., El principio de igualdad en la justicia constitucional, Madrid 1985; ALONSO GARCIA, E., "El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española", R.A.P. 1983, 100-102, I, págs. 21 y ss; BANO LEON, J.M., "La igualdad como derecho público subjetivo", R.A.P., 1987, 114, págs. 179 y ss.; JIMENEZ CAMPO, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", R.E.D.C., 1983, 9, págs. 71 y ss. y con anterioridad al sistema constitucional ENTRENA CUESTA, R. "El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el Derecho Administrativo", R.A.P., 1962, 37, págs. 63 y ss.

¹⁶⁶ MARTIN RETORTILLO, S., Derecho Administrativo, op.cit. pág. 175.

interpretarlo monolíticamente. Por este motivo es preciso resaltar el valor de la regla interpretativa acuñada por el T.C.: la discriminación es contraria a la Constitución cuando está desprovista de justificación objetiva y razonable ¹⁶⁷. Con esta argumentación se alude a la relación medios-fines (test de racionalidad) pero sobre todo se insiste en el valor de las razones, de los motivos que fundamentan la diferencia de trato (test de la razonabilidad) ¹⁶⁸. Así, no toda desigualdad constituye una discriminación sino solamente aquella que no está razonablemente justificada, de acuerdo con razones jurídicamente atendibles. En este juego de la ratio legis juegan un papel preeminente, en el ámbito económico que ahora nos interesa, no solamente los valores constitucionales del Capítulo III del Título I, sino también los otros fines que la Constitución impone al legislador ¹⁶⁹.

En este marco analítico debemos situar el significado de los Decretos sectoriales. En estos textos se plasman las directrices que posteriormente deberá seguir la Administración en la fase de aplicación propiamente dicha ¹⁷⁰. Al fijar los criterios, los

¹⁶⁷ Sents. T.C. de 21 de Julio de 1981 y 20 de Noviembre de 1981.

¹⁶⁸ Sobre el juego de las distintas formas de razonar para dotar de operatividad al art. 14.C. es imprescindible el trabajo de ALONSO GARCIA cit. en la nota séptima de este epígrafe, particularmente págs. 23 y ss. ¹⁶⁸

¹⁶⁹ Especialmente arts. 130.1 y 131.1. C.E. La Sent. T.C. 162/1985, de 29 de noviembre indica que la igualdad ante la ley exige que no se introduzca una "diferenciación" que pueda considerarse discriminatoria o que carezca de la justificación razonable en relación a las finalidades que con ello se pretende lograr y exige asimismo que tales finalidades se ajusten a los bienes y valores que la Constitución proclama y protege".

¹⁷⁰ Vid. en Estudes et Documents, 1972, pág. 33 y ss., la relevancia que la jurisprudencia otorga a las directrices emanadas de la propia Administración en relación al condicionamiento de las subvenciones. La combinación del

parámetros, la Administración no podrá apartarse de estas condiciones y de estos objetivos ya que, como más adelante veremos al analizar la naturaleza de los Decretos Sectoriales, dicha desviación no significaría meramente un apartarse del precedente y por lo tanto requeriría motivación suficiente, sino que nos encontraríamos ante un supuesto de derogación singular de reglamentos 171 y 172.

La funcionalidad de los Decretos Sectoriales y las características de la relación Ley-Reglamento en el campo que ahora nos movemos, nos permiten comprender el sentido de la argumentación del T.C.:

"La Ley ante la cual el art. 14 de nuestra Constitución impone la igualdad, es desde luego en principio, la ley en sentido material, la norma jurídica en abstracto, con independencia de su rango de manera que a todos deben ser aplicadas por igual las normas legales y reglamentarias y ni éstas ni aquéllas pueden introducir entre los ciudadanos o entre las situaciones en las que éstos se encuentran diferencias que no estén justificadas por razones objetivas y legítimas, ni atribuir a las diferencias establecidas consecuencias que no resulten proporcionadas con el fin que

principio de igualdad con las directrices juega un papel clave como mecanismo de reducción de la discrecionalidad. Sobre el valor de las directrices, Vid. BAENA DEL ALCAZAR, M., "Instrucciones y circulares como fuente del Derecho Administrativo", R.A.P., 1965, 48, págs. 1007 y ss.

171 El principio de no discriminación de trato atribuye valor constitucional al art. 43.c. L.P.A. (obligación de motivar en el supuesto de separación del precedente). Sobre la obligación de motivar en el supuesto de cambio de criterio de aplicación de la Ley, vid. Sentencias T.C. de 24 de enero de 1983 y 49/1985, de 28 de marzo. Sobre el valor del precedente Vid. DIEZ PICAZO, L. M., "La doctrina del precedente administrativo", R.A.P., 1982, 98, págs. 7 y ss.

172 GARCIA DE ENTERRIA, E., "Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los Reglamentos", en Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial, Madrid, 1970, págs. 271 y ss., especialmente págs. 278 a 280 y 292 a 296.

se persigue. Desde esta última perspectiva, es decir, desde el punto de vista de la llamada igualdad en la ley, no se encuentran, sin embargo, en el mismo plano, la norma legal y la reglamentaria, pues como ya hemos dicho, no es la misma relación que existe entre Constitución y ley que la media entre ésta y el reglamento. El legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera "de acuerdo con la Constitución y las Leyes" (art. 97 C.E.) y el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la ley de modo inmediato, o al menos de manera mediata a través de la habilitación. Del mismo modo, no puede el Reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó. El juicio sobre la licitud constitucional de las diferencias establecidas por una norma reglamentaria requiere así, necesariamente y solo desde esta perspectiva, un juicio de legalidad." 173

Mediante la delimitación de los objetivos sectoriales se precisan las obligaciones de las empresas que quieran integrarse en el proceso de reconversión del sector. Esta potestad gubernamental se fundamenta en la L.R.R. ya que precisamente las propias características de la ordenación sectorial apelan a una intervención administrativa. Al precisar y concretar los objetivos a nivel sectorial se posibilita el control posterior de la proporcionalidad de las obligaciones impuestas a las empresas así como si el condicionamiento de las ayudas cumple con la finalidad perseguida 174. En definitiva

173 Sent. T.C. 209/1987, de 22 de diciembre (Fg 5q 3q).

174 Algun autor ha sugerido, siguiendo las pautas de la doctrina y jurisprudencia francesas, controlar la potestad reglamentaria desde el mismo prisma que se enjuician el resto de las potestades discrecionales de la Administración. Concretamente DE LA CRUZ FERRER propone recurrir al control de la causa (entendida como hecho determinante del ejercicio de la potestad) y de la proporcionalidad de la normativa adoptada. El mismo autor es consciente de que su postura puede significar una extralimitación en las funciones del juez y por ello recuerda que, en todo caso, el control de la

permite dotar de eficacia la técnica de la desviación de poder, cuya operatividad es a veces limitada por el carácter genérico de las atribuciones de la potestad a la Administración 175 .

III.2.4.2.3. NATURALEZA DE LOS DECRETOS SECTORIALES

El contenido del Decreto mediante el cual se declara un sector en reconversión nos plantea la duda de cual sea su naturaleza jurídica. Se trata de un acto con pluralidad de destinatarios, pero limitados. Tiene un ámbito sectorial y no general, y las normas son de carácter concreto y no abstracto. Por tanto debemos plantearnos si estamos o no ante un acto de naturaleza normativa, ante una fuente del ordenamiento o si por el contrario nos encontramos ante una actividad de aplicación. Este problema no tiene un mero interés

proporcionalidad no habilita al juez para sustituir la apreciación política de la Administración por la suya propia, "Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria", R.A.P., 1988, 118, págs. 65 y ss. En todo caso es preciso recordar que la distinción entre acto y reglamento no se toma en consideración en la literatura jurídica francesa. GARCIA DE ENTERRIA ha insistido sobre los parámetros de control judicial de la validez de las normas, indicando que este control tiene que se hecho desde criterios objetivos de derecho, que respeten íntegra la responsabilidad de los juicios políticos que toda elaboración normativa implica necesariamente, juicios en los cuales el Tribunal no tiene competencia para penetrar, en "La interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria" en Legislación delegada..., op. cit. pag. 233, vid. especialmente nota 35 y 36. En la primera se expone la evolución de la posición del Tribunal Supremo norteamericano y la formulación de la doctrina del "self restraint".

175 SATAMARIA PASTOR, J.A., "Renovación dogmática en torno a la desviación de poder como instrumento de control", R.E.D.A., 1974, 2.

académico, sino que presenta importantes consecuencias en cuanto al régimen jurídico aplicable ¹⁷⁶.

No reproduciremos las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales ampliamente conocidas, sino que, a la luz de las mismas, intentaremos indicar el encaje sistémico de los Decretos Sectoriales.

La L.R.R. utiliza constantemente el término Decreto, en referencia al órgano de quien procede, el Gobierno. Pero para conocer la naturaleza deberemos atender a su contenido, criterio determinante como reiteradamente ha destacado la jurisprudencia ¹⁷⁷.

Si analizamos los diferentes Decretos sectoriales comprobamos que mediante un único instrumento se realizan varias operaciones de contenido diverso y de naturaleza jurídica diferente.

El Real Decreto declara un determinado sector en reconversión, delimitando el ámbito de aplicación de las medidas previstas en la Ley. Al mismo tiempo, como la L.R.R. remite a una posterior operación de concreción, de singularización, del régimen general, el R.D. sectorial no solamente determina el supuesto de hecho al que se aplicaran las previsiones legales ¹⁷⁸ sino que también

¹⁷⁶ "Si bien es tarea ardua la delimitación entre actos administrativos o resoluciones y las disposiciones generales o reglamentos, máxime en supuestos límites, lo que no puede afirmarse es que tal delimitación sea inoportuna o superflua" (Sent. T.S. de 29 de Mayo de 1981. Ar. 1905).

¹⁷⁷ A título de ejemplo, Sentencia T.S. de 25 de febrero de 1980 (Ar. 1055): "El criterio de distinción se encuentra en su contenido y no en su forma de emanación"; Sentencia T.S. de 22 de octubre de 1984 (Ar. 5138). "Mas atendiendo al contenido de las instrucciones que es el determinante de la diferencia entre Disposición General y acto administrativo."

¹⁷⁸ En este caso estaríamos ante un supuesto similar al planteado por los Decretos de creación de Parques Naturales. (Art. 5.1. de la Ley de Espacios Naturales

selecciona las medidas y, además, regula las condiciones concretas en que deberán aplicarse al supuesto de hecho, al sector de la realidad delimitado. No se produce una mera declaración de concreción, atribuyendo a un sector definido previamente de forma general las consecuencias que la ley señala, sino que los diferentes Decretos definen primero el sector (art. 1º) y posteriormente determinan y regulan las medidas aplicables, así como las condiciones concretas para su obtención. Asimismo crean las respectivas Comisiones de Control y Seguimiento, determinando la composición y las funciones previstas con carácter general en la L.R.R. y, en determinados casos, establecen con carácter obligatorio, la constitución de una Sociedad de Reconversión y la creación de un organismo de gestión técnica, la Gerencia.

Atendiendo pues al contenido de los Reales Decretos de reconversión observamos que regulan un conjunto de actuaciones futuras, tanto de la Administración como de los particulares, con significado de permanencia -aunque limitado-, puesto que no se agotan en un único acto aplicativo, no se consumen sus efectos en un único cumplimiento, sino que se trata de un conjunto de normas que desarrollan, pormenorizan las previsiones de la L.R.R. y se integran en el ordenamiento jurídico. Este conjunto de elementos caracterizan el producto de la actuación del Gobierno como una disposición general, como

Protegidos). Vid Sentencias T S de 29 de octubre de 1978, 24 de septiembre de 1980 y 6 de julio de 1982. En esta última se indica que no puede hablarse en estos casos, en sentido propio, de disposiciones generales (no innova el ordenamiento ni desarrolla una ley), simplemente se trata de una declaración concreta atribuida ex lege al Consejo de Ministros, sin que ello suponga la alteración de su carácter que propiamente supone la atribución a un terreno o superficie de suelo que delimita la calificación de Parque Natural con la consecuencia que la ley señala. Una alusión al carácter constitutivo de estos Decretos, aunque no entra a analizar dicha problemática, en MARTÍN RETORTILLO, L., "Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales", R.E.D.A., 1975, 6, 343 y ss

un Reglamento.

La calificación es operativa ya que nos permite determinar el régimen jurídico aplicable. Al tratarse del ejercicio de la potestad reglamentaria, la Administración tienen un nivel de libertad mayor que si se tratase de otro tipo de potestad ¹⁷⁹. La modificación o derogación no tiene limitaciones procedimentales o materiales ¹⁸⁰ por lo menos desde la perspectiva de la teoría de las fuentes, quizás la afirmación no sería tan tajante desde la perspectiva de la ordenación de competencias y el principio de lealtad constitucional.

La utilización del criterio ordanamentalista no cierra definitivamente la cuestión de diferenciación planteada ya que no sirve como criterio apriorístico, no permite determinar cual "deba ser" el contenido del acto ¹⁸¹.

¹⁷⁹ Sobre las distintas funciones constitucionales del Gobierno, y en especial la de dirección de la política. Vid. MENENDEZ REIXACH, A. "Funciones del Gobierno en colaboración con GALLEGO ANABITARTE, A., en la obra dirigida por ALZAGA Comentarios a las leyes..., op. cit. págs. 43 y ss.; PORRAS NADALES, A.J., "La función de gobierno: su ubicación en un emergente modelo del estado social", R.E.P., 1987, 56, págs. 77 y ss.; CHELI, E., "Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare", en Manuale di Diritto Pubblico, dirigido por AMATO, G. y BARBERA, A., Bologna, 1984, págs. 335 y ss.

¹⁸⁰ El problema de la modificación legislativa de los beneficios ha sido ampliamente debatido en el ámbito doctrinal del Derecho Financiero, que se ha centrado en la supresión de los beneficios fiscales. Sobre esta cuestión vid. Sent. T.C. 8/1983, de 4 de febrero, y el Voto particular del Magistrado GOMEZ FERRER, también las referencias doctrinales del capítulo III, apartado 2.2.3.

¹⁸¹ MARCELO RETORTILLO, L. ya puso de relieve esta insuficiencia en Actos Administrativos y Reglamentos, R.A.P., 1963, 40, pag. 249. Una exposición del criterio de distinción ordanamentalista en GARCIA ENTERRIA, E., Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición, en Legislación delegada..., op. cit. pag. 240. Este criterio ha sido posteriormente utilizado de forma reiterada por la jurisprudencia, aunque a veces con los mismos argumentos las Salas del T.S. han obtenido

El Gobierno al dictar el Decreto de declaración de un sector en reconversión ha activado una potestad atribuida por la L.R.R. Por lo tanto cabe preguntarse qué fin objetivo ha pretendido alcanzar el legislador al conferir semejante potestad y qué clase de potestad es la que le ha conferido ¹⁰². En esta dirección, GIANNINI afirma que en el supuesto de los actos administrativos la atribución de una potestad a la Administración sirve para la resolución de un concreto y puntual conflicto, dando la solución que el interés público requiere. En cambio, en el caso de los Reglamentos la finalidad no es administrar intereses, sino la de cualquier acto-fuente: la regulación abstracta de relaciones jurídicas con el fin de constituir el ordenamiento jurídico ¹⁰³.

Como consecuencia de la misión asignada a la actividad de la Administración, el acto se integrará en el ordenamiento ¹⁰⁴. Así, y como anteriormente hemos expuesto que la función de los Decretos Sectoriales es la de regular y ordenar con criterios generales (en el

resultados diversos al no entrar a analizar con detalle el supuesto de hecho concreto, el contenido real. Asimismo, LEGUINA recuerda que el criterio ordoliberalista utilizado exclusivamente y sin conexión con otros criterios de diferenciación es "notoriamente insuficiente" pues no incide en la médula del problema y puede llevar a soluciones contradictorias, "Legitimación, actos administrativos generales y Reglamentos", B.A.P., 1966, 49, 193 y ss.

¹⁰² TORNOS, J., Régimen jurídico de la intervención..., op. cit. págs. 240 a 243.

¹⁰³ "Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali", Il Foro italiano, 1953, III, pag. 20.

¹⁰⁴ La ratio legis es contemplada en algunas sentencias del T.S. Vid., por ejemplo, 25 de noviembre de 1978 (Ar. 3822), 31 de marzo de 1982 (Ar. 1308) y 31 de octubre de 1986 (Art. 5823), esta última es especialmente interesante al versar sobre la naturaleza de la determinación de los coeficientes de caja de los intermediarios financieros.

sentido que dicho término tiene en nuestro contexto) una determinada situación, un conjunto de relaciones jurídicas, el Decreto sectorial debe considerarse como un acto de naturaleza normativa, en definitiva, como un Reglamento.

El análisis de la naturaleza del Decreto por el que se declara un determinado sector en reconversión no estaría completo si no tomásemos en consideración su carácter planificador. Este último elemento explica también las dificultades que presenta su encaje dogmático. Como FORSTHOFF ha señalado la planificación plantea problemas para encuadrarla en el esquema tradicional de las fuentes del derecho ¹⁰⁵.

Aunque los Decretos sectoriales no incorporen el texto íntegro del plan previamente aprobado, son su consecuencia directa, recogen los objetivos diseñados en el mismo (y cuantificados) y, en consecuencia, incorporan elementos de la planificación. Su significado se explica por la vinculación al plan de ordenación del respectivo sector. El Decreto constituye la instrumentación normativa del plan, es la regulación necesaria para la ejecución de los objetivos diseñados en el mismo.

La L.R.R. y los Reglamentos de desarrollo regulan un régimen jurídico que requiere para su puesta en funcionamiento una decisión de la Administración. La Ley actúa como una previsión, contiene una habilitación para su ejecución, en el sentido instrumental de dicho término, en cuanto hace referencia a una decisión primaria que se trata de hacer efectiva. La aplicación del régimen de la reconversión industrial funciona secuencialmente a través de decisiones adoptadas en diferentes niveles de actuación. La intervención

¹⁰⁵ Sobre medios y métodos de la planificación moderna, en la obra colectiva dirigida por KAISER, J. A., La planificación, edición española, Madrid, 1974, pag. 87.

administrativa, de segundo grado, es necesaria para concretar el supuesto de hecho, el ámbito material de aplicación de las normas. A través de esta subsunción escalonada se ponen en práctica las previsiones legales.

La justificación reside en la función individualizadora del Plan, esta misión no la puede cubrir la norma general. La ordenación sectorial debe referirse a sectores, ámbitos concretos de la actividad económica y disponer en relación a éstos los objetivos y medios específicos. La finalidad perseguida requiere precisamente prestar atención a la situación real de cada sector productivo, a las características de la problemática. Aunque la tipología de la crisis sea la misma las soluciones no son idénticas, ya que requieren un tratamiento pormenorizado, acorde con el tamaño de las empresas, la cualificación y edad de los trabajadores, la estructura financiera, el nivel de innovación tecnológica incorporados, la red de comercialización.

La L.R.R. establece la obligatoriedad de la formación del plan y los efectos, tanto para la Administración como para los particulares, y por ello adopta las normas jurídicas que legitiman su fuerza vinculante. La L.R.R. crea los Planes sectoriales, el contenido de los cuales comportan obligaciones para las empresas que se integren en éstos. Pero las limitaciones y obligaciones legales impuestas por estos planes a la gestión empresarial se fundamentan en su aceptación voluntaria. El reglamento - plan no puede prever beneficios no fijados por la ley pero dentro del marco de esta puede señalar o no ciertos beneficios, en la cuantía que estime conveniente y por lo tanto, en último extremo, decidir la aplicación misma de la ley ¹⁰⁰

Los Decretos Sectoriales en tanto que instrumentos de planificación constituyen una figura jurídica que

¹⁰⁰ Cf DIEZ LENA, op cit, pág. 77

reúne elementos de diferentes características, tiene un contenido complejo. La L.R.U. remite a los planes y decretos sectoriales la ordenación propiamente dicha (y en este sentido se trata de un acto de producción normativa) y la ejecución, la concreción (y en este sentido se trata de un acto típico de aplicación), pero al mismo tiempo será necesario un proceso continuo de aplicación, una sucesiva serie de actos de cumplimiento para que podamos hablar de ejecución de la ley. Los planes-decretos sectoriales desarrollan-aplican la ley general previa. Lo característico de este proceso de concreción, de particularización, consiste en la adopción de medidas singulares que dependerán de las características de la realidad sobre la que se quiere operar. Se trata de un supuesto de "norma medida", de una norma que particulariza y concreta en un ámbito singular, el sector declarado en reconversión, las disposiciones establecidas en la Ley. El carácter ordenador del Decreto, aunque sea de una situación concreta y acotada, impide su realización en un solo acto de cumplimiento ya que regula una serie indefinida de actos de ejecución 107

Se trata de normas que, como dice FOSTHOFF no son "constitutio" sino "actio", es decir, no crean un orden para la acción, sino que son en si mismas acción o como dice HUBER, disposiciones que se ejecutan a si mismas 100

107 En relación a las peculiaridades de los instrumentos normativos de planificación, Vid. BARBERA, A., Leggi di piano e sistema delle fonti, Milano Giuffrè, 1968, BASSOLS, M., "La planificación económica" en la obra colectiva dirigida por GARRIDO, F., El modelo económico en la Constitución española de 1978, Vol. II, I.E.E. Madrid, 1981, pag. 412 y ss., MARTIN RETORTILLO, J., Derecho Administrativo económico (I), Madrid, 1988, pags. 392 a 406. Para un estudio del tipo de normas mencionadas y los problemas que plantea por sus características Vid. MORATI, C., Le leggi provvedimento, Milán, 1968. Sobre la problemática de la naturaleza de los planes en el ordenamiento urbanístico, Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO, L., Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid, 1981, pags. 178-188

100 FORSTHOFF, Ernst, Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart.

Motivadas por la necesidad de actuar frente a una situación específica, su contenido se orienta totalmente a una necesidad contingente. Expresan una relación entre medidas y objetivos para lograr un fin al que la formulación de la norma se adapta y subordina y, una vez desaparecida la situación que la motiva y conseguido el fin propuesto deja de tener vigencia para convertirse en una curiosidad legal. Su validez está lógica y temporalmente determinada por una situación concreta.

En definitiva, si contemplamos de forma global la ordenación sectorial plan-Decreto, vemos cómo el procedimiento de elaboración y aprobación de los decretos corresponde al esquema estructural característico de la planificación ¹⁰⁰. La fase de formación y elaboración del plan, previa a la adopción del Decreto, tiene unos rasgos específicos, una dinámica propia, distinta del iter de elaboración de las disposiciones de carácter general. Los órganos de aprobación de uno y otro son de distinta naturaleza pero en tanto en cuanto el plan requiera para su eficacia de una instrumentación jurídica, se incorpora en el Decreto sectorial. En la medida que dicha incorporación al texto es más o menos intensa provoca o acrecenta los problemas entorno al significado del contenido de dicho instrumento jurídico. Por esta causa a veces se utiliza la técnica de no integrarlos en el texto a través del recurso a los anexos ¹⁰⁰.

1984, págs. 83 y ss., en GARCIA PELAYO, Las transformaciones del Estado, op. cit. pag. 64

¹⁰⁰ Sobre el esquema estructural del plan MARTIN RETORTILLO, S., Derecho administrativo, pag. 326

¹⁰⁰ Ley 7/1984, de 13 de Junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1986. Una exposición de la metodología empleada y de los objetivos perseguidos en la elaboración de dicho plan en RODRIGUEZ LOPEZ, J., Planificación regional y política económica nacional en el caso de Andalucía, El País, 16 de febrero de 1984

III.2.4.3. FUNCIONALIDAD DE LA ORDENACION SECTORIAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL REGIMEN COMUNITARIO DE AYUDAS ESTATALES

III.2.4.3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

De acuerdo con el Tratado de Lisboa y Madrid de 12 de junio de 1985, en la fecha de 1º de enero de 1986, España y Portugal se convirtieron en Estados miembros de las Comunidades Europeas y en Estados partes de sus Tratados constitutivos, tal y como fueron completados en el Acta adjunta al Tratado de adhesión ¹⁰¹. Al convertirse España en miembro de las Comunidades, se integra en su ordenamiento, acepta el acervo comunitario con todas sus consecuencias ¹⁰². Este efecto es especialmente importante como pone de relieve la jurisprudencia del Tribunal de Justicia C.E., al proclamar el principio de la supremacía del Derecho comunitario.

La integración en el sistema normativo comunitario obliga a plantearnos la articulación de la política de reconversión industrial con las políticas sectoriales comunitarias, instrumentadas de acuerdo con los principios rectores de las ayudas estatales a las

¹⁰¹ Cf. Decisión del Consejo de las Comunidades europeas de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República portuguesa a la Comunidad Europea del Carbon y del Acero y Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las Adaptaciones de los Tratados.

¹⁰² Arts. 2 a 8 del Acta relativa a las condiciones de Adhesión. Sobre el alcance jurídico de dichos preceptos vid. GONZALEZ CAMPOS, J., "El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de adhesión", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo (I) dirigido por este autor conjuntamente con GARCIA DE ENTERRIA, E y MUÑOZ MACHADO, S, Madrid, 1986, págs 38 y ss

actividades económicas (Arts. 92 a 94, Tratado C.E.E.) y con la política C.E.C.A. en el sector siderúrgico ¹⁹³.

Pero antes de abordar dicha cuestión debemos recordar que la mayoría de los planes de reconversión sectorial instrumentados a partir del D.L. 9/1981 han finalizado antes de la integración en la C.E.E. ¹⁹⁴. Solamente en el sector textil estaba previsto que la duración de las medidas fuese posterior ¹⁹⁵. Debemos

¹⁹³ Una exposición de las líneas directrices de la política siderúrgica de las Comunidades Europeas en RAMBLA JOVANI, A., LAS HERAS SANZ, C., La política industrial de las Comunidades Europeas. Madrid, 1986, págs. 157 y ss.

¹⁹⁴ Vid. art. 1.2., R.D. 1002/1982 (calzado); Art. 2, R.D. 808/1982 (cobre); R.D. 789/1982 (componentes electrónicos), no está expresamente señalado pero se puede deducir de la disposición adicional; Art. 9, R.D. 2793/1981 (equip. eléctrico para la industria de automoción); Art. 9, R.D. 1788/1982 (Forja pesada por estampación). En el R.D. 2200/1980 (electrodomésticos línea blanca), previo al D. Ley 9/1981, no se indica plazo alguno, excepto en relación a los beneficios fiscales y arancelarios, para los cuales el plazo de duración "se entenderá finalizado el mismo día que se produzca la integración de España en las Comunidades Europeas". El Art. 3, R.D. 295/1985 señala que "las medidas contenidas en el presente R.D. tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 1988, excepto aquellas que por su propia naturaleza tengan un plazo distinto de duración". Se plantea así la cuestión de si hasta el final del plazo de vigencia de las medidas es posible la incorporación de las empresas a la ordenación sectorial. En la práctica el sistema utilizado ha consistido en aprobar los programas empresariales y las subsiguientes ayudas, pero condicionándolas a determinadas operaciones, fundamentalmente fusiones entre distintas sociedades. De este modo a lo largo de 1988 se han materializado las ayudas que habían sido formalmente concedidas con fecha anterior a lo de enero de 1986.

¹⁹⁵ El Art. 2, R.D. 2010/1981, indica que "las medidas contenidas en el presente R.D. tendrán vigencia hasta el día treinta y uno de diciembre de 1986". La interpretación de este precepto debe hacerse en el sentido de que con posterioridad a la fecha indicada no podrán integrarse nuevas empresas a la ordenación sectorial, la aprobación de los programas empresariales y la correlativa asignación de beneficios debe realizarse dentro del plazo indicado. Pero, como el reglamento sectorial continúa vigente, la atribución concreta y personalizada de los distintos beneficios así como el

tener presente que precisamente este sector ha sido objeto de un plan comunitario (6). Una situación similar

condicionamiento detallado de los mismos, puede determinarse en una fase posterior. O sea, no es que las medidas dejen de tener vigencia como erróneamente se indica en algunos decretos sectoriales, sino que estas tienen una duración acorde con las estipulaciones de los distintos actos de atribución de las mismas. No se trata de una cuestión de vigencia de la disposición normativa sino de término de aplicación de la misma, tal y como correctamente se establece en la Disposición final segunda de la L.R.R.

(6) La industria textil de la Comunidad incluye no sólo la hilatura y la tejeduría, sino también la fabricación de fibras químicas, el acabado textil, el género de punto y la confección. Esta heterogeneidad explica el distinto tratamiento de la problemática planteada por los diversos subsectores. Las directrices comunitarias relativas a las ayudas estatales para la reestructuración del sector textil y la confección se instrumentan mediante cartas de 30 de julio de 1971, y 4 de febrero de 1977. En ellas se establecen los criterios que deben orientar a los Gobiernos de los Estados miembros. La Comisión señala que las ayudas al sector textil y de la confección, caracterizado por un grado de competencia comunitaria muy intenso, entrañan el riesgo de falsear la competencia, en especial por lo que respecta a las ayudas a las intervenciones de racionalización y modernización. Por ello, es necesaria la coordinación de las actuaciones públicas y el cumplimiento de unos determinados requisitos. Dos aspectos deben destacarse de las directrices: las ayudas no pueden destinarse a salvar empresas en dificultades sino que deben permitir al beneficiario alcanzar un nivel de competitividad suficiente para operar con éxito en el mercado internacional. En consecuencia, las ayudas sólo pueden concederse para la realización de inversiones si la empresa está en condiciones de cubrir por lo menos el 50% de los costes de inversión con sus recursos propios, y las ayudas sólo pueden concederse para realizar una verdadera inversión de reestructuración y no una mera sustitución del equipo obsoleto. Vid., por ej. Decisión de la Comisión de 15 de julio de 1987 sobre ayudas concedidas por el Gobierno francés a la empresa Boussac-Saint Freres, fabricante de productos textiles, de la confección y derivados del papel (87/585/CEE). Si el concepto de reducción de capacidad carece de significado cuando se trata del mencionado sector se convierte, en cambio, en la piedra de toque en el sector de los tejidos y las fibras sintéticas. Así el Código sobre ayudas a dicho sector, adoptado por la Comisión en 1977 y notificado a los Estados miembros mediante carta de fecha 19 de julio de 1977, prohíbe toda ayuda que produzca un incremento de la capacidad de producción. Vid. una aplicación de dicho criterio en la Decisión de la

se produce en el sector de construcción naval y en los distintos subsectores siderúrgicos sometidos a un plan de reestructuración sectorial ¹⁰⁷. Distinta es en cambio la situación de los planes relativos a los dos grandes grupos empresariales, "Union de Explosivos Río Tinto, S.A." e "ITT España", que se han acogido al régimen diseñado por la L.R.R., pero cuyo proceso de reestructuración ha seguido unos complejos vericuetos, seguramente porque la finalidad perseguida en estos dos casos no es la misma que la de la L.R.R. El recurso al sistema de reconversión industrial es puramente

Comisión de 20 de enero de 1988 sobre la propuesta de ayuda del Gobierno belga en favor de R.

¹⁰⁷ Cf. el Preamble R.D. 1433/1987. El Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval, estableció en su capítulo IV un sistema de ayudas a la producción de los astilleros con la denominación general de primas a la construcción naval. Dicho sistema era de aplicación a los buques y construcciones que se autorizasen desde el 1 de enero de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1986. Dado el vacío legal existente desde la última fecha mencionada y la necesidad de adaptar el sistema de primas a la construcción naval a la normativa recogida en la 6ª Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas sobre ayudas a la construcción naval, adoptada el 26 de enero de 1987, resulta obligado el dictar la disposición adecuada que cubra ambas exigencias. En la redacción del articulado del presente Real Decreto se ha tenido en cuenta, al igual que lo hacen las consideraciones preliminares de la 6ª Directiva, la necesidad de mantener un nivel aceptable de actividad en los astilleros nacionales que permita la supervivencia de una industria de la construcción naval eficiente y competitiva, objetivo este último a alcanzar al final del periodo de cuatro años de vigencia de la Directiva mencionada. Y en relación a la reestructuración siderúrgica debemos recordar que en el propio texto del Acta de Adhesión se establece un periodo de tres años a contar desde la adhesión, para completar la reestructuración de la industria siderúrgica, de acuerdo con unas condiciones determinadas y establecidas en el propio Tratado (art. 52 y Protocolo 10). De acuerdo con las previsiones del Tratado de Adhesión y la prórroga de determinados preceptos de la L.R.R. efectuada por la L. 21/1986 de Presupuestos del Estado para 1987, la Orden de 7 de octubre de 1987 procede a fijar las condiciones, plazos y medidas aplicables para completar la reestructuración de la siderurgia. Vid. el Preamble de la orden ministerial.

instrumental.

III 2.4.3.2. PRINCIPIOS COMUNITARIOS

Sin entrar ahora en el análisis detallado del ámbito concreto de los planes comunitarios en los sectores de construcción naval y siderurgia ¹⁰⁰, quisiéramos explicar como el esquema de intervención pública diseñado por la L.R.R. se adecua a las previsiones de los Tratados constitutivos. Para ello expondremos brevemente los condicionantes, que de acuerdo con los principios de concurrencia y de competencia leal, se establecen en el Derecho comunitario en relación a las ayudas estatales a las empresas ¹⁰⁰.

El art 92.1 Tratado C.E.E. establece como principio rector la prohibición de las ayudas estatales que falseen la competencia condicionando los libres intercambios comerciales ²⁰⁰. La regla general de

¹⁰⁰ Vid breves referencias de la nota anterior.

¹⁰⁰ Cf. BERCOVITZ, A., Normas sobre la competencia en el Tratado de la C.E.E. y ALONSO UREBA, A., El marco constitucional económico-español y la Adhesión a las Comunidades Europeas, en Tratado de Derecho Comunitario... (Vol II), op cit, (Vol II), pags. 327 y ss. y vol (1), pags. 264 y ss., respectivamente.

²⁰⁰ El concepto de ayuda estatal manejado por la jurisprudencia y la Comisión de la Comunidad es muy amplio. Cf. Sent. de 23 de Febrero de 1981 la noción de ayuda es más general que la noción de subvención, porque comprende no solamente prestaciones positivas, tales como las propias subvenciones, sino igualmente intervenciones, que bajo formas diversas, aligeran las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa y por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, son de idéntica naturaleza y tienen efectos idénticos. Cf. Decisión de la Comisión 87/585/CEE. La reducción de cargas sociales constituyen ayudas estatales de acuerdo con lo dispuesto en el ap 1 del art 92, debido a que también permiten al beneficiario no soportar, mediante recursos públicos, los costes que de otro modo hubiera debido soportar.

incompatibilidad de las ayudas financieras estatales con el Mercado Comun queda ampliamente atemperada por las excepciones previstas en el apartado tercero del mismo precepto, especialmente si atendemos al amplio margen de discrecionalidad que posibilitan los supuestos c) y d))

201

Por lo tanto, mas que de una prohibicion taxativa, de lo que debe hablarse, sobre todo si atendemos a las facultades asignadas a los organos comunitarios en los arts 92 y 93, es de una traslacion de las decisiones de los organos estatales a los de naturaleza supraestatal

202

La intervencion comunitaria se articula a traves de dos mecanismos. En primer lugar la obligacion de los Estados miembros de poner en conocimiento de la Comision todo proyecto de creacion o modificacion de ayudas

203

201 El art 92 3 establece que podran considerarse compatibles en el mercado comun c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de actividades concretas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interes comun y d) los demas tipos de ayuda que determine el Consejo por decision adoptada por mayoria cualificada, a propuesta de la Comision

202 Una valoracion en este sentido en FERNANDEZ FARRERES, G, El control de las ayudas financieras nacionales, en Tratado de Derecho Comunitario, op cit (vol II), pag 820

203 El Art 93 1 del Tratado CEE senala que La Comision examnara permanentemente, junto y con los Estados miembros, los regimenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondra a estos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado comun.

2 Si, despues de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comision comprobare que una ayuda estatal o concedida con cargo a fondos publicos no es compatible con el mercado comun en virtud del articulo 92, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidira que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine. A instancia de un Estado miembro, el Consejo podra decidir, por unanimidad, no obstante lo dispuesto en el articulo 92 o en los reglamentos previstos en el articulo 94, que

Pero no se trata simplemente de un deber de notificación ya que debe realizarse con la suficiente antelación a fin de que la Comisión pueda formular las observaciones pertinentes ²⁰⁴. Dicha intervención es relevante ya que si la Comisión considera incompatibles las ayudas con el mercado común, el Estado miembro no podrá ejecutar las medidas proyectadas ²⁰⁵.

En segundo lugar, la intervención comunitaria opera de forma directa a través de la adopción, por parte de la Comisión, de los reglamentos necesarios para la aplicación del régimen comunitario de ayudas. Mediante estos reglamentos se determinan las condiciones de aplicación del art. 92.3, así como se precisan los supuestos de ayudas que quedan excluidos (véase art. 94 Tratado CEE) ²⁰⁶.

la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el párrafo primero del presente apartado, la instancia del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión.

²⁰⁴ El R.D. 1755/1987, de 23 de diciembre, regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas.

²⁰⁵ A este respecto cabe tener en cuenta el carácter imperativo y de orden público de las normas de procedimiento establecidas en el ap. 3 del art. 93 cuyo efecto directo ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 19 de Junio de 1973 (asunto 11/72). La ilegalidad de las ayudas no podrá pues subsanarse a posteriori, y, además, en caso de incompatibilidad, la Comisión, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puede exigir a los Estados miembros que recuperen de los beneficiarios las ayudas concedidas ilegalmente.

²⁰⁶ La Comisión, además de estos reglamentos, ha establecido, a través de varios instrumentos, las condiciones de distintos tipos de ayudas. Vid. por ejemplo, la posición de la Comisión en relación a las ayudas de salvamento a las empresas, comunicada a los

La intervención de la Comisión garantiza que las acciones de los Estados miembros correspondan a los objetivos comunitarios, especialmente en lo referido a las normas sobre la competencia. La compatibilidad con el Tratado debe contemplarse en el contexto de la Comunidad en su conjunto y no solo de un Estado miembro. Las políticas estatales de ayudas deben ser evaluadas desde un punto de vista comunitario. Debe tomarse en consideración el interés comunitario. 207

Sin este control comunitario se puede producir una transferencia de las dificultades sectoriales de un Estado a otro, manteniendo artificialmente empresas no rentables e impidiendo crear una estructura industrial competitiva a nivel comunitario. Se trata de evitar políticas nacionales contradictorias.

Con esta finalidad la Comisión ha procurado establecer unos principios generales que rigen la actuación de los Estados miembros de forma paralela al control puntual sobre las ayudas a las empresas concretas. Estos principios rectores son sustancialmente los siguientes: información, publicidad, transparencia y coordinación en la actuación de los poderes públicos y carácter selectivo, temporal, proporcional y adecuado a

Estados miembros por carta de 24 de Enero de 1979. La política seguida por la Comisión consiste en no admitir las ayudas de salvamento, salvo si se conceden durante un corto periodo de tiempo (el tiempo necesario para averiguar el origen de las dificultades de una empresa y elaborar las medidas de recuperación necesarias y factibles) y en forma de créditos o préstamos a tipos de mercado, no deben producir efectos negativos en las industrias de los otros Estados miembros y deben notificarse a la Comisión los casos de cierta importancia.

207 SANZ, M^a C. El control de las ayudas de Estado en las CC EE, *Revista*, 1988, 259, págs 113 y ss. Este autor pone de relieve como un enfoque exclusivamente nacional puede conducir a una industria fragmentada y poco competitiva frente a las empresas de EE UU y Japon.

los objetivos establecidos por lo que se refiere a medidas concretas a adoptar ²⁰⁰ Precisamente con el término transparencia se hace referencia a la circunstancia de que la Comisión debe estar en condiciones de comprobar permanentemente que la medida adoptada responde a los objetivos señalados, que esta no implica una transferencia de dificultades industriales de un país miembro hacia los otros ²⁰⁰

Así, paulatinamente, la Comisión ha ido formulando una política propia en determinados sectores, necesitados de reformas estructurales y en los que el mero juego del mercado no permite avanzar hacia los objetivos económicos y sociales de la Comunidad. El examen de los criterios establecidos en sectores como textil, automovil, papel, fibras sintéticas, construcción naval y otros pone de relieve las siguientes pautas

Las ayudas deben enmarcarse en un plan de reconversión del sector

Deben estar limitadas a las empresas que verdaderamente

²⁰⁰ ALONSO UREBA, A., El marco constitucional económico español y la Adhesión a las Comunidades Europeas, en Tratado de Derecho comunitario, op. cit. pags 264 y ss, especialmente notas 83 a 80

²⁰⁰ Asimismo, debemos tener presente la Directiva sobre transparencia en las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas. El fundamento de dicha regulación reside en el principio de paridad de trato entre empresas privadas y públicas. La Comisión, de forma muy pragmática, ha ido perfilando los criterios, utilizando como parametro el comportamiento empresarial normal, razonable, de acuerdo con los criterios señalados por el Tribunal de Justicia. Este ha señalado que para comprobar si una contribución de capital constituye o no ayuda estatal es necesario comprobar si la empresa hubiera podido obtener o no estos fondos en el mercado privado de capitales. Vid Sentencias de 14 de noviembre de 1984 (asunto 323/82) y 10 de julio de 1986 (asuntos 234/84 y 40/85). Cf Carta de la Comunidad a los Estados miembros de 17 de Septiembre de 1984. ORTIZ ARCE, A., Las empresas públicas en el marco de las Comunidades Europeas. Aspectos del ordenamiento comunitario europeo sobre libertad de competencia y sobre políticas sectoriales interesando a la empresa pública, Instituciones Europeas, 1983, 10-2, pags. 413 y ss

lo necesiten.

- Deben conducir a la viabilidad de la empresa y no sólo a mantener una situación deteriorada.
- Limitadas en el tiempo y decrecientes en su cuantía ²¹⁰.

La adopción de una política sectorial comunitaria significa la constatación del "interés comunitario" de la reestructuración del sector. Dicho planteamiento garantiza una competencia intracomunitaria justa y uniforme al evitar la discriminación y el falseamiento de la competencia que puede derivarse de un régimen de ayudas nacional.

Junto al régimen general de las políticas sectoriales comunitarias, debemos tomar en consideración las previsiones del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero. La C.E.C.A. se caracteriza por unas particularidades que la diferencian de otras Comunidades, y especialmente en lo que atañe a poderes atribuidos a la Comisión en el ámbito de la ordenación de la siderurgia ²¹¹. Especialmente relevante es la facultad de relacionarse directamente con las empresas del sector al objeto de obtener información, cobrar las exacciones CECA, imponer sanciones en el supuesto de incumplimiento de la normativa CECA o de falsedad en la información suministrada ²¹².

²¹⁰ Vid.. Directiva del Consejo de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval ((87/167/CEE).

²¹¹ Al referirnos a la CECA debemos tener presente que el ámbito de aplicación del Tratado CECA no abarca todos los productos siderúrgicos o carboníferos sino solamente los expresamente mencionados en el Anexo I en el que se definen los términos "carbón" y "acero", y por otra parte, de acuerdo con los objetivos CECA (art. 3), supera el marco sectorial del Tratado CECA al entrar en el ámbito energético, del transporte y de investigación y desarrollo (Art. 9 del Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965).

²¹² Las actuaciones ordenadoras del mercado consisten básicamente en el establecimiento de las cuotas de producción y venta, autorización de inversiones y

Pero lo que nos interesa ahora poner de relieve es la función de orientación a los fabricantes que tiene asignada la Comisión. El art. 46 Tratado CECA establece que la Comisión para orientar la acción de los interesados y para determinar su propia acción deberá definir periódicamente objetivos generales en relación a la modernización; orientación a largo plazo de la fabricación y expansión de la actividad productiva. La política siderúrgica de la Comunidad se instrumenta a través de la formulación de los objetivos generales que tienen una función equivalente a la planificación ²¹³.

Con este cuadro de referencia debemos considerar el régimen de ayudas específico del Mercado Común del Carbón y del Acero. A pesar del carácter estricto y categórico de la prohibición del art. 4.c. Tratado CECA, la práctica de la Comisión ha sido más flexible, sobre todo atendiendo al carácter estructural de la crisis del sector siderúrgico ²¹⁴. La cobertura jurídica de dicha

relaciones comerciales con países terceros. Las empresas están obligadas a suministrar información sobre las inversiones que superen una determinada cuantía. Vid. Arts. 47 y 49 a 64 del Tratado CECA. Vid. una aplicación de dichas potestades en la Decisión n.º 194/88/CECA, de la Comisión, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica.

²¹³ DE VERGOTINI, G., Planificazione statale e interventi comunitari. Milano, 1967, pag. 314, nota 1.

²¹⁴ Durante el período 1981-1985 se han concedido ayudas globales para contribuir a la reestructuración de la industria siderúrgica comunitaria. Cf. Decisión n.º 2320/81/CECA de la Comisión modificada por la Decisión n.º 1018/85/CECA de la Comisión. A partir de la Decisión n.º 3484/85/CECA Comisión se ha seguido una política más restrictiva, otorgando las ayudas exclusivamente con fines concretos y hasta una cuantía muy limitada. La saturación que todavía persiste en diversas categorías de productos ha comportado la adopción de un nuevo marco jurídico. Así, la Decisión n.º 322/89/CECA de la Comisión de 1 de febrero de 1989 establece la normativa comunitaria en materia de ayuda a la industria siderúrgica. Esta normativa deberá aplicarse hasta el 31 de diciembre de 1991. Cf. especialmente las ayudas

actuación se encuentra en el art. 95 Tratado CECA, que atribuye a la Comisión, en los casos no previstos, la potestad de adoptar cualquier decisión o recomendación que sea necesaria para el buen funcionamiento del mercado común y para el cumplimiento de los objetivos de la Comunidad ²¹⁵. La Comisión, al establecer las condiciones de otorgamiento de las ayudas podrá determinar las sanciones aplicables.

III.2.4.3.3. ADECUACION AL REGIMEN COMUNITARIO DE AYUDAS SECTORIALES

Una vez indicado el marco comunitario de referencia podemos exponer el significado de los Decretos sectoriales en relación a este parámetro ²¹⁶.

Los Decretos sectoriales son adecuados con las reglas comunitarias que regulan la actividad estatal de ayuda a los sectores económicos. Mediante los planes de reconversión las medidas de apoyo a la reestructuración

destinadas a los cierres de fábricas y las ayudas a la inversión que no supongan aumento de capacidad ya que dicha Decisión es aplicable a España al haber expirado las disposiciones del Acta de Adhesión a finales de 1988.

²¹⁵ El propio Tribunal de Justicia ha entendido que el régimen prohibitivo no es aplicable a las ayudas concedidas por la propia Comunidad, Sent. de 23 de febrero de 1981 (asunto 30/59).

²¹⁶ No hemos hecho referencia a las normas sobre la competencia de los Tratados CEE y CECA porque esta cuestión no constituye nuestro objeto de atención preferente. Debe tomarse en consideración en relación a la política de fusiones y concentraciones de empresas diseñada en la mayoría de planes de reconversión. Cf.. BERCOVITZ, A., op. cit., especialmente págs. 346 y ss.; DOMINGUEZ GARCIA, M.A., "La eventual aplicación de los artículos 85 y 86, T.C.E. a las concentraciones como cuestión abierta". R. Instituciones Europeas, 1987, 14-2, págs. y en general; PELLICER ZAMORA, R., Derecho Comunitario de la competencia. Madrid, 1988; KORAH, V., Introducción al Derecho y práctica de la competencia en la CEE. Barcelona, 1989.

de determinadas empresas se integran en un programa. Dicha articulación permite la determinación precisa de los objetivos y por lo tanto posibilita la intervención de la Comisión CEE. La intervención tiene como finalidad la comprobación de la adecuación a los objetivos politico-económicos y sociales comunitarios y comporta la aprobación del régimen estatal de ayudas, necesaria para su legitimidad comunitaria (arts. 92 y 93 del Tratado CEE) ²¹⁷.

Asimismo, la adopción de un plan sectorial constituye un instrumento de coordinación de las diferentes intervenciones a nivel empresarial, a fin de evitar tratamientos discriminatorios y ayudas no justificadas y proporcionadas a los fines sectoriales ²¹⁸.

²¹⁷ Generalmente cuando la Comisión, en uso de las facultades atribuidas por el Tratado CEE (Arts. 92.3. y 93), aprueba un régimen general de ayudas estatales, establece como condición la obligación de notificar los casos concretos y significativos de ayuda, de forma que puedan analizarse desde el punto de vista su repercusión en el comercio y la competencia intracomunitaria. La Comisión debe tener en cuenta consideraciones de política comunitaria, el contexto comunitario. La notificación de los casos concretos y significativos permite la supervisión del régimen en su conjunto así como, recoger datos para su eventual reexamen a la luz de los efectos positivos que puedan producirse. Cf. Decisión de la Comisión de 7 de octubre de 1987 sobre la Ley 1386/1983, en cuya virtud el Gobierno griego concede diversas ayudas a la industria del país (88/167/CEE).

²¹⁸ La idea de coordinación de las intervenciones como mecanismo de racionalización, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos comunitarios preside las acciones de la Comisión. Así se explicita, por ejemplo, en el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación--entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. En este contexto, el instrumento idóneo para el cumplimiento de estos principios es, en terminología de dicho Reglamento, el "marco comunitario de apoyo" que incluirá: las líneas de actuación prioritarias seleccionadas para la intervención comunitaria, las formas de intervención, el plan indicativo de financiación, con indicación del importe de las intervenciones, sus fuentes, la duración de las

Al mismo tiempo el carácter selectivo y temporal de las medidas queda establecido de forma nítida, garantizando el principio de transparencia.

intervenciones (arts. 8 ap. 4 y 5, 9 ap. 9, 10 ap. 3 y el ap. 3). En definitiva, y usando las categorías habituales, se recurre al plan o programa.

