

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

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

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

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

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

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

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

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

las distintas secuencias a través de las que se forma el acto administrativo ⁸. Pero los intereses que se contemplan son generalmente los de los ciudadanos implicados, de los particulares que intervienen en el procedimiento como titulares de derechos propios ⁹.

La creciente complejidad de la vida social, la estructura política de carácter pluralista y la asunción de nuevas tareas por parte de la Administración comportan transformaciones en los modos de operar y de organizarse de los poderes públicos ¹⁰. El cambio en el contenido de las normas, la progresiva disminución de los programas condicionados significa un aumento del ámbito de actuación administrativa no vinculado. En el modelo racional weberiano la norma jurídica condicionaba la acción administrativa pues incorporaba la premisa de ésta, la Administración se limitaba a observar las normas. Pero en el modelo actual de relaciones Ley Administración, ésta debe no solamente atender a las normas sino cumplir unos fines. Los elementos del quehacer administrativo se configuran en virtud de los resultados a

⁸ GIANNINI, M.S.: Istituzioni... op. cit. pág. 272.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ MARZONA, N.: Sistema amministrativo e processi economici, Padova, 1986, pág. 49.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹ BARONE, G.: op. cit. pág. 63 y ss.

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

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

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

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

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

IV.2.1.2. SU ESTRUCTURA EN LA RECONVERSION INDUSTRIAL.

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

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

2.1.2.1. INICIATIVA ²

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

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

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

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

El procedimiento se pone en funcionamiento a instancia de las empresas de los sectores declarados en reconversión ³. La solicitud de incorporación al plan se presenta por la empresa ante el Ministerio de Industria y Energía ⁴ o ante el correspondiente departamento de la Administración autonómica cuando la Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de desarrollo y ejecución de los planes de reconversión (art. 5 L.R.R.).

Desde el punto de vista del sujeto receptor solamente es preciso señalar que en el supuesto de que una empresa tenga instalaciones productivas en diferentes Comunidades Autónomas la solicitud deberá presentarse ante la Administración autonómica del lugar donde radique la sede social ⁵.

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

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

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

La cuestión se plantea desde la otra vertiente, quien es el sujeto legitimado para presentar esta solicitud. Como hemos indicado anteriormente el vocablo empresa tiene en el mundo jurídico un significado polivalente. En este caso parece que se trata de la empresa como organización y en consecuencia el sujeto legitimado es la persona jurídica con independencia de la forma concreta adoptada. Aunque seguramente si atendemos a la realidad organizativa de las empresas de nuestro país, la fórmula jurídica será la Sociedad Anónima ⁶. Por tanto el, paso siguiente es averiguar

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

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

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

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

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

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

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

opinión de los representantes de los trabajadores acerca de la idoneidad de las medidas de carácter laboral. No se requiere un acuerdo previo a la solicitud sino meramente el informe del Comité de Empresa o delegados de personal y en su caso de los delegados sindicales reconocidos en la empresa (art. 16.2. L.R.R.)⁸. Es preciso señalar que a diferencia del procedimiento diseñado en el Estatuto de los Trabajadores no se procura el acuerdo sobre las medidas laborales exigidas para la reestructuración empresarial⁹.

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

⁸ La L.R.R. no establece el carácter preceptivo de dicho informe pero a tenor de las características y de la funcionalidad del mismo en relación a la ejecución del programa de reconversión a la empresa parece que con carácter general debería tener la naturaleza de preceptivo. Así lo ha entendido el R.D. 295/1985 (fertilizantes). Aunque a continuación se indica que el informe deberá ser emitido en el plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del momento en que el empresario haya hecho entrega a los representantes legales de los trabajadores de la documentación relativa al programa de reconversión. Transcurrido dicho plazo se entenderá cumplido este requisito (art. 9.3.).

⁹ MONEREO PEREZ, J.L.: Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo, Granada 1988, pág. 92. El art. 51.3. E.T. señala que el empresario estará obligado a abrir un período de treinta días naturales de discusión y consultas con los representantes legales de los trabajadores, a los que facilitará la información y documentación acreditativa del expediente de extinción de las relaciones de trabajo, pudiendo éstos constituirse como interesados en la totalidad de la tramitación del mismo.

¹⁰ Vid. en cambio. el art. 51.2. E.T.

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

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

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

¹² Istituzioni... op. cit. pág. 274.

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

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

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

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

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

Las empresas deberán reunir los requisitos acogidos

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

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

2.1.2.2. DESARROLLO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como la función de la instrucción en el seno del procedimiento es permitir el conocimiento, averiguar los supuestos de hecho que han de permitir la resolución, es importante la obtención de datos, de pareceres técnicos y en este sentido la consulta a un órgano alejado de la gestión permite racionalizar técnicamente la decisión ²⁹. Sobre todo, porque los elementos de juicio aportados por el órgano consultivo condicionan la discrecionalidad del órgano decisor. Este estará obligado a motivar su decisión si se separa del contenido del dictámen (art. 43.1.c. L.P.A.). El papel de la motivación en un posterior control de legalidad,

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

²⁹ El art. 84 L.P.A. señala que se solicitarán los informes que se juzguen absolutamente necesarios para acordar o resolver, fundamentando la conveniencia de reclamarlos.

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

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

IV.2.1.2.3. DECISION.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El art. 39 de L.P.A. regula el procedimiento de resolución en el supuesto de acuerdos en los que hayan de intervenir con facultades resolutorias varios departamentos ³⁴. La tramitación y resolución se produce en el centro directivo que tenga una competencia más específica, recabando

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ Istituzioni...op.cit. pág. 282.

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

IV.2.1.2.4. INTEGRACION DE LA EFICACIA. ⁴⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como hemos señalado, de las resoluciones que hemos

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

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

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

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

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

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

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

IV.2.2. EL ACTO DE INSERCIÓN DE LAS EMPRESAS EN EL PLAN.

IV.2.2.1. EL CONTENIDO ESPECIAL CONSIDERACION DE SU CARÁCTER HETEROGENEO Y DE LA PROBLEMATICA QUE PLANTEA EN ORDEN A SU FISCALIZACION.

IV.2.2.1.1. CONTENIDO

Como hemos indicado, las empresas de los sectores declarados en reconversión podrán integrarse en la ordenación sectorial previa presentación de una solicitud, acompañada de un programa en el que se determine y concrete en el ámbito de la empresa el cumplimiento de las condiciones establecidas en el plan. La L.R.R. señala que la aprobación de la solicitud tiene como efecto la incorporación al plan (art. 5).

En relación al contenido de la aprobación del art. 5 es preciso abordar dos temas. El primero es el relativo al contenido mismo de la declaración administrativa ¹. El

¹ En relación a esta cuestión es preciso señalar que no expondremos de forma detallada consideraciones de carácter dogmático pues serían mera reproducción de las que ya han versado otros autores en relación al beneficio más típico y característico dentro de las amplias medidas de soporte que puede asignar la Administración, la subvención. Vid., especialmente FERNANDEZ FARRERES, G.: La subvención..., op. cit. y DIAZ LEMA, S.M.: Subvenciones y crédito oficial en España..., op. cit. Esta última obra analiza, como el mismo título indica, los dos tipos de beneficios de forma conjunta, entendiéndose que se trata de la misma institución.

segundo es el carácter de las potestades ejercidas por la Administración. Uno y otro aspecto están estrechamente vinculados.

El contenido de la declaración administrativa viene predeterminado por las indicaciones de carácter general de la L.R.R pero sobre todo por el contenido de los Decretos sectoriales. El plan precisa los objetivos a alcanzar, las medidas necesarias, determina los beneficios aplicables en el sector específico, así como las condiciones necesarias para la obtención de las ayudas. (arts. 2.2. y 4.L.R.R.).

Este condicionamiento de la resolución administrativa es la expresión del principio de legalidad como mecanismo de atribución de potestades. El acto se presenta como ejercicio de una potestad administrativa y en cuanto expresión de ésta produce los efectos jurídicos que tal potestad tiene como propios. La tipicidad del contenido responde a las reglas estructurales que rigen el quehacer de la Administración ². Como señalan GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, "puede decirse que el acto administrativo por diferencia sustancial con el negocio jurídico privado es esencialmente típico, desde

2. El órgano administrativo no tiene en principio libertad para escoger el tipo jurídico de sus actos ni los fines de su actividad. Vid. VEDEL, G.: Droit administratif, op.cit.; ZANOBINI, Curso di Diritto Amministrativo (I), Milano, 1947, págs. 187 y ss.; PY, Le rôle de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux, Paris, 1976, págs. 10 y ss.

el punto de vista legal, nominado, no obedeciendo a ningún principio genérico de autonomía de la voluntad sino exclusivamente a la previsión de la ley" 3. El contenido del acto será funcional con los fines institucionales asignados a la Administración 4 .

En este orden de consideraciones, el contenido de la declaración administrativa no solamente se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento y será adecuado a los fines por los cuales se ha atribuido la potestad (art. 40.2. L.P.A.) sino que deberá también pronunciarse sobre todos los aspectos planteados en la solicitud (art. 93. L.P.A.). En consecuencia la aprobación del art. 5 L.R.R. deberá señalar el tipo de ayudas otorgadas, el alcance y en su caso la cuantía de las mismas. Este es el aspecto más significativo pero no el único. En las distintas resoluciones a las que ha podido tener acceso, se hace referencia a la aprobación del programa. Y, además, bajo la rúbrica "condiciones" se relacionan un conjunto muy diverso de operaciones que deberá realizar la empresa en aras a la efectividad de las ayudas otorgadas 5.

3. Curso.. (I) op.cit. pág. 506; en el mismo sentido SANDULLI, A.M.: Manuale di Diritto Amministrativo, op.cit. pág. 538.

4. SANDULLI, A.M.: *ibidem*.

5. Utilizamos el término operaciones para referirnos al conjunto de conductas necesarias para la obtención de unos fines. Pero precisamente como una de las características de las normas de programación es que no regulan conductas en el sentido tradicional de las reglas jurídicas, preferimos utilizar un vocablo menos preciso en el mundo del Derecho para aludir a actuaciones que son señaladas mediante conceptos económicos que no tienen una traducción directa en términos jurídicos ya que requieren distintos negocios jurídicos y sobre todo permiten optar

Abordaremos brevemente y por separado los distintos elementos de la resolución administrativa porque nos permitirá exponer posteriormente el carácter de la potestad ejercida por la Administración ⁶.

La referencia a la aprobación del programa presentado por la empresa debe entenderse en su relación de instrumentalidad con el aspecto principal del contenido de la declaración administrativa. En el programa se formula la estrategia a desarrollar por la empresa, de acuerdo con un determinado diagnóstico y con un horizonte temporal adecuado. En el programa se plasman de forma ordenada las líneas a seguir, las grandes operaciones a realizar y en consecuencia se determinan los medios humanos y materiales necesarios. Esta concreción permite determinar el tipo de ayudas públicas necesarias, así como su cuantía y periodificación. Mediante la aprobación del programa la Administración indica su acuerdo con la estrategia adoptada y al mismo

entre distintas formas. Generalmente se indica la necesidad de aumentar el capital, de invertir en inmateriales o materiales, ajustar la plantilla, iniciar un proceso de concentración empresarial, disminuir la capacidad, proceder a un saneamiento financiero. Asimismo hemos señalado que este conjunto heterogéneo de actuaciones se agrupan bajo la rúbrica "condiciones" porque queremos señalar que se utiliza el término condición en sentido corriente, desprovisto de su preciso significado jurídico. No entramos ahora en la exacta calificación jurídica de la situación subjetiva de las empresas incorporadas al plan.

6. No utilizamos la expresión elementos referida al acto sino solamente en tanto que permite indicar que el contenido del acto tiene distintos aspectos que presentan una cierta sustantividad. No nos referimos a los elementos o requisitos para la validez del acto.

tiempo fija de forma precisa el marco en el que otorga las ayudas ⁷. La aprobación del programa funciona como presupuesto lógico de la concesión de ayudas.

Pero, para vincular con más intensidad la actuación de la empresa a los objetivos de carácter sectorial establecidos en el plan, la Administración extrae del programa adoptado las actuaciones más significativas. Estas se formulan de forma muy precisa y así, generalmente, la materialización de las ayudas de contenido financiero estará condicionada a la realización efectiva de las mismas ⁸. La realización de un conjunto de actividades por parte de la empresa actúa como presupuesto de la plena efectividad del beneficio otorgado. En caso contrario se produce una "suspensión" de la eficacia del acto de otorgamiento. La inclusión de estas condiciones y el fraccionamiento de los beneficios económicos permite a la Administración proceder a una verificación continuada del grado de cumplimiento del programa empresarial ⁹.

7. Posteriormente, al abordar el tema del significado del acto de integración al plan analizaremos el juego de la voluntad de la empresa en relación a la de la Administración. En todo caso adelantaremos que precisamente del papel que se les atribuya deriva la naturaleza de la aprobación del art. 5.2. L.R.R.

8 La realización de un conjunto de actividades por parte de la empresa actúa como presupuesto de la plena efectividad del beneficio otorgado. Se produce una "suspensión" de la eficacia del acto de otorgamiento.

9. La poca operatividad de las categorías procedentes del Derecho privado para calificar con carácter general la acción del sujeto privado que disfruta de un beneficio explica la previsión expresa de estos mecanismos garantizadores del cumplimiento del programa por parte de

Si, como hemos señalado, entendemos que el contenido del acto es funcional con los fines de las potestades administrativas entonces podremos claramente apreciar la virtualidad de la referencia a la aprobación del programa y las indicaciones relativas a las condiciones que deben cumplir las empresas. La afectación es uno de los rasgos de las distintas medidas de fomento. La pormenorización, en el acto de otorgamiento de los beneficios, de los objetivos señalados en el plan dota de operatividad el elemento finalista. La asignación de beneficios a las empresas es el medio de la Administración para el cumplimiento de los fines deseados de interés público. El establecimiento de requisitos muy precisos y rigurosos tiene como finalidad que la empresa oriente y despliegue su actividad en el sentido indicado previamente por los criterios establecidos por la Administración e instrumentados en el Decreto sectorial ¹⁰. Esto significa que no creemos que sea necesario acudir a la fórmula de las cláusulas accesorias accidentales para calificar este apartado del contenido de la declaración administrativa. La inclusión de estas cláusulas es inherente al contenido típico previsto de la normativa de reconversión

la empresa y obliga a relativizar la discusión doctrinal acerca de la naturaleza de la posición subjetiva del beneficiario de ayudas. Vid. en torno a esta problemática FERNANDEZ FARRERES, G.: La subvención, op.cit. págs. 251 a 450.

10. Sobre esta cuestión en relación a un beneficio tan característico como la subvención vid. FERNANDEZ FARRERES, G.: La subvención, op. cit. págs. 247 a 250. Este autor recoge la opinión de distintos autores.

industrial ¹¹. Estos elementos que permiten vincular a la empresa son requisitos esenciales del acto de otorgamiento de beneficios económicos.

Este aspecto del contenido del acto es funcional con el contenido principal de la decisión: el otorgamiento de beneficios de distinto carácter y naturaleza. Generalmente se explican los distintos condicionamientos de los actos declarativos de derechos en términos de cláusulas accesorias, como si se superponiesen al contenido típico del acto. Creo que esto obedece a un análisis del acto administrativo demasiado apegado a las categorías provenientes del Derecho privado que tienen una lógica distinta. Si se diera una perspectiva funcional, atendiendo a la específica naturaleza de las potestades administrativas se comprende mejor el amplio papel de estos condicionamientos. Permiten concretar en cada caso el interés público.

IV.2.2.1.2. CARACTER DISCRECIONAL DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA.

Realizada esta precisión sobre el contenido de la aprobación prevista en el art. 5 L.R.R. podemos señalar el carácter de la potestad ejercida por la Administración mediante la misma.

La Administración determina dentro de las previsiones del plan sectorial, los beneficios concretos

¹¹ La doctrina vincula la admisibilidad de las cláusulas accesorias con el ejercicio de potestades discrecionales, vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ REDRIGUEZ, T.R.: Curso (I) op. cit. pág. 518 y GARRIDO FALLA, F.: Tratado (I) op. cit. pág. 425. La Ley de Procedimiento administrativo de la R.F.A. regula en su art. 36 las cláusulas accesorias del acto administrativo, en la traducción de LINDE, E., R.A.P., 1977, 83, pág. 508.

que corresponden a la empresa. El margen de decisión, de libre valoración del órgano administrativo será más o menos amplio según el contenido del plan ¹². Pero en todo caso parece que la Administración deberá valorar en cada supuesto la oportunidad de reestructurar la empresa en cuestión y, además, la oportunidad de otorgarle unos determinados beneficios. La Administración puede decidir, en parte, el cuándo y el cómo debe producirse el acto. Esta discrecionalidad no es total. La Administración de acuerdo con la situación de la empresa, el diagnóstico de los problemas y la estrategia adoptada, determinará la tipología, cuantía y periodicidad de las ayudas. Por este motivo se requiere la presentación del programa. El programa, la solicitud y el plan configuran el parámetro de referencia de la decisión administrativa. La propia existencia de la declaración de sector en reconversión y el contenido del plan delimitan el ámbito de decisión

12. Es preciso señalar que el nivel de concreción del plan sectorial variará según el número de empresas afectadas. Es difícil enfocar con el mismo prisma la reconversión del sector textil (con diferentes subsectores, de características distintas, algunos como el de confección con una situación de minifundismo empresarial) y que la reconversión del sector de fertilizantes en el que el número de empresas afectadas y la situación de éstas se conoce de forma detallada de antemano. En esta línea MARAVALL señala la existencia de distintos tipos de reconversión, atendiendo a la estructura de los sectores. Vid. "La evolución de los sectores industriales con planes de reconversión", en Economía y política industrial, op. cit., págs. 208 y 209. Sobre el tema del papel de los criterios preestablecidos por la Administración como mecanismo de reducción de la legalidad en materia de subvenciones otorgadas en el régimen de los Polos de Desarrollo y Grandes Areas de Expansión Industrial vid. FERNANDEZ FARRERES, G.: La subvención, op. cit. págs. 664 a 674, especialmente nota 107.

administrativa. La discrecionalidad está reducida por todos los elementos que ha de tener en cuenta la Administración. Cuanto más preciso sea el Decreto sectorial más datos reglados deben tomarse en consideración.

Entiendo que la potestad asignada a la Administración se configura de modo que remite a ésta la configuración del contenido del acto. La Administración tiene un ámbito de libre decisión. No se trata de una cuestión técnica, de difícil determinación ¹³. Utilizando los términos -no demasiado correctos- de la Exposición de Motivos de la L.J.C.A. podemos decir que "el ordenamiento jurídico delega en la Administración la configuración según el interés público del elemento de que se trate" ¹⁴. En nuestro supuesto un aspecto central del contenido de la declaración administrativa.

Pero para cerrar la cuestión del carácter de la potestad administrativa es preciso señalar cual es la posición de las empresas una vez aprobado el correspondiente Decreto sectorial. El tema que se plantea es el de si estas ostentan un derecho subjetivo al otorgamiento de beneficios o en cambio un mero interés

¹³ No se trata de una valoración técnica en el sentido señalado por COCA VITA, E.: "Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad" en R.A.P., 1983, 100-102, II, págs. 1039 y ss., y "También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los tribunales", R.A.P., 1985, 108, págs. 205 y ss.

¹⁴ No se trata de una delegación sino de una habilitación.

legítimo.

Esta cuestión, de enorme trascendencia como puede fácilmente apreciarse debe enfocarse desde el prisma del art. 14 de la Constitución. El principio de igualdad, en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional no prohíbe un tratamiento diferente sino que lo que impide es un trato discriminatorio. Impide el distinto trato no justificado. Pero como el Tribunal Constitucional ha señalado para poder determinar la existencia de la vulneración del principio de igualdad es preciso que las situaciones enjuiciadas sean idénticas ¹⁵.

15. Sent. T.S. de 28 de mayo de 1985 (Ar. 2630). El Tribunal Supremo en la resolución de un recurso planteado por una empresa contra un acto denegatorio de las mismas "ventajas, subvenciones, fraccionamientos, demora y cualquier otras condiciones y derechos" que se hubieran otorgado a otra empresa de la competencia se ha planteado esta problemática. Es preciso señalar que el Tribunal se enfrenta a un acto presunto, a un supuesto de inactividad de la Administración. Por esto la sentencia tiene las limitaciones inherentes a esta situación, especialmente cuando la actividad de la Administración tiene las dosis de discrecionalidad del caso que ahora nos ocupa, por cuanto como pondrá posteriormente de relieve el Tribunal Constitucional, las ayudas no se otorgaron en aplicación del régimen de reconversión. El juez dispone en este caso solamente de los medios jurídicos que le permiten enjuiciar la arbitrariedad o no arbitrariedad de la Administración y de entre estos el más poderoso es el juego del principio de legalidad. En estos términos lo plantea la empresa recurrente. En este contexto el T.S. indica que "es a la Administración a quien corresponde determinar en función de las necesidades de la economía nacional las medidas que deban adoptarse para conceder ayudas económicas a determinadas empresas, ...no es jurídicamente viable que los Tribunales de Justicia señalen el alcance de la mencionada actuación gubernamental extendiéndola a empresas en las que no concurren las mismas circunstancias que en aquellas otras a las que concedieron por el Gobierno determinadas ayudas.. En conclusión como no entra en las atribuciones de este Tribunal la posibilidad de constreñir, fuera de la existencia de la vulneración del principio de igualdad, a ninguno de los Poderes del Estado, a una

Por tanto, es en la apreciación del supuesto de hecho, en la misma existencia de la necesidad de ayudas públicas, donde despliega su virtualidad el art. 14 C.E. En este tipo de casos el principio de igualdad no modula solamente el quehacer de la Administración en la determinación de la consecuencia jurídica. En la misma apreciación del supuesto de hecho determinante del

actuación positiva y determinada en cuestiones que entran dentro del marco de su propia y exclusiva competencia, se desestima el recurso". Los considerandos citados son un exponente de la situación paradójica en que se encuentran los sujetos privados en circunstancias como las referidas. Cuanto menos regulado esté el actuar de la Administración más debilitada está la posición de la empresa. Así lo indicará el Tribunal Constitucional en relación al mismo caso. "De todo ello se desprende, sin necesidad de entrar en la legalidad del Acuerdo que no nos hallamos propiamente ante un supuesto de desigualdad en los criterios de "aplicación" de la legalidad vigente en materia de subvenciones a sectores en crisis, por cuanto las subvenciones en cuestión no se otorgaron en aplicación de la indicada legalidad y la recurrente no aduce otras normas legales de cuya aplicación pudiera derivarse la pretendida discriminación. En este sentido debe reiterarse una vez más la doctrina de este tribunal según el cual el derecho a la igualdad, reconocido en el art. 14 C.E. lo es en la ley y en la aplicación de la ley, pero no fuera de ella, por lo que no puede pretenderse infringido, como tal derecho subjetivo protegible en amparo, cuando de la legalidad ordinaria no se deriva un derecho de la recurrente a obtener un determinado trato o unas determinadas prestaciones públicas, por cuyo desconocimiento pueda considerarse discriminada respecto de otros sujetos jurídicos. Este derecho subjetivo sólo existiría si la Administración hubiese aprobado o aprobase un plan de reconversión del sector (o de un "grupo de empresas", como permite la vigente Ley 27/1984, de 26 de julio sobre reconversión y reindustrialización) y en la medida establecida por ese plan. Pero no corresponde a los Tribunales de justicia - como señala la Sentencia del Tribunal Supremo ahora recurrida-, ni a este Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la elaboración de dichos planes, que sólo el Gobierno puede aprobar en consideración a las circunstancias concurrentes de interés general y a la grave crisis industrial. Ni puede ser anulada aquella Sentencia que funda en este argumento, entre otros la decisión de desestimar la pretensión de la recurrente". Sent T.C. 39/1989, de 18 de febrero (Fq Jq 3q)

ejercicio de la potestad, la Administración está obligada a realizar cuantas operaciones sean necesarias, cuantos estudios e informes técnicos sean precisos para averiguar si la situación de la empresa requiere o no un tratamiento de ayudas públicas. Solamente a través de estos trabajos en los que se determine con precisión la situación fáctica será posible, a posteriori mostrar que no se ha producido una vulneración del principio de igualdad ya que las circunstancias no eran comparables.

La traducción técnica de este juego del art.14 C.E. se materializa en la motivación, desarrolla su eficacia en esta faceta. La Administración está obligada a motivar su decisión, a exponer los fundamentos de hecho y de derecho en los que basa su resolución. La exigencia de motivación se explica porque la Administración actúa en cada caso el interés público que la Ley no ha concretado y ha remitido a la Administración esta función. Por tanto es preciso señalar la conexión entre interés público y solución concreta 18.

La Administración está obligada a razonar, a exponer de forma precisa el fundamento de su decisión, señalando los elementos de hecho, las cuestiones fácticas que ha tomado en consideración. La Administración debe exponer en todo caso cuales son la concretas circunstancias de hecho y de Derecho que a su juicio determinan que la

18. Vid. SAINZ MORENO, F.: "Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", R.E.D.A. 1978, 8, págs. 63 y ss. En relación a este trabajo es preciso señalar que la afirmación contenida en el título acerca del carácter del interés público es matizada posteriormente en el texto.

decisión deba inclinarse en el sentido por ella elegido
17. Debe explicitar en todo caso el hecho o conjunto de hechos que justifican el acto 18.

En el ámbito de las decisiones económicas la Administración ejerce potestades que tienen reglado solamente los aspectos centrales. Pero la Administración no solamente puede decidir acerca de la oportunidad de la decisión en sí misma, decidir si otorga o no ayudas, sino que puede en mayor o menor medida resolver libremente acerca del contenido de las mismas. En estos casos la relevancia del proceso de toma de decisiones - del procedimiento de integración de los distintos intereses en presencia - de los informes de los órganos consultivos es determinante. Solamente desde esta perspectiva global es posible que el juez disponga de suficientes elementos para poder ejercitar su función fiscalizadora. La fundamentación de la decisión, la explicación del porque se decide en un determinado sentido permite al juez no entrar a valorar la oportunidad de la decisión. En cambio, le permite asegurar que ésta no es arbitraria 19.

El Tribunal podrá revisar la legalidad del acto, no

17. Vid. Sent. T.S. de 8 de noviembre de 1986 (Ar. 7083)

18. Vid. Sent. T.C. 17 de julio de 1981 (servicios mínimos)

19. Sobre la importancia de la motivación de las decisiones administrativas de contenido económico vid. las reflexiones de FERNANDEZ FARRERES, G. en la recesión de la obra de FORTIN, Y. : "Le contrôle de l'Administration économique en Grande Bretagne" , R.E.D.A. 1979, 23, págs. 672-673

solamente en sus aspectos formales sino que a través de esta vía puede entrar a conocer acerca de la racionalidad de la decisión ²⁰. La relación entre el medio utilizado y el fin de la potestad ²¹. Esto explica la tendencia, en la mayoría de ordenamientos, a configurar la regla de motivación como una exigencia fundamental del actuar administrativo ²². Asimismo, la especial virtualidad que desarrollan en este campo los principios generales del Derecho ²³.

La heterogeneidad del contenido de la resolución administrativa se plasma no solamente en relación a la diversidad de ayudas que pueden concederse sino también en las condiciones exigibles y en el carácter económico del núcleo duro de la decisión ²⁴. Estos elementos

20. Sobre el tema de la virtualidad del principio de igualdad como instrumento de control jurisdiccional, es fundamental el trabajo de ALONSO GARCIA, E.: "El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española", R.A.P. 1983, 100.102, págs. 21 y ss.

21. Esta adecuación al fin se controla mediante la técnica de la desviación de poder. Vid. sobre este tema, CHINCHILLA, C.: La desviación de poder, Madrid, 1989.

22. Vid. una exposición de esta problemática en los distintos ordenamientos en "Le rôle du juge administratif devant les interventions économiques de l'Etat", Etudes et Documents 1971, 24.

23. Com es bien sabido, estos principios se encuentran positivizados en la Constitución española. Sobre el juego de los mismos. Vid. REICH, N.: Mercado y Derecho, op.cit. págs. 99 y ss. y FERNANDEZ FARRERES, G.: op.cit. págs. 698 a 718; BASSOLS COMA, M.: "Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración" R.A.P. 1978, 84, págs. 27 y ss.; LEGUINA VILLA, J.: "Principios generales del Derecho y Constitución", R.A.P. 1987, 114, págs. 31 a 33.

24. Carácter económico de la decisión en el sentido de que difícilmente será contrastable en términos jurídicos

constituyen rasgos característicos de un ámbito de libre apreciación de la Administración 25. Aunque como hemos precisado existen diversos medios para reducirlo y controlarlo.

En conclusión, y retomando la cuestión que habíamos planteado, esta caracterización de la potestad lleva directamente a la conclusión de que difícilmente podrá conceptuarse la posición de las empresas que solicitan la integración en el marco de la reconversión industrial como derecho subjetivo 26. El principio de igualdad no constituye, en principio, apoyatura suficiente para

operativos, lo que significa que cabe más de una solución justa. No quiere esto decir que entendamos que la presencia de cuestiones técnicas signifique de forma automática la configuración de la potestad como discrecional. Vid. COCA VITA, E.: "Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad técnica", R.A.P., 1983, 100-104 II, págs. 1039 y ss, y del mismo autor, "También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los tribunales", R.A.P. 1985, 108, págs. 205 y ss. El primer trabajo es un comentario de la sent. T.S. 2 de abril de 1985 (Ar. 2854). Algunas consideraciones sobre esta cuestión en MALARET, E.: "Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales", R.A.P., 1988, 118, pág. 330. Una perspectiva distinta en ALONSO GARCIA, E.: "L' àmbit de decisió política i tècnica del Govern exempt de control jurisdiccional", en la obra colectiva, El Govern a la Constitució espanyola i als Estatus d'Autonomia, Barcelona, 1985.

25. Evidentemente esto no significa que consideremos la discrecionalidad como rasgo inherente a la actividad administrativa instrumentada a través de ayudas.

26. Si bien no podemos considerarlo un derecho subjetivo en sentido clásico, es preciso recordar la construcción de GARCIA DE ENTERRIA, el derecho subjetivo "reaccional", de gran virtualidad en nuestro ámbito. En todo caso si que tienen un interés jurídicamente protegible. La referencia al autor citado por su trabajo "Sobre los derechos públicos subjetivos", R.E.D.A. 1975, 8, págs. 427 y ss, ahora en el Curso.. (Vol II) op. cit.

fundar un derecho subjetivo. A no ser que en el plan se hayan establecido de forma muy estricta los fines y objetivos, las condiciones a cumplir por las empresas, así como determinado con toda precisión la tipología de las ayudas. Si de la norma objetiva surge o nace directamente el derecho de la empresa, entonces sí que podremos hablar de derecho subjetivo. Pero de la lectura de las diferentes ordenaciones sectoriales no parece deducirse tal posición subjetiva 27. Como hemos recogido anteriormente el propio Tribunal Constitucional, al referirse "de pasada" al tema, señala que

"este derecho subjetivo solo existiría si la Administración hubiese aprobado o aprobase un plan de reconversión del sector y en la medida establecida por este plan" 28.

27. Quizás un supuesto límite, en el que la posición de las empresas está más fortalecida, lo constituyen las dos ordenaciones sectoriales en las que al delimitar el sector afectado se ha precisado mucho, de forma que en la práctica sólo encajan en la definición dos empresas. Vid. art. 1, R.D. 2793/1981 (fabricante de equipo eléctrico para la industria de automoción) y art. 2. R.D. 1788/1982 (fabricante de forja pesada por estampación) que transcribimos porque es muy ilustrativo: "El presente Real Decreto es de aplicación a las industrias cuya actividad mayoritaria sea la fabricación de piezas de acero forjado por estampación que convenientemente mecanizados constituyen componentes que se incorporan a la fabricación de vehículos automóviles, incluyendo en todo caso la producción de piezas forjadas de peso superior a veinte kilogramos". En esta definición tan casuística solamente encajan las dos empresas más importantes del sector (80 % de la actividad), ya que la problemática de las restantes empresas forjadoras es completamente distinta y no requieren el mismo tratamiento. Asimismo, los objetivos están redactados con gran precisión, las ayudas son más homogéneas -subvención y crédito oficial- pero su cuantía y periodicidad no están delimitadas.

IV.2.2.1.3. ALCANCE DE LA FISCALIZACION JURISDICCIONAL

Finalmente, ya que nos hemos referido a la posibilidad de que el Tribunal entre a conocer el fondo del asunto, el contenido del acto de integración en la ordenación sectorial, cabe plantearse cual es el papel del juez al enjuiciar la decisión administrativa. ¿Puede sustituir la decisión de la Administración? ²⁸ ¿Puede el juez cambiar el tipo de beneficios otorgados o modificar la cuantía de los mismos? ¿Puede alterar las vinculaciones impuestas a las empresas?

En relación a los beneficios parece bastante difícil que mediante sentencia se obligue a la Administración a ampliar la cuantía de una subvención. En cambio creo que por el juego del principio de no discriminación, utilizado con todos los matices de rigor, es posible que se obligue a la Administración a ampliar, dentro de los límites del plan, los beneficios concedidos a una empresa. Es decir si el plan opta dentro de una

28. Sent. T.C. 39/1989, de 18 de febrero (Fq Jq 3a). El subrayado es nuestro.

29. Vid. sobre este tema, con carácter general, EMBID IRUJO, A.: "La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana", R.A.P. 1988, 115, págs. 403 y ss. BULLINGER, M.: "La discrecionalidad de la Administración Pública. Evolución, funciones, control judicial", La Ley, 1987, 1931, págs. 4 y ss. Y en relación a actuaciones de contenido económico, TORNOS, J.: Régimen jurídico de la política... op.cit. págs. 296 a 300.

determinada ordenación sectorial, por solamente dos o tres tipos de beneficios, es posible que el juez, utilizando como punto de referencia otro empresa del sector, y siempre que se den idénticas circunstancias, pueda resolver en el sentido de otorgar incentivos no asignados a una empresa por la Administración y sí atribuidas a otras. El juez puede llegar a apreciar en algunos casos muy concretos y puntuales que se ha producido una discriminación al no otorgar un tipo de ayudas que en cambio en la misma situación se ha otorgado a otra empresa del sector.

Nos estamos ahora refiriendo al tipo de estímulos en concreto. En relación a los condicionamientos o cargas debe tomarse en consideración el principio de proporcionalidad ³⁰.

Ahora bien, lo que le juez no parece que puede llegar a determinar en ningún momento, sustituyendo a la Administración, es la integración de la empresa en el plan sectorial. Como hemos señalado, los diferentes elementos que conforman la decisión de la Administración no permiten que los Tribunales puedan actuar en el caso concreto el interés general definiendo la solución justa. Esta es una función reservada a la Administración por el legislador. La ley le ha confiado esta tarea ³¹. El juez

30. DIAZ LEMA, S.M.: Op. cit. pág. 415

31. Es preciso recordar que a través de la subordinación del poder administrativo al órgano indirectamente representativo, el gobierno, se materializa de forma

no puede sustituir con sus propias valoraciones las de la Administración 32.

Como hemos señalado anteriormente mediante el acto de aprobación del programa de la empresa se inserta esta unidad al proceso de ordenación sectorial. En consecuencia, esto significa la ejecución al último nivel de operatividad de la función pública de dirección del proceso económico, que en este caso tiene un ámbito más reducido - el sector industrial. En tanto que cometido público encomendado a la Administración estará fiscalizado jurisdiccionalmente (art. 108.1.C.E.). Pero en el ejercicio de su función de control, los Tribunales no podrán alterar el reparto constitucional de funciones

indirecta su legitimación democrática. Vid. sobre el tema de la posición de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, PAREJO ALONSO, L.: Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Madrid, 1983, págs., 99 a 119.

32. En este sentido las expresiones "juez administrador" o juez que gobierna han aparecido en la doctrina francesa al hilo de algunas decisiones del Conseil d'Etat que han sido contempladas desde importantes sectores doctrinales como transgresiones al cometido propio de los órganos jurisdiccionales. Vid. LAUBADERE, A. de: "Le contrôle juridictionnel du pouvoir discretionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat français"; LEMASURIER, J: "Vers un nouveau principe général du Droit? Le principe "Bilan coût-avantages"; WALINE, G : "Le rôle du juge administratif dans la détermination de l'utilité publique justifiant l'expropriation"; todos los trabajos en Mélanges a M. WALINE, (II), Paris, 1974, págs. 531 y ss, 551 y ss, y 811 y ss, respectivamente. En general sobre el papel del juez y de la Administración, TRUCMET, D: Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Paris, 1977. Sobre el "bilan coût-avantages" vid. DE LA CURZ FERRER, J : "Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance coste-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa" R.E.D.A. 1985, 45, págs. 71 y ss.

33. Esto significa que el contenido de la sentencia será generalmente de anulación de la decisión administrativa, pero el Juez no podrá configurar de nuevo la posición de la empresa en su relación con la Administración ³⁴. El Juez puede entrar a conocer el fondo de la decisión administrativa. El problema es el alcance del remedio judicial, la operatividad de la sentencia ³⁵.

Los Tribunales en su labor de desarrollo del Derecho deben detenerse allí donde la Administración haya adoptado una decisión concretizadora de la Ley. Sólo cuando claramente se haya faltado al ordenamiento jurídico podrá la jurisdicción actuar. En unos tiempos de decisiones tecnificadas en grado sumo que ni en su más mínima parte están previstas por la Ley o pueden considerarse desarrollo de la misma, la llamada a la autolimitación de los jueces es importante ³⁶.

33. Vid. el principio de corrección funcional en HESSE, K.: Escritos de Derecho Constitucional., op. cit. págs. 49 y 50. Aunque es preciso señalar que esta regla interpretativa debe "corregirse" cuando se aplica al campo de las relaciones Administración-Jurisdicción.

34. Evidentemente todavía plantea más dificultades el enjuiciamiento del plan sectorial. Vid. EMBID IRUJO, A.: "La relación entre los poderes ..." op. cit. págs. 418 a 423. Especialmente la referencia a la dificultad de emplear las técnicas tradicionales de reducción de la discrecionalidad para las decisiones administrativas de prognosis. BULLINGER identifica la planificación como uno de los ámbitos de discrecionalidad adecuados a la estructura constitucional del Estado social y democrático de Derecho. Vid. op. cit. págs. 6 y 7.

35. Vid. ALONSO GARCIA, E.: "El ámbito de decisión política y técnica ..." op. cit. en el que se expone esta problemática en el ámbito del Derecho norteamericano.

36. BROHM, W. expuesto en el trabajo precitado de EMBID IRUJO. La misma preocupación en la literatura

Los límites del control jurisdiccional obligan a tomar en consideración otros mecanismos de fiscalización 37. Por esto la propia L.R.R. crea la Comisión de Control y Seguimiento. Este órgano de composición mixta, Administración-agentes sociales desarrolla funciones que permiten de forma indirecta un control de la Administración. No se trata de la función de control en sentido técnico jurídico, ya que no pueden tomar medidas, pero a través de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en el proceso de toma de decisiones se produce un cierto control (Informe previo).

Otro mecanismo específico de control indirecto, de control por parte de los diferentes intereses implicados, se instrumenta a través de las Sociedades de Reconversión. Estas organizaciones pueden ser creadas por el correspondiente Decreto sectorial y en este caso pasan a formar parte de las mismas empresas integradas en el plan de reconversión (art. 7.1. L.R.R.) 38 .

norteamericana. ALONSO GARCIA, E.: La interpretación de la Constitución, op. cit. págs. 539 a 568.

37. La doctrina que ha puesto de relieve los límites del control jurisdiccional propugna una mayor atención a las reglas de organización y procedimiento. Vid. BULLINGER. op.cit. pág 7. TORNOS, J.: El régimen jurídico... op.cit. págs. 296 y ss. Esta modalidad de control es cualitativa y cuantitativamente importante en el sistema angloamericano de Comisiones y Agencias. Vid. SCHWARTZ, B.: Le droit administratif américain, Paris, 1952; FORTIN, Y.: op.cit.

38 Posteriormente, en el epigrafe relativo a la supervisión, expondremos con mayor detalle la mecánica de estos tipos de control.

separación entre el origen de la relación y el carácter y efectos de la misma condujo hace unos años a una polémica doctrinal en torno al carácter unilateral o bilateral de la acción concertada. Visto desde los parámetros actuales, en mi opinión, el debate parece fundarse sobre todo en razones que van más allá de la lógica de la técnica jurídica analizada. Me parece que subyacen en las dos argumentaciones aunque no siempre se explicitaban. La primera consideración es de carácter general. En los años sesenta, forma parte del acervo cultural común la idea de que los poderes públicos han asumido nuevas tareas, y de forma significativa en el ámbito económico. Y junto a esta visión del nuevo rol de las instancias públicas se desarrolla, de forma paralela pero con absoluta sintonía, la idea de que éstas no pueden ni deben controlar, ni gestionar toda la esfera de lo económico. En consecuencia, parece que la forma de explicar la asignación de responsabilidades entre Estado y empresas que intervienen de forma interrelacionada en la actividad económica persiguiendo objetivos comunes, aunque no actúen de forma conjunta, pasa por acudir a la técnica contractual. Esta apelación al contrato permite subrayar la idea de acuerdo, de voluntariedad en la adopción de determinadas políticas o estrategias. La segunda consideración está más directamente relacionada con las situaciones concretas que se abordan y la problemática técnico-jurídica que las mismas plantean. Me refiero a la necesidad de garantizar la posición subjetiva de las empresas a las que se han otorgado diferentes incentivos en aras al cumplimiento de determinadas y concretas actividades. En mi opinión, no es preciso acudir a la tesis contractual para evitar modificaciones futuras. La figura de la revisión de oficio y los principios que rigen la revocación de los actos administrativos permiten el cumplimiento del principio de seguridad jurídica. Esta última precisión y la constatación de que la colaboración entre poderes públicos y empresas no tiene un único cauce, sino distintas técnicas de articulación, explican, seguramente, que los más recientes estudios sobre las técnicas de incentivación o fomento (según la terminología clásica) conceptúen la subvención, en tanto que beneficio más característico, como un acto administrativo de carácter unilateral. Vid. MARTIN RETORTILLO, S.: Derecho Administrativo... op.cit. págs. 482-483, y los trabajos monográficos precitados de FERNANDEZ FARRERES, G. y DIAZ LEMA, J.M., págs. 411 y ss. y págs. 155 y ss. respectivamente. Asimismo FERNANDEZ FARRERES, en un trabajo que es en parte réplica al de DIAZ LEMA, ha insistido en la idea de que "otorgada la ayuda económica con arreglo a una serie de requisitos y encaminada a la consecución de un fin determinado, la Administración otorgante no puede con posterioridad, y en base a meros valores de oportunidad, dejar sin efecto la ayuda o reducirla o variar el contenido

IV.2.2.2. SIGNIFICADO Y FUNCIONALIDAD DEL ACTO DE INSERCION.

De las distintas consideraciones realizadas se deduce que la aprobación de la solicitud de incorporación al plan prevista en el art. 5.2 L.R.R. es un acto administrativo. En tanto que tal podemos indicar que reúne todas las características de un acto jurídico de esta naturaleza. A nosotros nos interesa señalar dos rasgos en especial.

En primer lugar el carácter unilateral. Con ello queremos insistir en el hecho de que la declaración procede de la Administración. Ese es el origen formal de la declaración productora de efectos. Este dato es el que nos permite diferenciarla de un contrato ¹. El contrato es siempre obra común de dos o más personas ². La bilateralidad del contrato se predica de su origen, no de las obligaciones que en el mismo nacen, ya que no todos los contratos son sinalagmáticos ³. El carácter unilateral del acto no

¹ Vid. sobre este elemento como rasgo diferenciador de la naturaleza del contrato en relación al acto administrativo, GARCIA TREVIJANO, J.A.: Los actos administrativos, Madrid, 1986, pág. 95.

² DIEZ PICAZO, L.: Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial (I), Madrid, 1983 (2a ed.), págs. 93 y ss.

³ Ibidem. pág. 100. "Los contratos se llaman bilaterales o sinalagmáticos, cuando crean obligaciones recíprocas a ambas partes. Por el contrario, son unilaterales aquéllos que crean obligaciones a cargo de una sola de las partes". Creo que es necesario insistir en esta cuestión porque la no

significa que del mismo no puedan derivarse efectos bilaterales. Ni tampoco supone minusvalorar el hecho de que para la validez del mismo y para su propia eficacia sea necesario el concurso de la voluntad de los sujetos interesados. La voluntad de los sujetos privados, en nuestro caso de los órganos representativos de la empresa, juega como presupuesto de la propia existencia del acto mediante la solicitud y de su posterior eficacia a través de la aceptación y el cumplimiento del compromiso asumido por la empresa. La concurrencia de voluntades no se produce de forma simultánea, no coincide en la producción de una declaración

del clausulado impuesto al beneficiario. Quiere decirse que del acto de otorgamiento surge un auténtico y efectivo derecho subjetivo a favor del beneficiario", en "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho Español", R.A.P. 1987, 113, pág. 51. La discusión doctrinal en nuestro país giró en torno al carácter de la acción concertada. Sostienen la tesis contractualista, aunque con posiciones distintas y matices varios, los autores siguientes: SALAS, J.: "El régimen de acción concertada", R.A.P. 1968, 56, págs. 435 y ss.; GARRIDO FALLA, F.: Problemática jurídica de los Planes de desarrollo económico, Madrid, 1975; BASSOLS COMA, M.: "Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privados de interés público", R.A.P. 1977, 82, págs. 61 y ss.; HERNANDO, J. en la obra escrita conjuntamente con MANZANEDO, J.A. y GOMEZ REINO, E.: Curso de Derecho Administrativo económico, Madrid, 1970, págs. 717-718; MARTIN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F.: Derecho Administrativo económico, Madrid, 1974, págs. 183-184. El concierto como acto administrativo en PAREJO GAMIR, R.: "Contratos administrativos atípicos", R.A.P. 1968, 55, págs. 383 y ss.; GALLEGO ANABITARTE, A.: "La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la Administración", en la obra colectiva Libro Homenaje al Profesor Galván Escutia, Valencia, 1980, págs. 191 y ss. Una exposición del debate doctrinal en la literatura jurídica comparada en las dos monografías mencionadas y los estudios franceses más significativos en la bibliografía al final del trabajo, especialmente las diferentes obras de Laubadère, A.

conjunta, sino que se manifiesta de forma sucesiva, a través de distintos actos jurídicos, dotados de identidad propia y atribuibles perfectamente a los distintos sujetos ⁴. Por este motivo hemos puesto de relieve anteriormente la necesaria e importante intervención de las empresas en el procedimiento. Esta participación es un instrumento de articulación de la voluntad de la empresa en el proceso de formación de la decisión de la Administración ⁵.

Para avanzar un poco más en la caracterización de la aprobación del art. 5.2 L.R.R. es preciso poner de relieve el significado de la actuación de la Administración. La instancia pública actúa en ejercicio de una potestad asignada por el ordenamiento jurídico. Mediante la declaración se concretiza el interés público en presencia. Esta operación es necesaria en tanto la norma habilitante no ha procedido de forma directa a la identificación del mismo. Como hemos señalado anteriormente mediante este acto se materializa a nivel de empresa la función de dirección de la actividad económica asignada a los poderes públicos. Esta función se

⁴ En este sentido GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, J.R.: Curso...(I) op.cit. pág. 617, precisamente al señalar los rasgos caracterizadores de la actividad multilateral de la Administración, en contraposición a la de carácter unilateral.

⁵ Aunque, como SCHEUING ya ha señalado, no es fácil pronunciarse sobre el carácter de la acción administrativo de estímulo basándose en la existencia de un acuerdo de voluntades, porque la solución es muy subjetiva, depende de cómo se interprete y valore este acuerdo de voluntades que se produce en diferentes fases. Vid. Les aides financières publiques, París, 1974, págs. 160 y ss.

desarrolla en cascada, a través de los distintos niveles que se articulan en la trilogía Ley-plan sectorial-programa empresarial. El acto administrativo permite concretar e individualizar lo establecido anteriormente en el plan sectorial. La realización de los objetivos señalados en el plan requiere la posterior operación de concreción a nivel empresarial. La puesta en práctica del plan se instrumenta por medio de los programas correspondientes de cada empresa ⁶. Fuera de este ámbito sectorial, delimitado previamente por la Administración, las empresas no son susceptibles de acogerse a la política de incentivos.

La objetivación de la situación de la empresa mediante el plan sectorial obliga a matizar el elemento "voluntariedad". Como hemos señalado, fuera del plan no es posible el "acuerdo". Pero además, el tratamiento sectorial "objetiviza los beneficios, los concede a las empresas, que son una realidad económica, pasando a segundo plano la titularidad de las mismas" ⁷. Esto significa que no se distingue según el carácter público o privado de las empresas. La participación de las empresas públicas introduce un nuevo factor de relativización del elemento voluntariedad

⁶ En el mismo sentido y con carácter general DIAZ LEMA, op.cit. y refiriéndose al régimen de reconversión industrial en concreto, MARTIN RETORTILLO, S.: Derecho Administrativo...op.cit. pág. 457.

⁷ En estos términos el Ministerio de Hacienda presentó la acción concertada. Vid. Ministerio de Hacienda: Acción Concertada, Madrid, 1972, págs. 21 y 22.

8.

La resolución final es un acto unilateral de la Administración. La voluntad de la empresa es condición indispensable para su existencia, pero no es el resultado del acuerdo de las partes. Es la aplicación a un supuesto de hecho concreto de las previsiones legales ⁸.

El contenido heterogéneo del acto administrativo de integración de las empresas a la ordenación sectorial, así como el carácter de la función pública ejercida, dificultan su homologación en relación a la tipología de los actos ¹⁰.

⁸ Vid. sobre el tema de la participación de las empresas públicas en la acción concertada las distintas posiciones de SALAS, J.: op. cit. y COSCULLUELA, L.: "Sector público y planificación", R.A.P., 1968, 57, págs. 35 y ss.

⁹ TORNOS, J y MALARET, E.: "La política de reconversión industrial. Algunos aspectos críticos de la Ley de Reconversión e Reindustrialización", en Constitución y Economía en España: Gobierno de la economía y Administraciones Públicas, (Actas del Congreso sobre Derecho Público de la Economía, celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, celebrado en Vitoria Gasteiz, del 28 de septiembre al 2 de octubre de 1987), Oñati, 1988. pág. 120.

¹⁰ El análisis de la naturaleza de los actos administrativos se realiza generalmente partiendo del dato de la incidencia que tiene el ejercicio de las potestades administrativas en la situación subjetiva de los particulares. Un reflejo de esta posición clásica en GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso... (II) op.cit. págs. 93 y ss. Esta presentación es todavía deudora de la separación Estado-sociedad sobre la que se construye el Derecho Administrativo. Por esto, posteriormente al analizar las distintas técnicas administrativas y muy especialmente la autorización ya no se utiliza. Creo que es más operativo utilizar un criterio funcional, partiendo del fin que sigue el acto mediante el cual se instrumenta la potestad. Esta perspectiva es la que utilizan los trabajos sobre la autorización de MANZANEDO, J.A., en El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español, Madrid, 1968, págs. 379 y ss. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Inscripciones y

Solamente podemos señalar, a modo de resumen, dos aspectos. Para captar la estructura lógica de la figura es preciso diferenciar los dos momentos lógicos en los que se produce la voluntad de los distintos sujetos: la petición y la resolución ¹¹. El distinto juego de la voluntad es funcional con la naturaleza del acto, con su contenido. Declara un derecho de la empresa y, en consecuencia, la correlativa obligación de la Administración a una prestación de contenido económico o jurídico. Pero ésta no es "gratuita" sino que "a cambio", la empresa asume el compromiso de realizar una determinada conducta ¹². Pero la Administración no se la

autorizaciones industriales", R.A.P., 1967, 52, págs. 421 y ss. Las ideas centrales de este trabajo se recogen posteriormente en el Curso...precitado. El punto de vista funcional lo adopta GIANNINI al exponer las distintas intervenciones públicas en la economía en Diritto pubblico dell'economia, Bologna, 1985 (2a ed.). Aunque es preciso tener presente que en este autor, este criterio se superpone a la sistematización de las formas de intervención según la tripartición autorización, concesión, ablación, expuesta en "Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia", R.D.Comm. 1959, I, págs. 317 y ss. Con estos puntos de referencia creo que es posible explicar la integración al plan como un acto en el que por el doble juego de los incentivos y condicionamientos simultáneos se opera al mismo tiempo una ampliación de los derechos de las empresas, en tanto se les reconoce una posición jurídica de acreedor que no tenían anteriormente, pero al mismo tiempo se produce una ablación de una parte de los poderes decisionales de la empresa. Mediante este acto, la Administración ejerce con más o menos intensidad según los distintos casos la función de dirección de la actividad empresarial, vinculando el interés público a la obtención de un determinado resultado.

¹¹ CAVALLO, B. y DI PLINIO, G.: Manuale di Diritto Pubblico dell'Economia, Milano, 1983, pág. 465.

¹² Estamos utilizando lenguaje corriente y no términos técnico-jurídicos.

podrá exigir en caso de incumplimiento ¹³. Por esto la L.R.R. prevé de forma específica una batería de técnicas de reacción puestas a disposición de la Administración.

El art. 33 L.R.R. señala que

"el incumplimiento de las obligaciones a que se hayan comprometido las empresas en los planes y programas de reconversión dará lugar a la pérdida total o parcial de los beneficios obtenidos, con la obligación de reintegro prevista en el número 3 del artículo anterior y una multa de tanto al triple en la cuantía de dichos beneficios en función de la gravedad del incumplimiento y sin perjuicio de la aplicación, cuando proceda, de los preceptos sobre delito fiscal. La Administración podrá ejercitar la acción de responsabilidad contra los Administradores de las empresas infractoras por los daños ocasionados al Estado" ¹⁴.

¹³ De ahí la virtualidad de la figura de la carga jurídica para explicar el carácter del compromiso asumido por la empresa. Vid. sobre el tema FERNANDEZ FARRERES, G.: La subvención... op.cit. págs. 417 y ss.

¹⁴ El Capítulo VIII de la L.R.R., en el que se integra el precepto mencionado, tenía una vigencia limitada hasta el 31 de diciembre de 1986, de acuerdo con la Disposición Fiscal Segunda de la propia L.R.R. En consecuencia debemos entender que ya no está en vigor. Sobre todo, teniendo presente que la prórroga de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1987, no se ha extendido a este apartado de la Ley (Disposición adicional 42.1).

Los instrumentos de reacción ante el incumplimiento de la empresa son numerosos. La empresa ha asumido el compromiso de hacer en un determinado sentido. Si no lo hace, la Administración no le puede exigir el desarrollo de la actividad en atención a la cual se le ha otorgado unos determinados incentivos ¹⁵. Como en modo alguno la Administración otorgante puede exigir de la empresa dicho cumplimiento, la regulación legal debe disponer los medios adecuados para garantizar la posición de la Administración. Así se hace referencia a distintas figuras:

- pérdida total o parcial de beneficios
- obligación de reintegrar los distintos beneficios económicos percibidos con cargo a fondos públicos.
- Sanción administrativa típica: multa
- Sanción penal: delito fiscal
- acción de responsabilidad por daños

Al margen de estos remedios, la exigibilidad de la obligación económica queda pendiente del cumplimiento, por el beneficiario, de la correspondiente carga jurídica a la cual

¹⁵ A pesar de la utilización del término "obligación" en el art. 33, ésta no es la caracterización de la posición subjetiva de la empresa en relación a la Administración otorgante de beneficios, sino la de carga jurídica. Vid. FERNANDEZ FARRERES, G.: op.cit. págs. 417 y ss.

se supedita el efectivo acceso a los beneficios concedidos¹⁶. Esta posición de la Administración se refuerza, de forma expresa, en los textos de las distintas resoluciones consultadas.

Entendemos que al instrumentarse la posición de la Administración en términos de no exigibilidad de su obligación no es preciso que ésta acuda a la vía de la revocación por causas, sobrevenidas, de legalidad¹⁷. No es preciso proceder a la eliminación del acto administrativo. Distinta será en cambio la situación si la Administración ha hecho efectiva la ayuda concedida. Este último supuesto debe incluirse dentro de la "ilegalidad sobrevenida". Las circunstancias de hecho que justificaron el acto han desaparecido y la Administración debe eliminarlo¹⁸. Como consecuencia de la desaparición del acto, la empresa deberá proceder a la devolución del beneficio económico satisfecho. Este ya no tiene fundamento. La devolución es consecuencia inmediata de la estructura jurídica de las ayudas de carácter económico atribuidas a la empresa. No tiene por tanto

¹⁶ Ibidem. págs. 423 y 424.

¹⁷ Evidentemente no se trata de un supuesto de revisión o eliminación de los actos administrativos por su ilegalidad, porque en el momento en que fueron dictadas eran acordes con la norma.

¹⁸ Un supuesto de estas características es el previsto en el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

consideración de sanción ¹⁹ ²⁰. Por ello es preciso, en cambio, que la posibilidad de imponer sanciones administrativas esté específicamente prevista en el ordenamiento ²¹.

Estas consideraciones explican el último rasgo caracterizador del acto de integración al plan. Mediante la

¹⁹ Aunque a veces la utilización del término revocación-sanción pueda inducir a confusión; el término sanción opuesto al de revocación indica solamente que esta figura es uno de los procedimientos previstos en el ordenamiento para restituirlo en su integridad, para reintegrar el orden conculcado. Vid. BOBBIO, N.: Contribución a la teoría general del Derecho, Valencia, 1980 (trad. española), págs. 335 y ss. En un análisis concreto de las regulaciones legales deben delimitarse claramente las distintas formas de reacción ante la transgresión de las prescripciones establecidas, ya que su funcionalidad juega de distinta forma. Cualquier medida que adopte la Administración para corregir una infracción del ordenamiento jurídico no es una sanción. Vid. la distinción en GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO, L.: Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid, 1981, págs. 792 y ss. La misma idea en MALARET, E.: "Una aproximación jurídica al Sistema..." op.cit. págs. 323 y 324.

²⁰ En cambio GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: en el Curso...(II) op.cit. consideran como una sanción, en el sentido estricto del término, la pérdida de una situación administrativa de ventaja derivada de la conducta del particular, pág. 151. En el mismo sentido que he expuesto, FERNANDEZ FARRERES, G.: La subvención... op.cit. pág. 429, nota 31 y las consideraciones formuladas en las págs. 443 a 450.

²¹ Sobre el alcance del principio de legalidad en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, vid. Sents. T.C 42/1987, de 7 de abril y 3/1988, de 21 de enero, 29/1989, de 6 de febrero y, entre otros, ESTEVE PARDO, J.: "Sanciones administrativas y potestad reglamentaria", R.E.D.A., 1986, 49, págs. 99 y ss; MESTRE DELGADO, J.F.: "Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora", R.E.D.A., 1988, 57; MICHAVILA, J.M.: "El principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración: Nuevas aportaciones del T.C.", Poder Judicial, 1987, 6, págs. 83 y ss.

aprobación del programa la Administración ejecuta el plan y orienta la reestructuración empresarial. En consecuencia se crea una relación estable entre la Administración y la empresa. Posteriormente analizaremos el carácter de la misma. Ahora nos interesa destacar este papel del acto como originador de una relación estable, puesto que no se agota la eficacia en el propio acto sino que cumple la función de insertar la empresa en el ordenamiento, delimitando su capacidad de acción, condicionando su margen de maniobra, el modo de ejercer su capacidad de organizarse y de relacionarse con terceros ²².

Es preciso señalar el papel creador del acto. No creemos que pueda aplicársele la figura del acto-condición ²³. En el acto de aprobación del programa y de otorgamiento

²² Obviamente la empresa puede salir libremente de esta situación renunciando a los beneficios otorgados. El dato de la renuncia permite además conceptuar la relación como no contractual. Del mismo modo que la voluntad es relevante para la inserción en la relación, es determinante para el final de la misma.

²³ A pesar del carácter reglamentario de los R.D. sectoriales y en consecuencia la imposibilidad de introducir modificaciones a través del acto singular en virtud del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, no todo está previsto en la disposición, no está totalmente definida la posición subjetiva de la empresa. Mediante el acto, la empresa no se incorpora a un status definido legalmente. La intervención de la Administración no significa meramente abrir la puerta a un régimen reglamentado de antemano, al que se remite por entero. Sobre la configuración del acto-condición no podemos evitar referirnos a la doctrina clásica y en particular, JEZE, G.: Principios generales del Derecho Administrativo, (I) Buenos Aires, 1948 (traducción castellana, que es la que hemos manejado), págs. 48 y ss. Este autor contrapone el acto creador de una situación jurídica al acto-condición, basándose precisamente en el

de los incentivos se concretan para cada empresa los requisitos, condiciones y demás circunstancias con arreglo a las cuales se enmarca la relación jurídica correspondiente. En el acto se individualiza la forma de colaboración de cada empresa en la realización de los fines preestablecidos. Se instrumenta la parcela concreta que le corresponde en el cumplimiento de los objetivos. En virtud de esta declaración administrativa, la empresa se integra en el proceso de ordenación sectorial, entrando en un complejo relacional, cuyas pautas están establecidas, tanto las normas vigentes como las formales de generación de nuevas normas. Esta funcionalidad es inherente a la aprobación de la inserción al plan sectorial.

distinto efecto y contenido de los mismos.

IV.3. SUPERVISION DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LAS EMPRESAS.

IV.3.1. SUPERVISION POR LA PROPIA ADMINISTRACION.

La política de reconversión industrial, la ordenación sectorial de la misma carecería de fuerza real, no sería creíble por parte de los agentes económicos si no existiera el correspondiente mecanismo jurídico que garantiza su aplicación efectiva. No pretendemos analizar el régimen diseñado en la L.R.R. sino solamente señalar los rasgos que son funcionales con el carácter estable y continuado de esta relación empresas-Administración. Como CAVALLO-DI PLINIO han señalado, la figura técnica del control-verificación tiene un carácter instrumental en relación a otras formas de intervención pública, se inserta generalmente en un tipo de relación más compleja ¹.

Utilizamos la noción de supervisión acuñada por la doctrina germánica porque nos parece que permite caracterizar el conjunto de potestades públicas que tiene como función

¹ Manuale di Diritto Pubblico dell'economia, Milano, pág. 524.

evitar actuaciones incorrectas ². Expondremos sus rasgos originarios porque son muy ilustrativos de la virtualidad de la aplicación de esta categoría a las relaciones entre Administración y empresas ³.

En la definición de TRIEPEL por "supervisión" se entiende la "totalidad de las acciones estatales que tienen por fin adecuar o mantener la conducta de los sujetos sometidos al Estado de acuerdo con el criterio fijado" ⁴. De entrada es preciso señalar el carácter teleológico de la definición, es lo que permite agrupar bajo la misma rúbrica un conjunto de potestades de diverso contenido. El segundo elemento a destacar es la existencia de la idea de un parámetro de referencia, de un modelo teórico de la actividad

² Una exposición del origen del concepto (TRIEPEL) en JIMENEZ BLANCO, A.: Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación, Madrid, 1985, págs. 60 y ss. En la elaboración inicial se ciñe a las relaciones entre el Reich y los Stäten, cuando éstos ejecutan la legislación de aquél, vid. GARCIA DE ENTERRIA, E.: La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid, 1983, pág. 149 y 173 y ss.

³ Como categoría general en FORSTHOFF, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, cit. por JIMENEZ BLANCO, A.: "Supervisión bancaria y responsabilidad administrativa. (Entorno a las Sentencias del Bundesgerichtstof de 15 de febrero y de 12 de julio de 1979)". R.D. Bancario y Bursátil, 1985, 20, pág. 289, nota 10 y del mismo autor, "La legislación sobre reconversión y reindustrialización" R.E.D.A., 47, pág. 368, nota 25.

⁴ En JIMENEZ BLANCO, A.: Las relaciones...op.cit. pág. 60.

controlada, de un criterio fijado con antelación ⁵. Finalmente y quizás lo más significativo desde nuestro punto de vista, es el hecho de tratarse de sujetos distintos. Significativamente el sujeto supervisado actúa sus poderes en base a un título constitucional. La ejecución de la legislación por los Estados se realiza en virtud de su autonomía garantizada en la Constitución. Este fundamento tiene una consecuencia interesante, su actuación debe ser analizada en bloque, no puntualmente. Lo relevante a efectos de la supervisión es la conducta significativa, no el acto individual ⁶. Ello significa la existencia de límites en la instrumentación de la supervisión. Estos límites son imprescindibles para salvaguardar la posición constitucional de los Estados miembros en la ejecución de las Leyes del Reich. El fundamento de la supervisión es el interés general. Si la legislación demuestra un interés general, el resultado de la ejecución de esta legislación es también de interés general ⁷.

Fácilmente se aprecia la virtualidad de trasladar a otro campo de aplicación esta construcción doctrinal. En

⁵ Hemos introducido ahora el término control pero preferimos no utilizarlo porque como se aprecia con una lectura del Diccionario de la Real Academia, "supervisión" es un tipo de control superior, una "alta inspección" y en cambio con el término control se alude a una actuación más intensa, aunque siempre diferenciada de la que se deriva de una relación jerárquica.

⁶ JIMENEZ BLANCO, A.: Las relaciones...pág. 62.

⁷ GARCIA DE ENTERRIA, E.: La ejecución...pág. 102.

nuestro caso además es de especial utilidad. La L.R.R. y los correspondientes Decretos sectoriales son ejecutados por las empresas. Estos sujetos no solamente tienen una personalidad diferenciada sino que además tienen una esfera de actuación garantizada constitucionalmente ⁸. Su posición subjetiva, su ámbito de libre desarrollo se ha instrumentado técnicamente mediante la libertad de empresa ⁹. En consecuencia, las empresas, en el ejercicio de su función de ejecución del sistema L.R.R., solamente pueden ser supervisados dentro de los límites estrictos que se derivan de la misma. La Administración, garante del interés general que la propia ley actúa no puede utilizar otros instrumentos que los estrictamente previstos en la L.R.R. El legislador ha procedido a acotar, a delimitar el interés general y, en consecuencia, la Administración no puede por sí sola alterar las reglas de este reparto funcional. Este nos dará la medida de las relaciones concretas y de los medios a utilizar.

La L.R.R. ha asignado a la Administración potestades de vigilancia y de corrección con el fin de proteger el interés público en presencia. Pero no solamente atribuye a la Administración funciones de inspección y

⁸ ARIÑO G. y SALA ARQUER, J.M. utilizan, en cambio, el término inspección en La Bolsa española: marco institucional, Madrid, 1987, págs. 60 y ss.

⁹ Por eso como señala FORSTHOFF la supervisión se caracteriza por referirse a asuntos propios del ente supervisado, que no pierde la titularidad de la materia, y visto desde la perspectiva de quien supervisa, la supervisión se refiere a asuntos ajenos. Ibidem.

sanción sino que también impone deberes de informar a las empresas.

Veamos pues el contenido de la L.R.R. no sin antes recordar la especificidad de la relación en la que nos movemos, caracterizada por la necesidad de garantizar los compromisos adquiridos por las empresas en el momento de otorgamiento de estímulos ¹⁰. El art. 33 L.R.R. establece que:

1. " Las empresas acogidas a planes de reconversión sin perjuicio de otras medidas de control que se establezcan en los correspondientes Reales Decretos, presentarán anualmente a la Administración del Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma cuando ésta tenga atribuidas competencias en materia de ejecución y desarrollo de los planes estatales de reconversión industrial, un informe comprensivo del estado de cumplimiento de todos los objetivos previstos, de los compromisos contraídos por las partes, con motivación, en su caso, de las

¹⁰ Utilizamos deliberadamente términos no jurídicos para evidenciar la atipicidad de la situación, que impide trasladar miméticamente las construcciones doctrinales realizadas al hilo de la subvención o del otorgamiento de ayudas instrumentadas posteriormente mediante un contrato de crédito.

desviaciones producidas.

2. La Administración del Estado realizará las inspecciones precisas para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos del plan y la exactitud de los datos suministrados por las empresas, sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en esta materia.
3. El falseamiento, la inexactitud o la omisión en los datos suministrados por las empresas podrá dar lugar a la privación total o parcial de los beneficios concedidos con cargo a fondos públicos, con obligación de reintegrar las subvenciones, indemnizaciones y cuotas de los impuestos no satisfechas, así como los correspondientes intereses de demora".

Lo importante en esta fase es contar con los mecanismos que permitan un seguimiento completo de la actividad para poder formarse un juicio certero sobre el comportamiento de las empresas y, en su caso, adoptar las medidas previstas. Es preciso supervisar la conducta de las empresas implicadas para orientar su actividad de conformidad con lo establecido por la Administración en los planes y en el acto de inserción. A la Administración no le interesa conocer el detalle concreto de todas y cada una de las operaciones realizadas por las empresas. Sólo es preciso

conocer la orientación, el curso que sigue la empresa para ver si se producen desviaciones y poder corregirlas.

Así las empresas tienen el deber de presentar un informe anual a las dos Administraciones competentes. El contenido de esta información se precisa en las resoluciones individuales ¹¹.

En relación a la naturaleza del deber de suministrar información creemos que estamos en presencia de una carga. Dado el carácter abstracto y generalmente poco elaborado conceptualmente de la posición jurídica del "deber"; deber genérico que no da lugar a relación jurídica alguna y que sólo mediante un acto administrativo de fijación quedaría concretado. Creemos que estamos en presencia de una carga. La empresa en interés propio debe realizar una determinada conducta si no quiere renunciar al beneficio asignado, si no quiere un resultado desfavorable ¹².

¹¹ En este sentido en algunas resoluciones se indica el plazo en el que deberá presentarse el balance y cuenta de resultados auditados externamente, precisándose que la designación de la empresa auditora deberá ser aceptada por la Sociedad de Reconversión del Sector. Asimismo deberá presentarse una memoria sobre la ejecución y cumplimiento del programa aprobado que recoja las actividades realizadas. Asimismo se incluye la obligación de notificar determinados tipos de inversión, especialmente cuando no esté prevista en el programa aprobado, y en algún caso esta inversión queda supeditada a su aprobación por Ministerio de Industria y Energía.

¹² Sobre este tema son interesantes las consideraciones de GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L. en torno a la naturaleza jurídica de la obligación de edificar prevista en la L.S., Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid, 1981, págs. 621 y ss.

Precisamente al configurar el suministro de información como uno de los compromisos de las empresas en los distintos planes y programas, la consecuencia jurídica del incumplimiento de este deber está directamente fijado en la L.R.R.: la pérdida total o parcial de los beneficios obtenidos. Al configurarse en la L.R.R. en los términos expuestos, este comportamiento de las empresas supedita la plena eficacia del acto de otorgamiento de beneficios. Estos no serán exigibles si no se ha realizado la conducta comprometida.

Los medios instrumentados responden al esquema indicado anteriormente. El ente supervisor tiene la facultad de inquirir información, de investigar la actuación contraria al canon preestablecido. Este conocimiento permite la formación de un juicio y la adopción de la correspondiente decisión. Esta contiene la medida, la reacción concreta de la Administración ante la desviación ¹³. La respuesta a la

¹³ En este sentido CAVALLO, B. y DI PLINIO, G., han precisado que el concepto jurídico de control tiene los siguientes elementos que caracterizan la relación entre controlante y controlado: la función de control, que puede sustanciarse en un acto singular, en una actividad, en un resultado o en un comportamiento; un paradigma de referencia, o sea, un modelo teórico de la función controlada; un juicio con el cual el sujeto controlante valora la función objeto de control; una medida, un acto represivo del controlante obstativo o sancionador en sentido amplio. Control como examen de un sujeto, realizado por otro sujeto distinto que

actuación incorrecta. La actividad de vigilancia, de inspección, tiene carácter instrumental en relación a la adopción de la medida sancionadora ¹⁴. El tema que se plantea al analizar los actos de inspección es el alcance y contenido de los mismos. El contenido de los actos habrá de ser el apropiado al logro de los fines. En definitiva la regla es la de la proporcionalidad y congruencia, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo.

La medida concreta a través de la cual se instrumenta la inspección ha de ser congruente con el fin para el que se dispone y proporcional, no abusiva. Este tema cobra especial relevancia en el supuesto de facultades investigadoras de la Administración que inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales ¹⁵. El Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de las facultades

verifica la conformidad en relación a un modelo con la finalidad de impedir que una actividad disconforme con éste produzca efectos jurídicos.

¹⁴ El carácter instrumental de la inspección en MARTI BAGUE, J.: "Inspección", N.E.J.Seix, Barcelona, 1965, págs. 872 y ss. Por eso preferimos utilizar el término "supervisión" y no el de "inspección", que tiene un significado más reducido.

¹⁵ Vid. GOMEZ REINO, E.: "Las facultades de investigación de la Administración y los derechos fundamentales, con especial referencia al Derecho de la competencia", I.C.E., 1987, 650, págs. 33 y ss. Vid. las tareas asignadas a la Comisión Europea por el art. 89. Tratado C.E.E.

de inspección de la Administración ¹⁶. Pero al mismo tiempo ha señalado el carácter de límite que tiene la finalidad de la inspección. Será considerada arbitraria la actuación no justificada por esta finalidad ¹⁷.

Sorprendentemente en el desarrollo reglamentario de la L.R.R. no se ha regulado de forma pormenorizada el carácter y contenido de las facultades de investigación de la Administración ¹⁸. Seguramente porque se entendía que por la dinámica específica del proceso de reconversión industrial el sistema de supervisión pivota sobre el deber de las empresas de suministrar información detallada ¹⁹. Especialmente si tenemos presente que la Memoria debe ir acompañada de una

¹⁶ Sent. T.C. 110/1984, de 26 de diciembre. Sobre el tema de la incidencia de actuaciones administrativas en locales de personas jurídicas vid. NIETO, A.: "Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria" R.A.P., 1987, 112. págs. 14 y ss.

¹⁷ Ibidem. (F. 5 y 9).

¹⁸ A diferencia la regulación minuciosa de la función inspectora en el ámbito tributario, vid. Reglamento General de la Inspección de los Tributos, aprobado por R.D. 939/1986, de 25 de abril, que desarrolla los arts. 140 a 146 L.G. Tributaria.

¹⁹ Aunque con carácter general la propia Ley General Presupuestaria establece que "cuando las órdenes de pago libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado correspondan a subvenciones en favor de Entidades públicas o privadas, empresas o personas en general, sus perceptores vendrán obligados a justificar en la forma que reglamentariamente se determine, y ante el Ministerio de Economía y Hacienda, la aplicación de los fondos recibidos." (art. 82). Asimismo la Ley de 12 de junio de 1988, de Auditoría de cuentas, establece que deberán someterse en todo caso a auditoría de cuentas las empresas que reciban subvenciones o ayudas del Estado (Disposición adicional primera).

auditoria externa ²⁰.

Esta opción del legislador evita una sobrecarga de tareas. La realización de inspecciones por parte de la Administración requiere un aparato burocrático adecuado. Para el desarrollo de esta función es necesario contar con una infraestructura de medios materiales y humanos apropiada ²¹.

²⁰ Vid. nota 11. La actividad de auditoría de cuentas se fundamenta en el principio de transparencia informativa, inherente al sistema de economía de mercado. Es una actividad que tiene por objeto, mediante la utilización de determinadas técnicas de revisión, la emisión de un informe acerca de la fiabilidad de los documentos contables auditados. Las técnicas de revisión y verificación aplicadas permiten, con un alto grado de certeza, dar una opinión responsable sobre la contabilidad en su conjunto y sobre las otras circunstancias que afectando a la vida de la empresa no estuvieran recogidas en el proceso contable, Vid. Exposición de Motivos de la L. de Auditoría de Cuentas. De acuerdo con este sentido, se regula el contenido y carácter del informe de auditoría de cuentas anuales. Este contendrá al menos, en relación a nuestro tema de interés, "la manifestación explícita de que los datos que figuran en la memoria contienen toda la información necesaria y suficiente para interpretar y comprender adecuadamente la situación financiera y patrimonial de la empresa o entidad auditada, así como el resultado obtenido en el ejercicio, con incorporación, en su caso, de aquellos comentarios que complementen el contenido del mencionado documento" (art. 2.1.c.). En esta misma dirección la ley precisa que "las empresas o entidades auditadas estarán obligadas a facilitar cuanta información fuera necesaria para realizar los trabajos de auditoría de cuentas; asimismo, quién o quiénes realicen dichos trabajos estarán obligados a requerir cuanta información precisen para la emisión del informe de auditoría de cuentas" (art. 3).

²¹ La relación entre eficacia del control y medios materiales y humanos disponibles es señalada en distintos autores que han estudiado los problemas planteados por la inaplicación de la leyes por la falta de previsión de la adecuada cobertura administrativa. La mayoría de los estudios sobre la implementación de los programas legislativos se centra en el ámbito de la economía, y especialmente en la regulación de productos industriales, protección al medio ambiente o tutela de la salud. Vid. BETTINI, R.: Il circolo

Un control afinado y perspicaz requiere, obviamente, una infraestructura en consonancia con esta sutileza ²².

En consecuencia podemos decir que los poderes públicos confían el ejercicio de la facultad de verificar e inspeccionar las empresas en reconversión a unos sujetos que tienen como actividad propia esta tarea de carácter especializado, los auditores. Estos deben desarrollar su función con total independencia de las empresas auditadas y serán responsables por los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento de sus obligaciones (arts. 8,11 y 12 L. Auditoría de Cuentas).

En esta dirección de la especialización funcional se encuadra la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas fiscalice "las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas" (art. 4.2. L.O. del Tribunal de

vizioso legislativo, Milán, 1983. Asimismo en nuestro país existe un consenso generalizado en torno a que la inadecuación de medios puestos a disposición del Banco de España explicaría en parte la gravedad de la crisis de la banca española, Vid. IGLESIAS PRADAS, J.L. y SANCHES ANDRES, A.: "Perfiles generales de la crisis en la banca española", R.D.M., 1984, 171, págs. 56 y ss; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva", en el Libro homenaje al Profesor José Luis Palasi, op.cit. págs. 433 a 435.; MARTIN RETORTILLO, S.: "Panorama general de las crisis bancarias", R.A.P., 1988, págs. 350 y ss.

²² FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: op.cit. pág. 434, nota 19.

Cuentas) ²³.

Esta función se refiere al sometimiento de la actividad económica financiera a los principios de legalidad, eficiencia y economía (art. 9.1. L.O.T.C.). El órgano constitucional dispone de los medios necesarios para proceder a un control basado no solamente en cuestiones de legalidad sino también en otro tipo de consideraciones de carácter técnico-económico ²⁴. El contenido de la fiscalización lo

²³ En el mismo sentido el art. 2.b. de la Ley 5/1984, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña: "Fiscalizar las subvenciones, las ayudas con cargo a los presupuestos de los entes públicos, los avales, las exenciones fiscales directas y personales concedidas por estos entes". La ampliación de supuestos es más acorde con la realidad de la actividad de incentivación en la actualidad pero es de dudosa operatividad cuando no se produce transferencia patrimonial, como en el caso de las exenciones fiscales.

²⁴ Vid. los Informes del Tribunal de Cuentas en relación a las ayudas otorgadas a "General Eléctrica S.A.". Recordemos que como hemos indicado anteriormente este programa de reestructuración se desarrolla al margen del esquema diseñado en la L.R.R.; cuestión esta última sobre la que incidirán los órganos constitucionales que conozcan del mismo a través de uno u otro cauce. Vid. Sent. T.C. 39/1989, de 16 de febrero. Seguramente esta actuación al margen del sistema institucional de la reconversión industrial explica los diferentes pronunciamientos; éstos serán muy críticos, específicamente en el caso del Tribunal de Cuentas. Este órgano de fiscalización valorará el control ejercido por la Administración en relación al cumplimiento de la carga asumida por la empresa indicando que "no se ha entrado a contrastar y verificar las cifras dadas ni las posibilidades reales de su cumplimiento, así como se ha iniciado el procedimiento de pago de la subvención con anterioridad al total cumplimiento de las condiciones previas de carácter financiero", Vid. Informe de 29 de febrero de 1984, elevado a las Cortes Generales en relación con los resultados de la fiscalización de la subvención concedida a "General Electrica Española S.A.". Finalmente, en el segundo informe se indica que "la situación financiera de 'G.E.S.A.', con graves problemas de tesorería hace prever la imposibilidad de cumplir el programa de reestructuración, tanto en cada uno de los puntos concretos relativos a inversiones, ventas y productividad como en el objetivo general de conseguir cuanto

precisa la propia L.O.T.C.. La mera verificación de la contabilidad, o sea la operación formal de constatar que se han rendido las cuentas y que se ajustan a las prevenciones legalmente establecidas, y el examen y comprobación de las cuentas, a los efectos de emitir el pertinente informe (art. 23.1). En éste se harán constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares se hayan observado, con indicación de la responsabilidad en que se haya podido incurrir así como las medidas para exigirla (art. 12.2.).

Las potestades administrativas de vigilancia, en tanto que manifestación de la función de supervisión, sirven al interés general. En el ámbito que ahora nos movemos existen terceros interesados -las otras empresas del sector- y cabe suponer que las funciones atribuidas a la Administración protegen también, dentro de la ordenación sectorial, la posición de cada una de las empresas.

En consecuencia, es posible considerar que el no ejercicio de las potestades de vigilancia pueda producir en algunos supuestos una lesión en algún derecho subjetivo de alguna empresa de la competencia. Pero para que pueda jugar

antes unas condiciones de productividad y competitividad que permitan la continuidad y desarrollo de la empresa", Informe de 14 de septiembre de 1984 del Tribunal de Cuentas, sobre desarrollo hasta 31 de diciembre de 1984 del programa de reestructuración de "General Eléctrica Española, Sociedad Anónima".

la institución de la responsabilidad patrimonial ²⁵ -culpa in vigilando- es preciso que se cumplan todos y cada uno de los requisitos de la misma ²⁶. Especial relevancia cobra aquí el tema de la relación de causalidad ²⁷. Sobre todo atendiendo a la extraordinaria amplitud de la cláusula general de responsabilidad ²⁸.

Finalmente, y en relación a las medidas de corrección que puede adoptar la Administración como consecuencia del ejercicio de sus potestades de vigilancia, solamente queremos señalar que, puesto que la privación de beneficios no tiene naturaleza de sanción tal y como hemos

²⁵ Sobre este tema en el ámbito bancario vid. JIMENEZ BLANCO, A.: "Supervisión bancaria y responsabilidad administrativa" (En torno a las sentencias del Bundesgerichtshof de 15 de febrero y de 12 de julio de 1979), R.D. Bancario y Bursátil, 1985, 20, en especial págs. 837 y ss. y MARTIN RETORTILLO, S.: op.cit. nota 19, págs. 353 y 354.

²⁶ Vid. en el mismo sentido en el ámbito bancario FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: op.cit. pág 423 y ss. nota 19.

²⁷ Como NIETO ha señalado, en el Derecho español la responsabilidad patrimonial de la Administración no se circunscribe a los daños por ella directamente producidos sino que se extiende también a aquellos otros de los que no es autor material, pero que han sido provocados por la misma. El tema no es pues, el de la autoría material, sino el de la relación de causalidad. Vid. "La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado", R.E.D.A., 1975, 4; y "La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa: doctrina jurisprudencial", R.E.D.A., 1986, 51.

²⁸ La generosidad de la legislación española es un lugar común en nuestra doctrina. Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso... (II) op.cit. pág. 334.; PARADA, J.R.: Derecho Administrativo (I. Parte General), Madrid, 1989, pág. 454; ENTRENA CUESTA, R.: Curso... (I) op.cit. pág. 375; GARRIDO FALLA, F.: Tratado... (II) op.cit. pág. 222.

expuesto anteriormente; no será incompatible con la imposición, en su caso, de la sanción administrativa más típica, la multa ²⁹. En consecuencia no juega aquí el principio de "non bis in idem" ³⁰.

La acción de responsabilidad por daños causados a la Administración sólo se reconoce a la Administración estatal. Es preciso señalar en relación a la misma que los sujetos imputables son los administradores de las empresas. En este caso la L.R.R. no se refiere a la empresa, como unidad sino a unos sujetos precisos y determinados, los que

²⁹ Sobre el fundamento de la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento de las cargas debidas, vid. FERNANDEZ FARRERES, G. op.cit. págs. 432 y ss.

³⁰ El fundamento del principio "non bis in idem" en PARADA, J.R.: Derecho Administrativo, op.cit. pág. 359. Su alcance y operatividad ha sido precisado por el Tribunal Constitucional. Vid. Sents. T.C. de 30 de enero de 1981; 77/1983, de 3 de octubre; 24/1983, de 23 de febrero; 50/1983, de 14 de junio; 158/1985, de 26 de noviembre; 66/1986, de 23 de mayo. De esta jurisprudencia nos interesa retener la admisibilidad de la dualidad de sanciones cuando exista una relación de supremacía especial de la Administración o en términos más vagos "cuando resulte de la aplicación de normativas diferentes". Entiendo que esta última frase se refiere a la existencia de diferentes fines garantizados por la norma; a la protección a través de los distintos "ius puniendi" de diferentes bienes jurídicos. MARTIN RETORTILLO, S. señala que la fórmula que establece la L.D.I.E.B. no puede entenderse atentatoria al principio "non bis in idem", porque las medidas operan desde diferentes perspectivas. Ambas reacciones represivas derivan de planos distintos y distinto es el fundamento. Vid. "Reflexiones sobre la Ley de disciplina e intervención bancaria" R.A.P. 1989, 19, pág. 24. Posteriormente al analizar el carácter de la relación Administración-empresas retomaremos este tema.

tienen la obligación legal de rendir cuentas ³¹. La cuestión que se suscita inmediatamente es la relativa al carácter de la responsabilidad. Se trata de la responsabilidad civil del art. 1902 C. Civil o se trata de un tipo más específico? Parece que la previsión legal de la acción de responsabilidad no alude a la institución general de la responsabilidad extracontractual, ya que para el funcionamiento de la misma no se requiere su inclusión expresa en un texto legal ³². Parece que el art. 34.2. L.R.R. debe entenderse en el sentido de responsabilidad contable ³³.

Las cuentas de la empresa pueden ser examinadas o verificadas por el Tribunal de Cuentas. Como hemos señalado

³¹ Esta obligación de rendir cuentas es indelegable y se materializa en la realización de distintos documentos, el balance con la cuenta de pérdidas y ganancias, la propuesta de distribución de beneficios y la Memoria explicativa. La lectura de estos documentos debe permitir obtener una representación exacta de la situación económica de la empresa y del curso de los negocios (Arts. 77,102 y ss. de la L. de Sociedades Anónimas).

³² En todo caso su previsión expresa solamente significa que la Administración no debe acudir a los Tribunales ordinarios para exigir directamente a los particulares la responsabilidad por daños causados a los bienes y derechos públicos. En sentido contrario, pero en relación a daños ocasionados al Dominio Público, el Tribunal Supremo entiende que la Administración carece de facultades para determinar por sí misma la existencia de responsabilidad y poder exigir en consecuencia la correspondiente reparación indemnizatoria. Vid. Sent. T.S. 13 de octubre de 1986 (art. 8034). Sobre el tema de la responsabilidad por daños a los bienes de la Administración, vid. FONT LLOVET. T.: La responsabilidad por daños al dominio público, Barcelona, 1986, (texto mecanografiado).

³³ La responsabilidad contable como supuesto más específico y concreto de responsabilidad civil, en BLANQUE AVILES, J.M.: "El artículo 41 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas" R.E.D.A., 1987, 53, pág. 56.

anteriormente de este examen y comprobación, de esta fiscalización, puede resultar responsabilidad contable contra quien las haya rendido. El art. 38.1 L.O.T.C. señala que "el que por acción u omisión contraria a la ley originase el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados".

Para indicar la extensión subjetiva de este precepto es preciso señalar que el concepto de cuentadante, a los efectos que ahora nos interesan, es el que señala el art. 4.2. L.O.T.C. y los arts. 123.2 y 128.d. de la L.G. Presupuestaria. En consecuencia, comprende a los particulares que perciban subvenciones concedidas a cargo de los Presupuestos generales del Estado ³⁴. Estos preceptos de la L.O.T.C. no regulan las responsabilidades de terceros frente a la Administración, sino sólo la de quienes manejan, intervienen o custodian efectos o caudales públicos tengan o no la condición de funcionarios ³⁵.

De acuerdo con el art. 38 L.O.T.C. los elementos de la responsabilidad contable son: a) acción u omisión

³⁴ SALA SANCHEZ, P.: "Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley orgánica del Tribunal de Cuentas", R.E.D.A., 1983, 39, pág. 528.

³⁵ Ibidem. pág. 528. Este autor señala cómo a diferencia de la responsabilidad penal, la responsabilidad contable puede alcanzar a las personas jurídicas. Los arts. 123.2. y 128.1 L.G. Presupuestaria determinan la obligación de rendir cuentas para los perceptores de subvenciones, "entidades públicas o privadas, empresas o personas en general".

contraria a Derecho, nótese que se requiere una infracción jurídica, la responsabilidad no es objetiva; b) esta infracción legal debe originar un resultado dañoso para los caudales públicos, no cualquier tipo de daño sino un menoscabo, por esta razón el daño deberá reunir las condiciones de efectivo, evaluable en dinero e individualizado; c) relación de causa a efecto entre el daño producido y la conducta del sujeto.

IV.3.2. FISCALIZACION POR ORGANISMOS Y ENTES PARTICIPADOS

Hemos visto cómo el carácter participado del proceso de elaboración de la política de reconversión a nivel sectorial, se reproduce, aunque con matices en la fase de ejecución, en la inserción de las empresas en el plan. Esta característica se da también en la supervisión del desarrollo del plan sectorial.

El fundamento de la participación de los agentes económicos reside en un diverso orden de consideraciones que se presentan estrechamente relacionadas. El legislador ha optado por una forma de administrar en la que la opinión de los destinatarios de la acción administrativa es tomada en consideración de forma relevante. Esta forma de hacer facilita la posterior ejecución de la decisión. Pero al mismo

tiempo, permite contemplar todos los intereses en presencia. Esta perspectiva es especialmente significativa en un orden económico en el que la competencia constituye uno de sus elementos caracterizadores.

Creo que la transparencia de todo el proceso sirve a las distintas finalidades indicadas. En consecuencia la última faceta del proceso de implementación de la política de reconversión industrial tiene también estos rasgos. Se aprecia claramente como la participación de los agentes económicos a través de distintas vías en la tarea de supervisar el desarrollo del plan cumple la doble finalidad de garantizar el interés público en presencia y, al mismo tiempo, tomar en consideración los distintos intereses sectoriales ³⁶. La Administración es la garante en última instancia del proceso de reconversión industrial y en cuanto tal se le podrá exigir responsabilidad política.

La L.R.R. crea la Comisión de Control y Seguimiento. Este órgano de composición mixta, Administración-agentes sociales desarrolla funciones que

³⁶ Por eso no creo que pueda conceptuarse el papel de la Administración en el seno de los diferentes órganos o entes como arbitral, ya que no se limita a dirimir controversias o conflictos entre distintos sujetos privados. Vid. la distinción en MANZANEDO, J.A.: El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español, Madrid, 1968, pág. 341. El concepto de actividad administrativa de arbitraje en PARADA, J.R.: Derecho Administrativo (I)...op.cit. pág. 373 y ss.; anteriormente en Apuntes de Derecho Administrativo de la Cátedra del Profesor GARCIA DE ENTERRIA, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Curso 1967-68, págs. 51 y ss.

permiten de forma indirecta un control de la Administración. No se trata de la función de control en sentido técnico jurídico, ya que no pueden tomar medidas, pero a través de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en el proceso de toma de decisiones se produce un cierto control. Este control se desarrolla durante todo el proceso de ejecución de la política de reconversión. Tiene como cometido propio el proceder al seguimiento de las operaciones realizadas por las empresas.

La finalidad de la Comisión de Control y Seguimiento es garantizar la transparencia del proceso de implementación de la política previamente adoptada. Con este objetivo se prevé la participación de los agentes sociales, sindicatos y organizaciones empresariales.

La composición de la Comisión es de carácter tripartido, Administración, sindicatos y empresarios. La representación de la Administración es dual, por una parte está representada necesariamente la Administración estatal pero en cambio, la autonómica solamente estará presente en la Comisión en el supuesto que se cumpla el requisito de "afectación" definido en el art. 2.1 L.R. y R. Se establecen dos requisitos para la participación de las organizaciones sindicales y empresariales, que hayan expresado su acuerdo al plan y su carácter representativo. Este último no plantea actualmente problemas dada su utilización como criterio de

selección en las normas básicas que regulan la participación laboral, el Estatuto de Trabajadores y la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical ³⁷. En cambio, la introducción de la condición de haber expresado su acuerdo con el plan previamente negociado ha suscitado amplias controversias que han llegado hasta el Tribunal Constitucional al impugnar una central sindical un Decreto de reconversión sectorial que la excluía de una Comisión de Control y Seguimiento pese a ostentar el carácter de "más representativa" de acuerdo con los criterios comunes de la legislación laboral. La Sentencia 9/1986, de 21 de enero, considera no lesiva para la libertad sindical (art. 28. C.E.) la introducción de un criterio en virtud del cual se atribuyen facultades distintas a entidades sindicales que, desde otros puntos de vista o en otro tipo de relaciones han de ser tratadas de modo igual. La restricción a la participación introducida por la L.R.R. se considera adecuada a la finalidad perseguida mediante la creación de las mencionadas Comisiones ³⁸. La composición concreta y precisa de cada Comisión Sectorial se establece en el respectivo Decreto de reconversión, determinándose los representantes de las diferentes partes, excepto para la

³⁷ La adecuación constitucional del criterio "más representativo" ha sido reiteradamente confirmada por la jurisprudencia constitucional. Vid. especialmente las Sent. T.C. números 20 y 98 de 1985.

³⁸ "que para una actividad de este género se restrinja la presencia en la Comisión a sólo aquellos Sindicatos que han aceptado el Plan de Reconversión no es decisión que pueda ser en modo alguno calificada de arbitraria, sino por el contrario de adecuada a la finalidad perseguida, y en este sentido objetiva" (F. J 3).

Administración Autónoma, por lo que para conocer exactamente cuáles son las C.C.A.A. representadas y quiénes las representan, deberemos atender a actos posteriores ³⁹.

La función de la Comisión de Control y Seguimiento es la de intervenir en el proceso de ejecución del plan para informar sobre la adecuación, la congruencia con el Plan sectorial de los programas de reconversión de las empresas y posteriormente realizar un seguimiento de la ejecución del programa aprobado. Sus competencias concretas las define la L.R.R. y precisa el Decreto sectorial. Dicho órgano emite un informe, que tiene el carácter de preceptivo, en el procedimiento de aprobación de los programas de las empresas (art. 6.2). Asimismo podrá solicitar información detallada a las Empresas y a las diferentes partes involucradas. Información que debe garantizar el cumplimiento de la función de seguimiento de la ejecución del plan.

Al hilo de este examen de la Comisión de Seguimiento, se plantea la cuestión relativa a la naturaleza de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales y el carácter, la posición institucional de dicha Comisión.

Empezaremos por la segunda cuestión ya que nos

³⁹ Vid. R.D. 1271/1984 (construcción naval); R.D. 295/1985 (fertilizantes), R.D. 1380/1984 (I.T.T.) y R.D. 876/1984 (Unión de Explosivos Río Tinto).

permitirá posteriormente precisar el carácter de la representación de los agentes sociales. Si analizamos detalladamente los diferentes Decretos Sectoriales, norma institucional para las referidas comisiones, podemos apreciar el carácter ad-hoc, se crean única y exclusivamente para el desarrollo de una misión muy concreta y particular, tienen en cada caso una composición específica y tienen un carácter temporal, la realización de su cometido está estrechamente ligado a la ejecución de las medidas diseñadas en el plan. Las diferentes normas reguladoras no precisan ni la adscripción orgánica ni la funcional, ni como se dotarán los medios personales y financieros. Los únicos datos que aportan y que nos permiten aventurar una hipótesis sobre la ubicación del mencionado órgano en el aparato organizativo, son los que hacen referencia a la Presidencia de la Comisión y a la Secretaría de la misma. Se aprecia una coincidencia orgánica, ya que se indica que la Secretaría se llevará a cabo por un funcionario de la dependencia cuyo titular ocupa la Presidencia de la Comisión. Los medios necesarios para el desarrollo de las tareas asignadas a la Comisión de Control y Seguimiento parece que deberán ser facilitados por la mencionada dependencia ministerial.

Ahora bien, éste parece ser el único vínculo de relación con el aparato organizativo de la Administración estatal, ya que su función, meramente informativa y su composición, tripartita, caracterizan la Comisión de Control

y Seguimiento, como un órgano "flotante", que no forma parte de la estructura institucional del Estado ⁴⁰.

La creación de dicho órgano parece responder únicamente a la necesidad de satisfacer las demandas de participación institucional destinadas a garantizar una mayor transparencia y objetividad en las ayudas públicas a las empresas, en tanto que éstas comportan un importante volumen de fondos públicos.

Otro mecanismo específico de control indirecto, de control por parte de los diferentes intereses implicados, se instrumenta a través de las Sociedades de Reversión. Estas organizaciones pueden ser creadas por el correspondiente Decreto sectorial y en este caso pasan a formar parte de las mismas las empresas integradas en el plan de reversión (art. 7.1. L.R.R.).

⁴⁰ El art. 11.2. R.D. 295/1985 (fertilizantes) precisa la instrumentación y finalidad de las competencias asignadas a la Comisión de Control y Seguimiento creada en este sector. Deberá informar anualmente, a través del Ministerio de Industria y Energía a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sobre el cumplimiento del plan, proponiendo las medidas necesarias para corregir desviaciones. Para el seguimiento y control de los programas aprobados la Comisión tendrá la facultad de solicitar información detallada y por escrito sobre todas las materias contenidas en aquéllos tanto a la Sociedad de Reversión como a las Empresas, a través de la anterior. Podrá solicitar información escrita e incluso auditada acerca del cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes involucradas en los planes y programas aprobados, así como acerca del grado de consecución de los objetivos del plan. Todo ello para verificar las posibles desviaciones y determinar la naturaleza de sus causas.

En este caso las vías de control instrumentadas son las siguientes. En primer lugar, el mecanismo en virtud del cual la Administración transfiere las subvenciones a esta sociedad para que sea ésta la que los distribuya entre las empresas del sector (art. 7.4. L.R.R.). Este procedimiento solamente está previsto en relación a este tipo de atribución patrimonial y no parece que pueda aplicarse para otros beneficios de carácter financiero, dada la especificidad de la institución subvencional ⁴¹. Además la L.R.R. establece un mecanismo de control "reforzado". En el supuesto de que las subvenciones no estén ligadas específicamente a la financiación de nuevas inversiones, podrá exigirse la previa cesión a la Sociedad de reconversión u órgano de gestión análogo, por el tiempo que dure la reconversión, de derechos de voto en la misma proporción que las subvenciones percibidas guarden con relación a la cifra de capital social (art. 9.2). A través de este mecanismo la fiscalización se produce por los procedimientos ordinarios de la legislación societaria. Se internaliza el control ⁴². Este no se ejerce

⁴¹ El art. 12.2.h R.D. 295/1985 (fertilizantes) considera como objeto social de la Sociedad de Reconversión creada en este sector, el "canalizar coordinar la distribución de las ayudas que puedan concederse a las Empresas del sector con planes de reconversión aprobados".

⁴² Esta técnica es distinta del procedimiento diseñado en la L. de 1 de septiembre de 1939. En éste se regula la intervención de empresas, en el sentido más estricto del término. Se procede a la sustitución de los órganos de éstas, a fin de controlar de forma temporal su gestión. La adecuación de este procedimiento a la Constitución ha sido recientemente cuestionado, con motivo de la incautación de

en virtud de una potestad administrativa, sino en virtud de un título de derecho privado, en calidad de accionista ⁴³.

El segundo mecanismo de control se instrumenta a través de la atribución a la Sociedad de Reversión de la misión de realizar los estudios de evaluación de las solicitudes iniciales y de todos los trabajos que permitan el correcto seguimiento del desarrollo del Plan. Esta tarea no tiene un mero contenido técnico. La Sociedad de Reversión elaborará una Memoria anual de los resultados del Plan y en base a la misma se puede proceder a una revisión del mismo para adecuarlo a las nuevas circunstancias. Vemos pues como se trata de un cometido con consecuencias jurídicas muy relevantes ya que puede desencadenar un procedimiento de modificación del plan. Aunque para ello se requiere la conformidad de las partes que intervinieron en su elaboración y posterior aprobación ⁴⁴.

HITASA. Vid. Sent. T.S. 17 de diciembre de 1986 y un comentario crítico de la misma en OJEDA MARIN, A.: "La intervención de empresas en el ordenamiento vigente", R.E.D.A., 1988, 57, págs. 73 y ss. y en ENTRENA CUESTA, R.: "El modelo económico de la Constitución española de 1978", en la obra colectiva, La empresa en la Constitución española, Pamplona, 1989, págs. 34 y 35. Sobre el de "intervención", vid. HERNANDO, J.: "La intervención pública de empresas privadas" en Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos, Madrid, 1982, págs. 713 y ss.

⁴³ Vid. arts. 39 y 48 a 110 de la Ley de Sociedades Anónimas.

⁴⁴ Art. 13 R.D. 295/1985 (fertilizantes). Es preciso señalar que éste es el único supuesto previsto.

IV.4. ORGANIZACION DE LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL.

Al tema de la organización nos hemos referido anteriormente de forma saltuaria al abordar otras cuestiones. Especialmente en la asignación de competencias de la L.R.R. y en el apartado sobre procedimiento de inserción de las empresas al plan sectorial. En consecuencia, no creemos que sea preciso tratar de forma específica la estructura burocrática de la política de reconversión industrial. Esta opción expositiva no obedece a una falta de consideración de la temática organizativa sino al hecho de que los elementos relevantes del modelo, los que afectan al proceso de toma de decisión y de composición de intereses han sido tratados anteriormente y por tanto abordarlos en este momento tendría un mero carácter descriptivo.

Señalaremos, por lo que se refiere al tipo de organización burocrática, que la Administración estatal concentra de forma significativa las competencias de ejecución. Solamente, a partir de la integración en la Comunidad Económica Europea, las facultades de carácter resolutivo relativas a la ampliación de las ayudas a empresas en reconversión o a la integración de nuevas empresas se convierten en compartidas al requerir un pronunciamiento

favorable de la Comisión C.E.E. ¹.

IV.4.1. ESTRUCTURA TECNICA: LA GERENCIA. ²

La formación de entes ad hoc parece inexcusable, es común a todos los Derechos para la ejecución de planes de una especial complejidad y volumen ³. No es anómalo que para resolver problemas específicos se organicen también entidades singulares.

La reestructuración de los diferentes sectores en crisis exige en muchos casos una actividad de la Administración cualitativamente diferente de su forma de

¹ Disposicional adicional quadragésima segunda punto cuatro de la L. 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, por la que se prorroga durante el año 1987 la vigencia de determinados capítulos de la L.R.R.

² La figura de la Gerencia estaba prevista en los planes de reestructuración de determinados subsectores del textil. Vid. art. 7 y 10.5. R.D. 2010/1980 (sector textil). Su antecedente inmediato está en la Gerencia de los Polos de Promoción y Desarrollo, creada al amparo de las disposiciones dictadas en virtud de la ley de 26 de diciembre de 1963, aprobatoria del Plan para el cuatrienio 1964-68. Una exposición de esta figura en MENDIZABAL ALLENDE, R.: "La Gerencia de los Polos de Promoción y Desarrollo", D.A. 1965, 89, págs. 9 y ss. Vid. también, MEILAN, J.L.: "Observaciones acerca del régimen jurídico de los Polos de Promoción y Desarrollo", D.A., 1964, 77, págs. 48 y 49.

³ La misma idea, aunque aplicada a los planes de urbanismo en GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: Lecciones de Derecho Urbanístico, op.cit. pág. 135. En el ámbito del urbanismo aparece también la figura de la Gerencia, caracterizada por una diferenciación orgánica y funcional respecto a la organización y funciones generales del organismo matriz.

actuación tradicional. No es suficiente la elaboración del plan y la instrumentación jurídica de las medidas de apoyo sino que se requiere una actividad técnica, de carácter material. La realización de estudios, la búsqueda de nuevos socios que aporten tecnología o capital, la apertura de nuevos mercados, la creación de canales que permitan la concentración empresarial, forman un conjunto de tareas para el que la organización burocrática no parece la más idónea.

Para afrontar estos requerimientos la L.R.R. prevé dos instrumentos, la Sociedad de Reconversión y la Gerencia, dotados ambos de un régimen jurídico diferente ya que su finalidad parece en principio diversa. La Gerencia es un instrumento de la Administración, se trata meramente de la utilización de la vieja técnica de dotar de personalidad jurídica un órgano para poder actuar de forma ágil y flexible

⁴. En cambio la Sociedad de Reconversión es un ente más

⁴ En la primera legislación de reconversión industrial no estaba prevista la figura. Al crearse a través de los R. Decretos sectoriales no tenían personalidad jurídica propia. El R.D. 2010/1980 (sector textil) crea la Gerencia, determina su posición orgánica y le asigna funciones.

Artículo décimo.-Uno. Se crea la Gerencia del Plan de Reconversión Textil, que dependerá de la Comisión Ejecutiva y tendrá las siguientes funciones:

- Tramitar y estudiar las solicitudes de acogimiento al Plan.
- Elevar a la Comisión Ejecutiva las solicitudes, acompañadas de los estudios, evaluaciones, propuestas, etc.
- Ejecutar las resoluciones y acuerdos de la Comisión Ejecutiva.
- Ejecutar los trabajos que le encomiende la Comisión Ejecutiva del Plan de Reconversión Textil.
- Realizar los estudios de evaluación de las

complejo. En este caso se acude a la técnica societaria como fórmula para dotarse de un instrumento de actuación conjunta, de colaboración entre las empresas y la Administración. En ambos casos serán los Decretos Sectoriales las normas fundacionales ya que la L.R.R. remite a éstos su creación y la regulación pormenorizada de las reglas de funcionamiento

5.

solicitudes y cuantos otros le encargue la Comisión Ejecutiva, así como los trabajos de seguimiento y control.

Dos. El Ministro de Industria y Energía nombrará un Gerente, a quien corresponderá organizar y dirigir la Gerencia del Plan de Reconversión Textil.

Tres. El Gerente elaborará anualmente los presupuestos de ingresos y gastos de funcionamiento de la Gerencia

Cuatro. El Ministerio de Industria y Energía podrá encargar a la Gerencia proyectos y trabajos relacionados con las inversiones del Plan de Reconversión Textil.

Cinco. las Gerencias de los Planes actuales de reestructuración textil, regulados por las disposiciones que se citan en el artículo séptimo, punto dos, colaborarán con la Gerencia del Plan de Reconversión.

Posteriormente, a través de la Disposición Transitoria segunda de la L.R.R. se equiparará el régimen jurídico de las gerencias en funcionamiento con el previsto en esta ley.

⁵ La L. 21/1986 al decretar la prórroga de la vigencia de la L.R.R. en los aspectos relativos a las medidas, atribuye a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos la potestad de crear los órganos necesarios para la ejecución y desarrollo de las nuevas medidas instrumentadas. Esta potestad no es totalmente libre ya que deberá ejercerse dentro de los límites del ar. 7 L.R.R.: Sociedad de Reconversión o Gerencia. En virtud de esta autorización se han creado las Gerencias del Sector de Electrodomésticos Línea Blanca y la del Sector Siderúrgico. En relación a la primera solamente podemos señalar que se crea por acuerdo de la C.D.A.E. y su estructura y funciones se determinan por Orden (comunicada); práctica un tanto alejada de los principios de publicidad y transparencia que rigen la actuación de los poderes públicos. Vid. una referencia en "La reconversión de la línea blanca, también contará con una gerencia", nota sin autor publicada en la revista editada por el MINER., Economía Industrial. 1986, mayo-junio, págs. 12 y ss. especialmente pág. 15. La Gerencia Siderúrgica se crea por acuerdo de la C.D.A.E., de 23 de

El esquema organizativo básico de la Gerencia está previsto en la L.R.R. Tendrá un órgano colegiado de gobierno, en el que estarán representadas las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas "afectadas". En las normas de creación de las diferentes Gerencias se distingue entre el órgano colegiado al que se le asigna funciones de gobierno y un órgano unipersonal encargado de la ejecución de los acuerdos adoptados ⁶. Es preciso señalar que en este caso

abril de 1987, tal y como se indica en el "punto" (!) 1 de las normas de organización y funcionamiento de la misma que hemos podido consultar. Aunque posteriormente algunos aspectos de este acuerdo se han publicado en el B.O.E. por Orden de 7 de octubre de 1987, y entre estos figura la creación de la Gerencia Siderúrgica.

⁶ Así el art. 13.3. R.D. 1271/1984 (construcción naval) indica que

"Se crea una Gerencia para el conjunto del sector, adscrita al Ministerio de Industria y Energía que contará con un órgano colegiado de gobierno, integrado por cuatro representantes del Estado y uno por cada una de las Comunidades Autónomas donde estén asentadas Empresas que representen, al menos, el 10 por 1000 del empleo del sector o grupo de Empresas incluidos en la reconversión, o aquellas en las que el empleo de dicho sector o grupo de Empresas suponga, como mínimo, el 10 por 100 del empleo industrial total de su territorio. Los representantes de la Administración del Estado tendrán rango de Director general y corresponderán a los Ministerios de Economía y Hacienda, de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de Trabajo y Seguridad Social y de Industria y Energía, ostentando este último la presidencia. Por acuerdo unánime del Órgano de Gobierno se podrá modificar el número de representantes.

La Gerencia dispondrá, como órgano de trabajo, de una Secretaría Técnica que, a efectos de la valoración de los buques deberá contar, antes de someter las propuestas a la Gerencia, con la colaboración del Banco de Crédito Industrial, cuando se trate de operaciones de mercado interior, y del Banco Exterior de España, cuando las operaciones sean para exportación. Su financiación se hará con cargo a las partidas asignadas para la reconversión industrial en los presupuestos del Ministerio de Industria y Energía y con los ingresos derivados de la prestación de sus

tampoco se determinan en las normas rectoras las Comunidades Autónomas participantes.

Las previsiones en cuanto a su régimen jurídico son también pocas ya que solamente se prevé la personificación jurídico-pública, la posibilidad de contratar en régimen de Derecho privado y la no aplicación de la L. Entidades Estatales Autónomas. Estos últimos elementos son los que caracterizan las Sociedades estatales previstas en el art. 6.b. de la L.G. Presupuestarias "Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado". La referencia al carácter público y el dato de la personalidad sirven para indicar que no se trata de la fórmula societaria a pesar del encabezamiento del precepto. Es un supuesto extremo de disociación entre naturaleza, forma y régimen jurídico. Este fenómeno muestra el carácter instrumental de las formas de personificación. La ley elige libremente, según el fin que se pretende en cada caso concreto, una determinada veste. Esto significa que la operación de determinar la naturaleza del ente deja de tener consecuencias prácticas, ya que el régimen jurídico se fija en cada servicios".

Es preciso señalar que la modificación operada en la estructura orgánica del MINER (R.D. 1270/1988, de 28 de octubre), suprime las diferentes Direcciones Generales, creando la D. General de Industria, aunque ésta continúa estructurada en Subdirecciones de carácter sectorial. En consecuencia, se establece que la presidencia de los Comités de Gerencia corresponde al Director General de Industria o persona que designe.

supuesto por la norma de creación ⁷. En nuestro caso la propia L.R.R. establece que la contratación se regirá por las normas de Derecho privado ⁸.

Si nos detenemos brevemente en las funciones que realizan estos entes veremos con claridad el carácter instrumental en relación a la Administración creadora, y al mismo tiempo la inadecuación de la organización burocrática para el desarrollo de determinadas tareas ⁹. Especialmente

⁷ SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Apuntes de Derecho Administrativo, op.cit. págs. 548 y 549. ALONSO UREBA ha señalado como el proceso de destipificación de los entes públicos, en cuanto tiende a sustraer de una regulación uniforme, es un fenómeno generalizado en relación con los entes de carácter económico. Vid. La Sociedad Mercantil de Capital como forma de la Empresa Pública Local, Madrid, 1988, pág. 43.

⁸ El art. 6.2. L.G.P. señala que las sociedades estatales se regirán por las normas de Derecho Mercantil, Civil y Laboral, salvo en las materias en que les sea de aplicación la propia ley. En efecto, las normas de organización y funcionamiento de la Gerencia Siderúrgica señalan que el personal de la Gerencia se contratará por el período de vigencia de la misma, rigiéndose por la legislación laboral ordinaria.

⁹ Idea clásica ya que a ella obedece todo el fenómeno de la denominada descentralización funcional y el recurso a fórmulas de derecho privado para la gestión de determinados servicios. Como señala ALONSO UREBA, la llamada descentralización funcional ha supuesto la personificación de partes de la organización unitaria para un cumplimiento más ágil de sus fines, y de ahí el éxito del término "entes instrumentales", en La sociedad mercantil de Capital... op.cit. pág. 35. Esta utilización instrumental de la personificación explica que la vinculación entre la Administración matriz y sus filiales se vehicule por distintos canales según la naturaleza de la organización creada. En el supuesto de organismos autónomos la técnica utilizada es la adscripción y las consiguientes facultades que se derivan de la tutela. En cambio en las sociedades estatales del tipo de la Gerencia, la vinculación no se instrumenta formalmente, mediante la atribución de potestades

cuando los cometidos asignados se rigen por criterios de eficiencia y no de legalidad. Cuando de lo que se trata es de obtener unos determinados resultados de carácter material y no la producción de actos jurídicos. La actividad de carácter material, técnica, la actuación que no requiere una instrumentación formal se aviene poco con la rigidez de la estructura jerarquizada de corte burocrático. Por esto, este tipo de actividad se desarrolla al margen de las normas y no está prefijado su contenido por la ley. Es libre como la de los particulares y de ahí el recurso a las normas de derecho privado. La estructura es funcional con el interés que debe satisfacer, con el objetivo a cumplir ¹⁰.

Las funciones de la Gerencia se pueden ordenar en los siguientes campos: a) información; b) estudio y análisis; c) verificación técnica del desarrollo del plan ; d) promoción de la colaboración entre los diferentes agentes actuantes en el sector; e) evaluación y propuesta de rectificación ¹¹.

de control, sino a través de mecanismos indirectos, como la formación de los órganos rectores o la definición de la calidad del titular del órgano.

¹⁰ SEPE destaca como cuando la ineficacia es imputable a la estructura ésta se traslada a toda la actividad realizada. Vid. L'efficienza nella azione amministrativa, Milano, 1975, pág. 13.

¹¹ En algún caso son actuaciones que se insertan en el procedimiento de inserción de las empresas en el plan. Como por ejemplo, las que realiza la Gerencia del sector naval. El art. 30.1. establece que que es competencia de la Gerencia:

- a) La determinación del valor base de la construcción comprobando su adecuación a los objetivos

Se trata de actuaciones técnicas, de carácter instrumental en relación a la actividad jurídica que desarrolla la Administración en ejercicio de las potestades legalmente atribuidas por la L.R.R.¹². Pero además el tipo de gestiones realizadas se mueve en una esfera más informal; búsqueda de nuevos socios, puesta en común de iniciativas adoptadas por las empresas de forma individual, apertura de nuevos mercados en el exterior, soporte con medios humanos y materiales a actuaciones de carácter horizontal, es decir, que benefician a todo el sector de forma global¹³.

La complejidad y dificultad de alcanzar los objetivos señalados en los planes requiere una puesta en común de recursos financieros y humanos. La Administración no aporta únicamente financiación sino que en determinados casos es tanto más significativa su aportación en recursos humanos,

contenidos en el presente Real Decreto.

b) La propuesta de las primas y financiación a conceder, en cada caso, de acuerdo con lo establecido en los capítulos IV y V del presente Real Decreto y el correspondiente Reglamento de primas a la construcción naval.

¹² Vid. sobre este tema GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso...(I) op.cit. pág. 748 y ss.

¹³ La actividad desarrollada por las regiones italianas del Norte es muy significativa en este aspecto. Vid. BIANCHI, P.: "Servizi reali: considerazioni analitiche e implicazioni di politica industriale", L'industria, 1985, 2, págs. 235 y ss.; DE CARLI, P.: "La vigente disciplina dell'incentivazione industriale e i suoi riflessi costituzionali", Diritto e Società, 1981, págs. 301 y ss. En nuestro país algunas Administraciones locales han desarrollado actividades de este tipo.

capacitación técnica, especialización o formación ¹⁴. La asistencia ya no es exclusivamente de carácter financiero, sino también organizativa, técnica, de colaboración "profesional" con las empresas, agilizando la resolución de sus problemas ¹⁵. El asesoramiento, la asistencia, especialmente en el mundo de las pequeñas y medianas empresas, se lleva a cabo tanto en la fase de elaboración del programa, del proyecto de inversión, como en la posterior realización de la misma y evaluación de resultados ¹⁶. Esta intervención en la fase de definición del programa de la empresa facilita su posterior aprobación por la

¹⁴ En este sentido es interesante la experiencia gestinada por la Administración de la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con la Administración Estatal, en el sector de electrodomésticos de la línea blanca. La incapacidad de gestión de los accionistas de una determinada empresa para abordar el proceso de reconversión se ha "solucionado" mediante la transferencia de los derechos inherentes a la titularidad de las acciones a una Sociedad Creada de forma indirecta por la Administración Autonómica. Esta ha llevado a cabo el proceso de saneamiento y ha buscado en el mercado internacional una empresa que pudiese aportar la tecnología y estructuras comerciales necesarias para afrontar la nueva situación.

¹⁵ Vid. AMATO, G.: "Profili costituzionali dell' incentivazione all'industria", en la obra colectiva, (COSTI, R. y LIBERTINI, M. (Eds.),) Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria, quaderni di giurisprudenza, Milano, 1982, 11.

¹⁶ Las pequeñas y medianas empresas no acceden, a veces, a los planes de incentivación instrumentados por la Administración por falta de información pero también porque no disponen de los recursos humanos necesarios para elaborar un programa de operaciones. La definición de una estrategia y la determinación de los medios necesarios para la realización de la misma requiere generalmente personal cualificado. Precisamente la figura de la Gerencia está prevista en el sector textil, caracterizado por el atomismo y minifundismo empresarial.

Administración.

Esta intervención más activa de las organizaciones públicas encuentra su razón de ser en la dinámica del Estado Social y democrático de Derecho. No se trata de garantizar solamente un determinado orden, un marco jurídico, sino de promover. Los poderes públicos se preocupan por el resultado de su actuación. El contenido del principio de legalidad no es meramente formal, sino que es sustancial. La vinculación al legislador para que actúe se traslada a la Administración.

Al señalar la Ley unos objetivos, al determinar unos resultados, el valor eficacia se incorpora a la cultura de las organizaciones públicas. Las nuevas tareas, los nuevos requerimientos, exigen nuevas estructuras ¹⁷.

En este proceso se genera una desagregación orgánica, una autonomización de determinados entes. Estos, a través del recurso a fórmulas del derecho privado se colocan en una posición en relación a la ley similar a la de los particulares. Al separarse del tronco común de la Administración, estos nuevos entes pierden su peculiar posición respecto a la Ley. Esta modulación del status subjetivo es muy significativa en entes con la característica de las Gerencias de la reconversión industrial: personalidad

¹⁷ BAENA DEL ALCAZAR, M.: Curso de Ciencia de la Administración, Madrid, 1985, pág. 66.

jurídico-público, formas de actuar del derecho privado.

Cuanto más cerca de las empresas pretende colocarse la Administración, más se acentúa la utilización del derecho privado. Cuando se trata de estimular sin gestionar, de promover iniciativas sin el recurso directo a beneficios financieros públicos, entonces, no solamente son de derecho privado las formas de actuar, sino también la cobertura utilizada ¹⁸.

Por último quisiéramos señalar un elemento nuevo en relación a la aparición de este tipo de estructura organizativa. Su plazo de vigencia es limitado en el tiempo. Es un ente caracterizado por la misión, por los proyectos a realizar. En consecuencia el cumplimiento de los objetivos del plan comporta la desaparición de los fines por la que se creó ¹⁹.

¹⁸ Una exposición del recurso a la figura del leasing por sociedades de desarrollo regional italianas en GARVIN, P.: "El 'leasing' público en Italia", R.A.P., 1985, 107, págs. 357 y ss. Un análisis del régimen legal y funciones de este tipo de organizaciones en CARCELEN CONESA, J.M.: Las entidades financieras de desarrollo regional en la Europa comunitaria, Madrid, 1982.

¹⁹ Aunque la L.R.R. y los correspondientes Decretos sectoriales no hayan optado por una solución tan expeditiva como la aplicada en determinados estados de E.E.U.U. con la fórmula conocida por "leyes crepúsculo". La fórmula aplicada se fundamenta en la posición del Parlamento en la elaboración del Presupuesto. Si en éste no se ha prorrogado expresamente la vigencia de una determinada organización y en consecuencia no se le han asignado fondos, el ente desaparece automáticamente. Vid. ROUBAN, L.: "Evaluation des politiques publiques et mouvement de dérégulation aux Etats-Unis", R.fr. Adm. P., 1984, 29, págs. 85 y ss.

IV.4.2. LA SOCIEDAD ANONIMA DE RECONVERSION. ²⁰

Como hemos señalado en el apartado anterior, la Administración en el desarrollo de sus nuevas tareas promueve la realización de determinados objetivos, incitando la intervención de las empresas en el cumplimiento de los mismos. Esta nueva forma de actuar requiere nuevas estructuras organizativas. Especialmente si lo que se pretende es operar ágilmente, responder rápidamente a los retos planteados por la innovación tecnológica. Ello requiere una organización flexible. Además, la Administración actúa en colaboración con los particulares, en un intercambio continuo de información que facilita la adopción de decisiones y su posterior ejecución. Este proceso comporta la corresponsabilización de los particulares. En este sentido el recurso a fórmulas organizativas propias del ordenamiento privado constituye el cauce adecuado. Cuanto más cerca de las

²⁰ Analizamos únicamente la Sociedad Anónima de Reconversión porque es el único tipo organizativo creado al amparo de las previsiones del ar. 7.1. L.R.R. No se ha creado ninguna otra modalidad de agrupación de empresas, no se han utilizado otras fórmulas asociativas, como por ejemplo la figura del consorcio prevista en el derecho privado italiano. Como organización de naturaleza consorcial y forma de sociedad anónima es calificada "Unidad Eléctrica, S.A."; entidad que tiene como objetivo la realización, en el sector eléctrico, de determinadas funciones que sus miembros no desean realizar por sí, individualmente. Vid. MANZANEDO, J.A., HERNANDO, J. y GOMEZ REINO, E.: Curso de Derecho Administrativo económico, Madrid, 1970, pág. 267.

empresas actúa la Administración, cuando no produce actos jurídicos, la posición subjetiva peculiar como poder público pierde su fundamento. Para actuar eficazmente en la realización de los objetivos que le asigna el legislador, éste le pone a su disposición medios organizativos de naturaleza privada. La fórmula Societaria, típica del derecho privado, es funcional con estos cometidos. Puesto que se pretenden fines de carácter público, para garantizar el interés general en presencia, el legislador modula de acuerdo con este requerimiento el tipo general previsto en el ordenamiento jurídico-privado ²¹. La ley entra a regular de forma específica los elementos inherentes a los cometidos asignados a esta organización. El régimen jurídico diseñado es funcional con el carácter instrumental que tiene el recurso a fórmulas organizativas propias del Derecho privado.

La L.R.R. regula un tipo especial de sociedad anónima que se denomina, Sociedad Anónima de reconversión, cuyo régimen especial se establece en el art. 7 de dicha Ley ²². Destacaremos solamente dos aspectos, el objeto social y los órganos de la sociedad anónima de reconversión. La Ley indica solamente que las mencionadas sociedades limitarán su

²¹ Ley de Sociedades Anónimas, de 13 de julio de 1951. Su modificación para adaptarla a la normativa comunitaria está pendiente de aprobación definitiva en el Parlamento.

²² Para un estudio pormenorizado de esta figura desde la perspectiva del derecho mercantil, vid. OTERO LASTRES, J.M.: "Aspectos societarios de la Ley de Reconversión industrial", R.D. Bancario y Bursátil, 1986, 22, pág. 294 a.

objeto social al cumplimiento de los fines que les asigne el plan de reconversión sectorial. Se remite al correspondiente R. Decreto que crea la sociedad, la definición de los fines que constituyen el objeto social de la misma ²³.

Para la ejecución y desarrollo operativo de los aspectos empresariales y técnicos del Plan, el R. Decreto de reconversión podrá establecer, para las empresas que se acojan al mismo, la obligación de formar parte de una sociedad de reconversión o de otra modalidad de agrupación reglamentariamente prevista.

La L.R.R. establece que la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas "afectadas" estarán representadas en todos los órganos de la sociedad, o sea, en la junta general y en el órgano de administración. Será en los estatutos de la sociedad donde se determinarán la estructura de representación y el modo en que estarán representadas las diferentes Administraciones Públicas, aunque dicha función la pueden realizar los Decretos de reconversión. La L.R.R. dispone que toda decisión societaria que afecte a las previsiones del plan de reconversión deberá contar con la conformidad de la representación de la Administración estatal. No se menciona la necesidad de

²³ Como ejemplo cabe señalar el art. 3 R.D, 2.206/1980 (aceros especiales), el art. 12.2. R.D. 1271/1984 (construcción naval), transcritos en la nota siguiente. La creación de Aceriales S.A. en el R.D-2.9/1981 sirvió como modelo para el legislador.

obtener la conformidad de las administraciones autonómicas presentes en los órganos sociales. Los Decretos sectoriales o los Estatutos deberán prever la forma de obtención de la aprobación administrativa.

La única referencia a la función que desarrollarán estas sociedades se realiza "de pasada", al señalar que

"la parte de subvenciones que reciba la Sociedad y transfiera a las sociedades o empresas acogidas al proceso de reconversión no se considerará ingreso computable en aquélla, pero sí en éstas" (art. 7.4. L.R.R.). Del contenido de los Decretos Sectoriales se derivan además funciones de coordinación de las actividades de las empresas, facilitando los suministros o el aprovisionamiento en materias primas, política de comercialización común y funciones de control sobre el cumplimiento del plan ²⁴.

²⁴ El Art. 12.2. R.D. 295/1985 señala que
 "La Sociedad de Reconversión del Sector de Fertilizantes tendrá el siguiente objeto social:
 a) Contribuir a la coordinación de la oferta de las Empresas participantes mientras se adecuan las estructuras industriales del sector a los objetivos de este plan.
 b) Impulsar y canalizar procesos de concentración.
 c) Abordar soluciones que permitan resolver el problema de la adecuación de la productividad a niveles internacionales.
 d) Establecer y gestionar un sistema coordinado de tratamiento del empleo que permita la flexibilidad de las plantillas facilitando la absorción de excedentes.
 e) Estudiar e informar a la Comisión de Control y Seguimiento las solicitudes de acogimiento al plan.
 f) Facilitar la ejecución de las resoluciones y acuerdos de los Ministerios de Industria y Energía, Economía

y Hacienda y Trabajo y Seguridad Social.

g) Realizar los estudios de evaluación de solicitudes, así como los trabajos de seguimiento y control del plan de reconversión del sector.

h) Canalizar y coordinar la distribución de las ayudas que puedan concederse a las Empresas del sector con planes individuales de reconversión aprobados.

i) Establecer sistemas de garantías que puedan facilitar la financiación de las Empresas.

j) Potenciar acciones comerciales y de prospección de mercado.

k) Promover y/o participar en planes de investigación y desarrollo de las Empresas participantes.

l) Promover las acciones necesarias que aseguren el suministro y/o fabricación de las materias primas necesarias para las Empresas del sector en las mejores condiciones de calidad y precio."

El art. 3 R.D. 2206/1980 (aceros especiales) dispone que:

"El objeto social será la reconversión de las Empresas dentro del propio subsector con los siguientes fines:

- Ordenar la oferta de las Empresas agrupadas, adecuando las capacidades de producción industrial y las plantillas a la demanda estimada y favoreciendo las líneas de producción a menores costes.

- Analizar conjuntamente la demanda del subsector.

- Fortalecer los canales de comercialización, en su doble vertiente de compras y ventas.

- Analizar e impulsar comunitariamente los programas de saneamiento financiero de las Empresas agrupadas.

- Abordar soluciones que permitan resolver el problema de la adecuación de la productividad a los niveles internacionales.

- Canalizar el proceso de concentración empresarial que previsiblemente pueda experimentar esta industria."

Y el art. 2. R.D. 736/1983 indica que:

"Para impulsar y coordinar las operaciones de reconversión del subsector de astilleros medianos y pequeños podrá crearse una Sociedad Anónima, constituida exclusivamente por Empresas del subsector.

Art. 2. El objeto social será intervenir bajo las directrices generales de la Comisión Ejecutiva del Plan, en la reconversión de las Empresas pertenecientes al subsector de astilleros medianos y pequeños que formen parte de la Sociedad, con los siguientes fines:

- Ordenar la oferta de las Empresas participantes, adecuando las estructuras del subsector.

- Canalizar los procesos de concentración y/o ceses de actividad que puedan requerirse.

- Abordar soluciones que permitan resolver el problema de la adecuación de la productividad a los niveles internacionales.

Los estatutos de las mencionadas sociedades deberán ser aprobados por el Ministerio de Industria y Energía (art. 7.4). La Administración se reserva una facultad de control sobre las previsiones estatutarias.

Los rasgos característicos del ente previsto en la L.R.R. son los siguientes: a) pertenencia obligatoria de las empresas insertas en la ordenación sectorial, en calidad de socio de la sociedad anónima; b) participación de la Administración en los órganos societarios por mandato expreso del legislador, y no en calidad de socio; c) realización de una función pública, la distribución de subvenciones; d) establecimiento de los fines societarios por la Administración mediante la aprobación del correspondiente decreto sectorial.

- Establecer y gestionar un sistema unitario de tratamiento de empleo que permitiendo la flexibilidad de las plantillas facilite la absorción de los excedentes.

- Canalizar y coordinar la distribución de las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas que puedan concederse a las Empresas del subsector a los fines de reconversión, procedentes del sector público como consecuencia de los planes parciales de reconversión que presente a la Comisión Ejecutiva del Plan y ésta apruebe.

- Establecer un sistema de garantías que facilite la financiación de las Empresas.

- Potenciar las acciones comercial y de prospección de mercado.

- Promover y/o participar en planes de I + D destinados tanto a la mejora de la tecnología de la producción como al desarrollo de proyectos de tecnología avanzada.

- Aquellos otros fines que se consideren adecuados para llevar a buen término la reconversión del subsector.

Art. 3. La sociedad formulará el Plan de Reconversión del Subsector, que será sometido a la Comisión Ejecutiva.

Este conjunto de elementos obligan a plantearse el tema relativo a la naturaleza de la organización prevista en la L.R.R. ¿El uso del vocablo "sociedad anónima" se utiliza en sentido propio, o con el mismo se alude a una figura distinta de la prevista con esta denominación en nuestro ordenamiento?.

Para ello es preciso destacar que la creación de la Sociedad anónima de reconversión no es decidida de forma autónoma por los futuros socios, sino que viene impuesta por el correspondiente decreto sectorial ²⁵. En consecuencia hay

²⁵ En el sistema del R.D-L. 9/1981 la cuestión quedaba abierta. El art. 2.1. señalaba, "podrán constituirse Sociedades y otras formas de asociación que tengan por objeto exclusivo intervenir en las operaciones de reconversión de un sector. En el R.D. de reconversión se establecerá su naturaleza, fines y organización". En esta dirección el R.D. 732/1983, establece como medida complementaria del primer plan de reconversión del Sector de construcción naval (R.D. 643/1982), la posibilidad de crear una Sociedad Anónima, constituida exclusivamente por las empresas del subsector de medianos y pequeños astilleros. La voluntariedad se pone de relieve en el preámbulo de la disposición:

"La realidad apreciada a través del estudio de los planes de reconversión presentados por las Empresas que constituyen el subsector de medianos y pequeños astillero, tal como se define en el Real Decreto mencionado, ha puesto de manifiesto la necesidad de la constitución de una Sociedad de reconversión para este subsector que pueda intervenir en las operaciones de reconversión, presentando planes conjuntos con visión global del subsector.

Esta necesidad ha sido sentida, igualmente, por las Empresas que constituyen el subsector de medianos y pequeños astilleros, habiendo acordado iniciar los trámites para la constitución de dicha Sociedad e instando a la Administración para que establezca, a la mayor urgencia posible dada la grave situación en que se encuentran actualmente, el marco adecuado para su desenvolvimiento y actuaciones pertinentes." Recordemos que el subsector de grandes astilleros está constituido por empresas públicas. Precisamente este carácter

que preguntarse si existe la base negocial que caracteriza las sociedades anónimas ordinarias ²⁶.

Para responder a esta cuestión es preciso recordar en primer lugar, que la pertenencia a la Sociedad de Reconversión no es técnicamente una obligación, con lo cual el tema de la voluntariedad en la pertenencia a la misma se relativiza. Sobre todo atendiendo a la libertad de la empresa de acogerse o no a la ordenación sectorial. Además es preciso considerar que la libertad de asociarse que la Constitución protege y sanciona no puede extenderse a todos los supuestos de carácter asociativo. Es preciso previamente comprobar si la persona jurídica en cuestión tiene la misma naturaleza y fin que la asociación del art. 22 C. Pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas no fundacionales, no todas encajan en el concepto de asociación "strictu sensu". En concreto, atendiendo a las características y fines perseguidos por las Sociedades mercantiles creo, siguiendo a FERNANDEZ FARRERES, que éstas quedan excluidas del ámbito del

potestativo será modificado posteriormente en el segundo plan del sector. Vid. art. 10.1 y la disposición transitoria primera del R.D. 1271/1984.

²⁶ Vid. art. 9. L.S. Anónimas. Sobre el tema del origen negocial de la sociedad anónima y en especial sobre el contrato de sociedad como fundamento de la organización societaria, GARRIGUES, J.: Curso de Derecho Mercantil (I), 7a ed. en colaboración con BERCOVITZ, A.; Madrid, 1977, págs. 355 y ss.

art. 22 C. ²⁷.

Pero es que además el R.D. sectorial no crea propiamente la Sociedad de Reversión. Esta no tiene su origen en un acto emanado de la Administración de forma unilateral. Se trata de una norma de reenvío. Son las empresas que se acojan al plan las que procederán a la constitución de un órgano de gestión del plan que tendrá forma de Sociedad Anónima ²⁸. Efectivamente ésta se constituirá posteriormente mediante escritura pública ²⁹.

La operación que realiza el legislador y posteriormente completa la disposición reglamentaria, es una delimitación de la libertad de elección de las empresas. En consecuencia debemos plantearnos el alcance y fundamento de esta opción del legislador.

Como hemos señalado, las sociedades mercantiles no están cubiertas por el art. 22 C. El legislador atendiendo a los fines públicos inherentes a la reversión industrial

²⁷ Vid. Asociaciones y Constitución, Madrid, 1987, págs. 163 a 174, donde se exponen los distintos argumentos y se recogen las opiniones de diferentes autores, significativamente, mercantilistas.

²⁸ Art. 12.1. R.D. 295/1985 (fertilizantes).

²⁹ Art. 6 L. Sociedades Anónimas.

modula el régimen jurídico de estos entes ³⁰. Estos no persiguen el simple interés particular de sus miembros. En consecuencia, el legislador puede determinar la naturaleza de la fórmula organizativa. Predeterminar el resultado del acuerdo de las empresas. Pero no solamente configura la naturaleza, sino también el fin, el objeto social ³¹. Precisamente este preciso objeto social es el fundament de que la condición de accionistas esté directamente vinculada y limitada a las empresas acogidas a la reconversión (art. 7.2.2. L.R.R.)³².

³⁰ "Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos (como es el caso de los Colegios) implique también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociación, sino justamente como garantía de que unos fines y otros pueden ser satisfechos" Sent. T.C. de 11 de mayo de 1989 (F 5 6). Bien es verdad que el párrafo citado en tanto que referido a un tipo de ente muy peculiar, los Colegios Profesionales no pueden ser trasladados miméticamente al supuesto de hecho que nosotros contemplamos. Sobre todo si atendemos a la expresa previsión constitucional de estos entes, diferenciados de las asociaciones, y la misma remisión que el art. 36 C.E. hace al legislador. Pero sí creo que puede aplicarse el sentido general de este considerando. La no aplicación del concepto constitucional de asociación a las Corporaciones públicas sectoriales de base privada en FERNANDEZ FARRERES, G. op.cit. págs. 159 a 162. Importante es señalar que este autor procede a delimitar de forma muy precisa el ámbito de aplicación del art. 22 C.E. Esta operación de delimitación conceptual del contenido constitucional del derecho es necesario para evitar posteriores disquisiciones acerca de los límites del mismo. Vid. en este sentido DE OTTO, I.: "La regulación del ejercicio de los derechos y libertades..." op.cit. pág. 151.

³¹ Por esto en la denominación de la Sociedad deberá figurar en todo caso la expresión "Sociedad de Reconversión" (art. 7.2.1).

³² En este sentido los Estatutos de la Sociedad de Reconversión de Fertilizantes, S.A. (SOREFERSA) señalan que "sólo podrán ostentar la condición de accionista de la sociedad y en consecuencia sólo podrán suscribir, adquirir y

El cumplimiento de fines públicos no solamente fundamenta la intervención legal. Es la razón de los otros dos rasgos caracterizadores de la sociedad anónima de reconversión.

Nos interesa poner de relieve una función muy peculiar atribuida a las Sociedades de Reconversión. Nos referimos a la canalización y distribución de las ayudas que puedan concederse a las empresas del sector con programas individuales aprobados ³³. Al concederle legalmente esta atribución se le asigna la realización de un fin que no solamente interesa a las empresas asociadas, sino a todos los sujetos que pueden verse afectados por las actuaciones del ente. Todos los agentes que intervienen en el tráfico.

Esta singularidad fundamenta la participación de la Administración en los órganos societarios. Esta posición se deriva del ordenamiento, no es en calidad de socio. Por eso se le atribuye una facultad en orden a garantizar la

mantener la titularidad de acciones, las empresas, sean personas físicas o jurídicas, que fabriquen fertilizantes a partir de la transformación con adecuada tecnología, de primeras materias o productos intermedios, mediante procesos continuos y reacciones químicas. La titularidad de las acciones estará inscrita en el Libro que al efecto llevará la Sociedad, en el que se anotarán las sucesivas transferencias de las mismas. Cada acción es indivisible. La Sociedad no reconocerá más que un titular o propietario de la acción".

³³ Vid. art. 12.2.h. R.D. 195/1985 (fertilizantes); art. 2 R.D. 736/1983 (medianos y pequeños astilleros, construcción naval).

adecuación de los acuerdos societarios con los objetivos señalados en el plan ³⁴. La Administración controla desde dentro la gestión operativa del plan desarrollada por las empresas.

Este entramado institucional obliga a plantear el tema relativo a esta forma de administrar. Se trata de un supuesto de participación en el ejercicio de funciones públicas bajo fórmulas organizativas de derecho privado? O por el contrario, nos encontramos ante un caso de privatización de funciones públicas?.

Si atendemos al dato del carácter de los sujetos que integran el ente parece que existe una sustantividad sociológica propia, unos intereses privados diferenciados. De ahí se deduce que la personificación no es una mera técnica instrumental. La nueva organización goza de autonomía en la gestión de sus intereses. Pero como estos no son

³⁴ Los Estatutos de la Sociedad de Reconversión de fertilizantes indican que "la dirección y administración de la Sociedad está confiada al Consejo de Administración, compuesto por un número de Consejeros no superior a dieciocho designados por la Junta General, de los cuales la mitad lo serán a propuesta del Ministerio de Industria y Energía. Este podrá solicitar de la Junta General la revocación del nombramiento de cualquier Consejero por él propuesto. Las decisiones del Consejo de Administración que puedan afectar a las previsiones, objetivos o medios del Plan, deberán contar con la conformidad mayoritaria de la representación del Estado". Sorprendentemente los Estatutos no recogen la previsión del R.D. sectorial relativa a la participación de la Administración autonómica en el Consejo.

privativativos se produce una "conexión" con la Administración ³⁵. Lo característico de la Sociedad de reconversión es que la asunción de actividades de interés general por parte de una organización privada no responde al esquema utilizado en otras épocas. Al encomendársele el atendimento de una parcela del interés público no se produce correlativamente una personificación jurídico-público ni se la invierte de potestades o prerrogativas propias del poder público. No se produce este fenómeno porque, como señala FERNANDEZ RODRIGUEZ, no todos los intereses colectivos han sido formalmente asumidos por la Administración. Cuando no se ha dado una "publicatio" del ámbito funcional de que se trate, la cuestión se reduce al hecho de que determinados resultados que se producen en el seno de estas organizaciones adquieren relevancia respecto al ordenamiento administrativo, que, eventualmente, los puede tomar en consideración como presupuesto de actividades o de relaciones que se produzcan en su seno ^{36 37}.

³⁵ La idea de "conexión" como relación distinta de la dependencia o tutela en ALONSO UREBA, op. cit. pág. 36.

³⁶ Derecho Administrativo, Sindicatos y Autoadministración, Madrid, 1972, págs. 35 y 36. Un fenómeno parecido se produce en el campo de la normalización y homologación de productos industriales. Vid. MALARET, E.: "Una aproximación al sistema..." op.cit, págs. 329 y 330. En cambio, en el ámbito de la ejecución de los planes urbanísticos la participación de los interesados se ha instrumentado a través de corporaciones de Derecho público (art. 127.3.3 y 5 L.S).

³⁷ Distinto es el supuesto de Unidad Eléctrica S.A." (UNESA), analizado por SALAS, ya que en él se ha producido la asunción de la titularidad de la actividad mediante la técnica del servicio público. Vid. Régimen jurídico-

La Sociedad Anónima de Reconversión se presenta como una organización destinada a la realización de funciones que sus miembros no desean realizar por sí, individualmente, de forma separada. Se trata de un ente de gestión de problemas que les afectan individualmente pero que tratan de resolver de manera conjunta. La formación de la Sociedad tiene por objeto organizar el cumplimiento mancomunado de una parte de las cargas de las empresas. Su peculiaridad reside en la circunstancia de que una vez integradas en la sociedad, las empresas del sector, asumen la posición de destinatarios de la acción y, a la vez, contribuyen con su voluntad y con sus propios recursos a la formación de la voluntad y el patrimonio financiero de la sociedad ³⁸.

Vemos pues que no se trata de ninguno de los fenómenos extremos planteados sino de una forma más sutil de colaboración Administración y empresas en el cumplimiento de unos objetivos comunes.

La Sociedad de Reconversión no concede los beneficios, no declara el derecho de las empresas a la obtención de la ayuda. Ni tan siquiera pormenoriza y concreta el tipo de incentivo. Lo que sucede es que una vez producido el acto administrativo mediante el cual la empresa se integra administrativo de la energía eléctrica, op.cit. 283 y ss.

³⁸ Art. 12.3. R.D. 295/1985 (fertilizantes).

al plan y en consecuencia se le atribuyen unos determinados beneficios, como la transferencia efectiva de la atribución patrimonial se produce generalmente de forma escalonada, a medida que las empresas van realizando las operaciones comprometidas y en esta realización están implicadas todas las empresas del sector, la canalización de las subvenciones a través de la Sociedad de Reversión facilita la gestión de la transferencia efectiva ³⁹. No solamente la Administración se descarga de algunas tareas de inspección sino que al mismo tiempo las empresas cobran más rápidamente el importe de las subvenciones al tratarse de una organización de derecho privado que no tiene que realizar los complejos trámites burocráticos que efectúa la Administración ⁴⁰.

Hemos hecho referencia a las subvenciones porque éste es en concreto el único tipo de ayuda que se ha instrumentado mediante esta fórmula organizativa. El problema que puede plantearse es el relativo a la afectación, al cumplimiento del elemento finalista, inherente a la subvención ⁴¹. Lo único que sucede es que ésta se produce

³⁹ Especialmente cuando uno de los objetivos centrales del plan es la concentración o fusión de las empresas del sector como así ocurre en el de fertilizantes.

⁴⁰ Arts. 78 y ss. L.G. Presupuestaria.

⁴¹ Si no estuviera prevista esta fórmula de gestión, de canalización de las subvenciones en la propia L.R.R. y los correspondientes decretos sectoriales podríamos cuestionarnos el fundamento de la transferencia patrimonial. En virtud de qué título se transfieren por parte de la Administración

por persona interpuesta. Pero evidentemente, si las subvenciones no se transfieren a las empresas, la Administración deberá recuperar los caudales públicos, deberá reintegrarse la subvención ⁴².

fondos públicos a una sociedad privada?. Sobre todo cuando la práctica seguida consiste en la transferencia de la partida presupuestaria. La L.G.Presupuestaria señala que las obligaciones económicas del Estado y de sus Organismos autónomos nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que según Derecho las generen (art. 42). Pero en este caso no nos encontramos ante una obligación exigible a la Administración estatal. La Sociedad de Reconversión no es titular del correspondiente derecho de crédito. Se trata única y exclusivamente de una forma de gestión. La Administración utiliza la Sociedad de Reconversión como vehículo de distribución. Esta es un instrumento. Si ostentase prerrogativas públicas, o tuviese personalidad jurídica pública podríamos encajarla en la denominada "autoadministración" o administración por los propios interesados. Pero ya hemos señalado que no se da ninguno de los rasgos que caracterizan esta categoría.

⁴² De acuerdo con las previsiones de la L.G.Presupuestaria y con la configuración técnico-jurídica de la subvención, debe entenderse que en este supuesto estamos ante un caso de subvención liquidada anticipadamente, en consecuencia, en caso de incumplimiento de la carga procede automáticamente la devolución de lo que resulta ser una percepción indebida.

IV.5. LA RELACION JURIDICA ENTRE ADMINISTRACION Y EMPRESAS. LA OPERATIVIDAD DE LA CATEGORIA DE ORDENAMIENTO SECTORIAL.

IV.5.1. PLANTEAMIENTO

En la exposición que hasta ahora hemos realizado hemos eludido de forma deliberada definir la posición que ocupan en el sistema de reconversión industrial las empresas integradas en el plan y la propia Administración Pública. Hemos pretendido presentar los elementos centrales de la situación. Al haber trazado los rasgos esenciales creemos que estamos en disposición de caracterizar la estructura posicional.

Antes de plantear la cuestión es preciso recordar dos cuestiones a las que nos hemos referido anteriormente de forma más detallada y que cobran especial significación en este momento de nuestra exposición.

En este sentido destacaremos que en el Estado social de Derecho la Administración ya no tiene que insistir en la búsqueda de títulos que justifiquen su intervención. Está expresamente habilitada ex constitutione para ordenar la actividad económica general. De la Constitución misma se derivan los límites de estos poderes. El principio de juridicidad y el ámbito

reservado a la Ley en el campo concreto que nos movemos desarrollan su virtualidad como reglas rectoras de la atribución de potestades de la Administración.

Con esto queremos señalar que una de las virtualidades de determinadas categorías desaparece. Toda la historia del Derecho Administrativo, como puso de manifiesto VILLAR PALASI puede ser explicada en términos de búsqueda de títulos de potestad ¹. Se trataba de fundamentar la intervención de la Administración, de argumentar cual es la base del ejercicio de sus facultades. Este es un proceso conceptual que se desarrollaba ex post. Se trataba de justificar a posteriori una actuación administrativa. La función de determinadas categorías, señaladamente "policia" y "relación especial de sujeción", será la de atemperar e incluso excluir el juego del principio de reserva de ley en determinadas esferas ².

1. La intervención administrativa en la industria op.cit.

2. Como señala SANTAMARIA PASTOR, "en términos simples la relación especial de poder es una artificio conceptual para excluir la aplicación del principio de reserva de ley en la imposición de limitaciones singulares a la libertad o la propiedad de una sujeto; un título cuya mera invocación permite a la Administración tener manos libres para limitar la libertad o la propiedad sin que una ley previa lo autorice y que por lo mismo dada la vaguedad de su entorno conceptual se presta a graves abusos". Apuntes de derecho Administrativo, op.cit. págs. 573-574. La heterogeneidad de situaciones cobijadas bajo la rúbrica "relación especial de sujeción" conduce a la imposibilidad de operar con un concepto preciso y en consecuencia la doctrina se limita a señalar las notas que caracterizan esta figura. Vid. GALLEGO ANABITARTE, A.: "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración", R.A.P. 1961, 34, pág. 25.

En consecuencia el juego de los poderes de la Administración en la reconversión industrial vendrá marcado por el contenido de la reserva constitucional a la ley y sobre todo por la dinámica ley-Administración que se establezca en la propia L.R.R. ³. La ley tiene como cometido constitucional en el ámbito de los derechos económicos, delimitar el contenido de los mismos. Esta operación comporta necesariamente la habilitación de las potestades de la Administración en la ordenación de la actividad realizada por las empresas. Ello significa el reconocimiento de la actuación de la Administración, pero de acuerdo con los objetivos, fines, poderes y estructura competencial que la Ley determina; la remisión a la Administración de la facultad de ordenar el contenido de la posición empresarial. Sobre todo cuando la ley más que regular el derecho, en el sentido de una definición abstracta de su contenido, lo que hace es encuadrar la actuación de unos y otros sujetos ⁴.

Con esto queremos señalar que el ámbito y contenido de los potestades administrativas lo determina la L.R.R. Lo que ocurre es que ni la ley ni los decretos sectoriales pueden definir de manera exhaustiva todos las

3. Vid. en relación al sector del crédito, MICHAVILA, J.M.: "Relación especial de sujeción en el sector crediticio y Estado de Derecho", R.E.D.A. 1987, 54, págs. 250 y 251.

4. Sobre el tema de la delimitación administrativa de derechos privados y la especificidad de los casos de "incorporación de empresas a un corpus organizativo dirigido por la Administración", GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso... (II). op.cit. págs. 143 y 144.

posibles situaciones que se puedan dar en una relación determinada. En tales ocasiones, la Administración dispone no solo de potestades expresas sino también de potestades implícitas o inherentes, que derivan naturalmente de otras conferidas con un carácter más genérico ⁵. Se trata de potestades instrumentales a la potestad matriz que la Ley - o el reglamento - atribuyen y definen. Por tanto, tienen el alcance que se deriva de la propia relación de instrumentalidad. En este caso el carácter funcional de los poderes de la Administración marca sus límites, despliega su operatividad. Todos los poderes públicos son por definición finalistas. Se justifican por razón de la consecución del fin público determinado previamente por la norma que lo crea; su uso debe en consecuencia guardar la proporción y razonabilidad adecuada al fin en atención al cual se establecen ⁶.

El segundo orden de consideraciones que es preciso traer a colación gira en torno del origen de la relación. Como hemos indicado anteriormente la inserción de las empresas en la ordenación sectorial se produce a través de un acto administrativo. Se trata de un acto de procedencia unilateral pero que requiere una colaboración

5. Sobre el concepto de poderes inherentes, vid. por todos GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso... (I) op.cit. págs. 425 a 429.

6. Vid. aunque en relación a los poderes del legislador las consideraciones del T.C. en la Sent. 198/1987, de 11 de diciembre (Fq 5q 5q).

muy intensa de las empresas. La voluntad de las empresas constituye un requisito imprescindible para la producción del acto administrativo. Sin esta voluntad, elemento que se mantiene a lo largo de todo el proceso ya que es posible la renuncia, no se produce la inserción en la ordenación sectorial. Si el origen de la relación es unilateral, la situación creada a partir de este momento es muy compleja. Desde una determinada perspectiva podríamos calificarla de bilateral en el sentido que genera, por un lado, potestades en la Administración y la correlativa situación de sujeción de las empresas, y por el otro, del cumplimiento de la carga asumida por el particular nace su derecho de crédito que se corresponde con la obligación de la Administración de hacer efectivas las ayudas concedidas ⁷. Recordemos que éstas no siempre tienen un contenido patrimonial. En este sentido es preciso señalar que, puesto que no todos los incentivos tienen como rasgo sustancial el carácter afectado, inherente a la subvención, las facultades de control referidas al conjunto de actividad destinada a la producción del resultado perseguido, deben estar expresamente previstas en las disposiciones que regulan la relación entre Administración y empresas. Por tanto la relación es bilateral pero sin que tenga carácter sinalagnático, no existe una relación causal entre los

⁷ Entiendo siempre que la potestad no nace de la relación jurídica, sino del ordenamiento; pero el poder de producir efectos jurídicos requiere en este caso para su ejercicio, la previa integración de la empresa a la ordenación sectorial. La inexcusabilidad de soportar los efectos que la potestad pueda crear se deriva de la inserción en el ordenamiento sectorial, no es general.

derechos y obligaciones respectivas. Este conjunto heterogéneo de situaciones, que anteriormente hemos expuesto de forma separada, tiene un fuerte componente de status objetivo, en tanto en cuanto está predeterminado por la Ley en función de unos intereses generales.

La empresa se inserta en una determinada situación en la que intervienen otros sujetos que tienen la misma esfera de intereses. No solamente interviene la Administración, sino que esta se coloca en una posición de vértice.

La Administración dirige el proceso. Pero este poder de dirección, de supremacía, lo ejerce a través de distintas facultades. Especialmente característico de la función de dirección es que una parte relevante de la misma se produce de forma previa a la integración de las empresas. Mediante el plan sectorial la Administración dirige el proceso. Este carácter previo tiene su mayor virtualidad en los elementos seguridad jurídica y publicidad. El marco en el que se desarrollará la actividad de las empresas queda establecido de una sola vez y no a través de diferentes ordenes puntuales. Los actos posteriores de aprobación de los programas empresariales son una concreción de esta función.

Dado que esta función se ejerce en cascada, también los órganos encargados de su actuación se van escalonando. El plan como exponente de la legalidad-

indirizzo debe ser objeto de una concreción posterior ⁸. En la fase última de especificación del contenido de los objetivos la Administración actúa en colaboración con las empresas ⁹. Este acuerdo como medio de ejercicio de la función de dirección no significa una "negociación" del interés público tutelado por la Administración, sino una determinada forma de realizar su objetivación y concreción. Una forma de orientar y dirigir de forma armónica y coherente la propia actividad y la de los otros sujetos hacia la consecución de unos determinados objetivos.

En razón de esta organización, de la comunidad de intereses, se constituye un auténtico ordenamiento jurídico especial, particular ¹⁰. Una organización en tanto existe plurisubjetividad, un complejo de componentes del grupo, y un fenómeno de autoridad que se expresa a través de la normación.

8. El significado del principio de legalidad como "indirizzo", superpuesto y coexistente a la legalidad-garantía, en MARZUOLI, C.: Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione, Milano, 1982, págs. 4 y ss.

9. La concreción del "indirizzo" político administrativo instrumentado a través del acuerdo con los particulares en FERRARA, R.: Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione, Milano, 1985, págs. 124 y ss.

10. OFFIDANI, A.M.: Studi sull'ordinamento giuridico speciale (Il concetto della supremazia speciale nella evoluzione della dottrina). Torino, 1953.

IV.5.2. LA CONFIGURACION DE LA RECONVERSION INDUSTRIAL
COMO ORDENAMIENTO SECTORIAL.

La validez de la hipótesis de trabajo del ordenamiento sectorial sirve en tanto permite explicar la sustancia, el significado de determinado fenómeno ¹¹. La explicación en términos de ordenamiento sectorial de la reconversión industrial sistematiza un conjunto de elementos que hemos expuesto hasta ahora de forma separada. Este concepto nos permite no solamente fijar con mayor precisión el sentido de los distintos preceptos de la L.R.R., sino que, muy especialmente, dota de coherencia a las normas al integrarlas en un sistema lógico exento de contradicciones ¹². La virtualidad de la

11. GIANNINI resalta la necesidad de no perder esta perspectiva metodológica, atendiendo al carácter funcional de los conceptos jurídicos. Vid. "Gli elementi degli ordenamenti giuridici", R. trim. D.P. 1958,2, págs. 221 y 222. A esta funcionalidad de los conceptos en la ciencia jurídica responde la distinción operada por la doctrina francesa entre categorías técnicas y categorías conceptuales. Vid. una síntesis de las distintas opiniones en PICARD, E.: La notion de police administrative... op. cit. págs. 42 y ss., especialmente notas 1 a 8.

12. Como es bien sabido, la teoría del Ordenamiento jurídico es una construcción doctrinal, obra de SANTI ROMANO. No queremos ahora exponer el significado de la misma, señalaremos solamente, como ha recordado GIANNINI, que con la misma se pretendía dar respuesta a la existencia de un fenómeno problemático: la existencia de diversos grupos dotados de normas propias que entran en conflicto, normas propias que constituyen en sí un orden dotado de sustantividad propia. La referencia al autor italiano en el trabajo citado en la nota anterior. Vid. MARTIN RETORTILLO, S.: "La doctrina del ordenamiento jurídico de SANTI ROMANO y algunas de sus aplicaciones en el campo del derecho administrativo", R.A.P. 1982, 39, págs. 39 y ss. Este trabajo constituye el Estudio preliminar de la edición española de la obra de ROMANO, traducida en colaboración con MARTIN RETORTILLO, L.

aplicación de este esquema dogmático radica en que permite "iluminar muchas zonas oscuras" que una lectura analítica de la L.R.R. no permite descubrir de inmediato 13.

Creo, que al margen de esta eficacia directa de la categoría ordenamiento sectorial, su mayor interés reside en su adecuación a los postulados constitucionales que rigen la función pública de dirección del proceso económico en el marco de un sistema de derechos y libertades. JESCH ha señalado certeramente la dependencia funcional en que los conceptos de Derecho público se hallan con relación a la respectiva estructura constitucional 14 "Solamente si se adopta por principio una actitud de desconfianza con respecto a una continuidad conceptual existente a pesar de una discontinuidad constitucional será posible resolver, en el plano sistemático, toda una serie de cuestiones cuyo tratamiento pragmático caso por caso necesariamente habrá de dejar insatisfecha a la ciencia" 15. Esta aproximación metodológica nos permite comprender la escasa utilidad de la aplicación del ordenamiento sectorial en el régimen franquista. El término se introdujo en nuestro país pero con una operatividad práctica más reducida 16.

13. Vid. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Poderes públicos..." op.cit. pág. 416.

14. Lev y Administración... op.cit. págs. 7 a 9. La misma idea en GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., en el prólogo del Curso... op.cit.

15. JESCH, D.: *ibidem*.

Para demostrar nuestra hipótesis consignaremos previamente las notas definidoras del ordenamiento sectorial siguiendo a GIANNINI ¹⁷ y tomando en consideración las observaciones formuladas por COSCULLUELA en orden a la aplicación de este concepto en el ámbito urbanístico ¹⁸.

Los ordenamientos jurídicos sectoriales son instituidos por leyes del Estado. Tienen una base económica identificable: actividades empresariales que presentan aspectos de interés público, realizados por sujetos privados ¹⁹. En relación a este campo de actuaciones los poderes públicos ejercen funciones de dirección y supervisión. Estas facultades encuentran su fundamento en los cometidos asignados constitucionalmente al Estado. Pero el rasgo más significativo y que permite delimitar la situación reside en que las potestades públicas se actúan sobre actividades desarrolladas por los particulares. No se trata de ámbitos reservados

18. SALAS, J.: "El régimen de acción concertada" ... op.cit. pág. 480. Este autor pone de relieve como este concepto permite superar la visión relacional que domina, por el contrario, la figura de origen alemán "relación especial de sujeción". Una exposición de ésta última en GALLEGO ANABITARTE, A.: "Las relaciones especiales..." op. cit. La visión ordinamental de SANTI ROMANO como superadora de una concepción exclusivamente normativa y relacional en MARTIN RETORTILLO, S.: "La doctrina del ordenamiento..." op.cit. pág. 41.

17. "Gli elementi..." op.cit. y Corso di Diritto Amministrativo (I y II), Milano, 1965, págs. 185 a 188.

18. "El sistema de planificación urbanística en el ordenamiento italiano", R.A.P. 1967, 53, págs. 262 y ss.

19. GIANNINI, M.S.: Corso... op.cit. pág. 185.

previamente al sector público; en este caso el fundamento y la instrumentación de los poderes sería distinto. No se ha producido la previa "publicatio", ninguna normativa ha atribuido al Estado como propia esta actividad que sigue siendo, en consecuencia, privada ²⁰. Como hemos señalado en otro capítulo la libertad de empresa constituye un límite a la función pública de dirección del proceso económico. Este límite se manifiesta en la "teoría de los fuentes en cascada del ordenamiento" ²¹. La Administración podrá delimitar el contenido del derecho de acuerdo con las normas que así la habilitan y con la intensidad que el legislador disponga. Los poderes de dirección se

20. Vid. el intento por una parte de la doctrina italiana, de conceptuar la actividad crediticia como un servicio público aunque siempre matizando, ya que en este país no se conoce el concepto técnico-jurídico de servicio público con los calificativos de "subjetivo", "impropio", "objetivo"... Vid. VIGNOCCHI, G.: "Aspetti pubblicistici del servizio del credito", R. trim. D.P., 1961, págs. 571 y ss. e Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano, Milano, 1968; NIGRO, M.: Profili pubblicistici del credito, Milano, 1969. El propio GIANNINI empezó analizando este sector de la actividad económica en términos de servicio público, en "Istituti di credito e servizio d'interesse pubblico", Moneta e credito, 1949, págs. 405 y ss. Una evolución de la legislación y doctrina en la obra colectiva. VITALE, P. (ed.): L'ordinamento del credito fra due crisi (1929-1973), Bologna, 1977; especialmente BELLI, F.: "Controllo-Governo del credito: indagine sull'evoluzione dell'ordinamento", págs. 25 a 78, y MERUSI, F.: "Problemi pubblicistici della legislazione bancaria", págs. 131 a 140; VITALE, P.: "La disciplina speciale dell'impresa bancaria: tecniche ed effetti di una esperimento di pianificazione di settore", págs. 165 a 174; NIGRO, A.: "Polivalenza di interessi nell'ordinamento bancario e riflessi sull'organizzazione dell'impresa privata exercente attività bancaria", págs. 175 a 194; MACCARONE, S.: "Governo dell'attività bancaria e disciplina degli atti", págs. 195 a 204 y las distintas intervenciones recogidas.

21. Esta fórmula en MICHAVILA, J.M.: "Relación especial de sujeción en el sector crediticio", R.E.D.A., 1987, 54, pág. 250.

instrumentarán de forma escalonada, en una concatenación, de normas de distinta gradación. Estas facultades de dirección y supervisión no deben ser episódicas ni individuales sino continuas y con carácter general, y sobre todo los sujetos que integran el ordenamiento ²². La Administración se coloca en el vértice.

Hasta aquí hemos descrito la adecuación funcional del ordenamiento sectorial a la estructura constitucional que disciplina las relaciones Estado-mercado. Ahora expondremos sus elementos fundamentales.

a) la existencia de una comunidad de sujetos, que constituye su imprescindible base sociológica; no basta que exista un grupo social sino que para que éste sea jurídicamente relevante es preciso que la plurisubjetividad esté definida por las normas y ligada por las mismas. La comunidad de sujetos debe fundamentarse en una unión de fines comunes en orden al desarrollo de una actividad de interés público;

b) un sistema normativo propio;

c) un aparato organizativo que garantiza la eficacia funcional de este conjunto normativo;

d) todos los elementos están relacionados entre

22. GIANNINI, *ibidem*.

sí, no pueden dissociarse, no es su presencia lo que determina el nacimiento del sector, sino su integración organizada.

Procederemos pues a individualizar estos elementos en la reconversión industrial en aras a su posible configuración como un ordenamiento sectorial. No sin antes destacar como en este esquema dogmático el aspecto relacional se desdibuja. Ello no significa que si en el seno de una relación concreta entre Administración y empresas se produce alguna actuación ilegal, el particular no pueda reaccionar con los distintos mecanismos de tutela a su alcance. Todos los actos de los organismos públicos operantes en un ordenamiento sectorial tienen la naturaleza que se deriva del ordenamiento general, actos administrativos o reglamentos. En consecuencia los medios de reacción son los ordinarios del ordenamiento administrativo en general

23.

Utilizando estos criterios disociamos los diferentes elementos del régimen de reconversión. En primer lugar, y en relación a los sujetos, vemos que la actividad objeto de regulación tiene carácter de interés público y así lo recoge, aunque con otros términos, el art. 1.1 de la L.R.R. En este precepto se señala el "interés general" en la recuperación del sector en crisis. La actividad regulada viene desarrollada de forma continua, ya que las

empresas que emprenden la reconversión entran en un proceso que debe durar un determinado período de tiempo, al final del cual deben encontrarse en la situación prevista en la documentación que acompaña al programa. Las empresas ejecutan el plan, en el sentido de realizar las determinaciones del mismo. En esta fase final podemos incluso decir que la Administración colabora con las empresas.

Finalmente vemos como es necesario un acto de la Administración para integrar la empresa en el régimen de reconversión ²⁴. Se da pues, un acto especial de integración al ordenamiento sectorial y las empresas pasan a formar parte de un grupo concreto, definido en base a criterios materiales ²⁵. Mediante este acto se delimitan los sujetos del grupo.

El segundo elemento hace referencia a la necesidad de que exista un sistema normativo. En este caso éste está formado por la L.R.R., las disposiciones reglamentarias que la desarrollan y el bloque de decretos sectoriales y órdenes de aplicación. Este ordenamiento es sectorial, tiene un ámbito propio, unos sujetos

24. La noción de acto de admisión en GIANNINI, M.S. *ibidem*. pág. 185. Sobre este tema vid. el epígrafe de este mismo capítulo relativo al significado y función del acto de inserción de las empresas en el plan.

25. Recordemos que la función pública de dirección se instrumenta en forma escalonada, y el último nivel de la misma se articula mediante el condicionamiento de los beneficios al cumplimiento del programa. Por lo tanto se regula con precisión el criterio de pertenencia.

específicos y unos fines particulares. Pero además es preciso tener presente que el grupo organizado se otorga sus propias normas. La Administración produce no solamente el plan sectorial y las disposiciones normativas necesarias para su aplicación, sino que a lo largo del desarrollo del mismo puede dictar cuantas medidas resulten imprescindibles para la efectiva realización de los objetivos establecidos. La Administración puede emanar ordenes de carácter general - en el sentido de abarcar todos los sectores en reconversión o uno solo- y mandatos concretos. En unos supuestos estos se formalizarán jurídicamente, en otros casos serán meramente verbales. Así mismo, debemos tomar en consideración la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en el proceso de elaboración del plan sectorial. Pero sobre todo, cabe señalar que en algunos sectores, de forma paralela a la promulgación del R.D. sectorial se han materializado acuerdos entre las distintas empresas del sector en orden a la concreción de sus respectivos objetivos en el seno del grupo ²⁶. Estos acuerdos sectoriales se han adoptado sin que la Administración intervenga en principio formalmente, en tanto que sujeto participe de los mismos. Pero difícilmente puede explicarse el contenido de estos sin

26. En este sentido FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., se refiere a la existencia de relaciones de solidaridad, relaciones horizontales entre las entidades de crédito. Vid. "Los poderes públicos...", op.cit., pág. 481 y nota 81. A este fenómeno se ha referido MARAVALL señalando precisamente como la cartelización de decisiones es un instrumento para la reconversión de algunos sectores. Vid. "La evolución de los sectores...", op. cit., pág. 208.

la presencia de la Administración. Esta no solamente ha actuado de buen componedor sino que al condicionar el otorgamiento de beneficios o la efectividad de estos a la obtención de pactos sectoriales se coloca en una posición externa al acuerdo, pero al mismo tiempo, es el sujeto principal del mismo.

Precisamente la creación de un sistema normativo propio, con unos fines específicos y particulares es una condición necesaria para la no aplicación del ordenamiento general. Y, además, en este caso concreto impide el funcionamiento del principio de competencia 27. El aspecto "voluntariedad" no es esencial en el ordenamiento sectorial, pero, en cambio, en nuestro caso concreto, explica perfectamente la "renuncia" al juego de la competencia 28.

El tercer elemento es la creación de un aparato organizativo propio. Debemos referirnos a la creación de las Sociedades de Reconversión como organismo destinado a la ejecución de la normativa propia de la reconversión y especialmente todo lo relativo a la consecución de los objetivos diseñados y evaluación de la actividad individual de las empresas en aras a la realización de los mismos. Asimismo, se crea la Comisión de Control y Seguimiento destinada a garantizar la participación de

27. Sobre el sentido de éste, Vid. exposición de motivos L.16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

28. Sobre el tema de voluntariedad, vid. OFFIDANI, A.M.: Studi sull'ordinamento giuridico speciale, op. cit.

los distintos agentes implicados en la función de supervisar la ejecución operativa del plan por parte de las empresas.

La creación de esta estructura organizativa específica, de colaboración entre la Administración y empresas es exponente claro de la existencia de un grupo sociológico identificado, base del ordenamiento sectorial. Además, como hemos visto en el apartado correspondiente la Administración puede crear un ente ad-hoc, asignándole el cumplimiento de los fines propios de la reconversión en un determinado sector. En cumplimiento de los mismos éste realizará cuantas actuaciones sean necesarias.

En último lugar es preciso señalar que la Administración, en garantía de sus poderes de dirección y control, se reserva la facultad de adoptar cuantas medidas sean necesarias para el cumplimiento de los fines propios del ordenamiento sectorial. En consecuencia podrá expulsar, podrá decretar el cese de la pertenencia al ordenamiento sectorial. Como ponía de relieve COSCULLUELA la sanción de expulsión, que en este caso consiste en la privación de los beneficios, tiene su más exacto encaje en los supuestos de constitución del ordenamiento sectorial producida mediante la integración voluntaria de los particulares, colocándose éstos en una posición ventajosa 29.

29. "El sistema de planificación..." op.cit. págs. 288-

La teoría del ordenamiento sectorial contempla de forma articulada e integrada la confluencia de varios fenómenos.

La centralidad del Parlamento en tanto en cuanto la decisión básica, la propia creación del ordenamiento seccional es un producto del legislador. La ley marca los objetivos, el "indirizzo" de la Administración y determina el cuadro posicional en el que actuarán los distintos sujetos. En este sentido habilita las diferentes facultades de la Administración. Estas potestades tienen como cometido la garantía del ordenamiento que se crea en base a la propia Ley.

Por eso si contemplamos las potestades administrativas desde dentro del ordenamiento vemos que éstas tienen una finalidad de autoprotección. La Administración no protege su propio orden interno, sino el orden común a un número determinado de sujetos ³⁰. La

289, nota 117.

30. Utilizando esta argumentación FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. entiende que las sanciones administrativas previstas en la L. de Disciplina e intervención de las entidades de crédito, tienen naturaleza de sanciones disciplinarias, "de autoprotección de la organización singular de la que todas las entidades de crédito forman parte necesariamente" y, en consecuencia, es en este sentido debe interpretarse la compatibilidad entre sanción penal y administrativa prevista en la mencionada disposición legal. Vid. "Supervisión y disciplina bancaria en el proyecto de ley sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito", P.E.E., 1988, 36, pág. 54. A mi juicio esta argumentación plantea algunos problemas. En primer lugar no creo que sea demasiado correcto argumentar la posición de las empresas bancarias en relación a la Administración en términos de ordenamiento

Administración se coloca en el vértice de la organización, las empresas no se integran en la propia estructura administrativa, se mantienen separadas, conservando su sustantividad propia, dotadas de un ámbito de intereses protegido por el art. 38 C.E. En este sentido la idea de organización inherente a la concepción del ordenamiento sectorial es más flexible, se adecua más a nuestra estructura constitucional de derechos y libertades que la noción mayeriana de "relación especial de sujeción". Con esta figura se alude a una inserción de los particulares en la estructura administrativa, en la que estos pierden sus derechos, pero sobre todo no deciden la actividad que realizan por ellos mismos sino que cumplen, ejecutan la voluntad de la Administración ³¹. Evidentemente las empresas que se integran en la reconversión industrial no solamente no pierden su libertad de organización y contratación, sino que

sectorial para posteriormente reconducirlo a una posición de sujeción como la que caracteriza las situaciones disciplinarias. Como intento explicar creo que obedecen a lógicas distintas. En segundo lugar considero que la dualidad de sanciones se produce porque el bien jurídico protegido por cada medida de reacción es distinto. Como el Tribunal Constitucional ha señalado, en estos casos no se aplica la regla del "non bis in idem". Pero no porque esta pueda excepcionarse en determinados supuestos, y señaladamente en la relación especial de sujeción, sino porque no se dan los elementos necesarios para que funcione la prohibición contenida en la mencionada regla.

31. JESCH ha expuesto como en la estructura constitucional de la Ley Fundamental de Bonn no hay espacio para el no-Derecho. Esto significa que la categoría de las relaciones especiales de sujeción no puede entenderse en el sentido de excluir el principio de legalidad como disciplina de la actuación de la Administración. Vid. op.cit. pág. 272. Asimismo TUCCARI, E. señala que el pleno desarrollo de la persona parece no conciliarse con la visión mayeriana de la sujeción especial. Vid. "Appunti per una teoria sulla normazione negoziale", Riv. trim. D.P., 1986, 1, pág. 94.

precisamente el ejercicio de las facultades que se derivan de éstas constituye un elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la reconversión industrial. La operatividad del sistema diseñado en la L.R.R. requiere necesariamente este papel activo de las empresas, el que estas desarrollen los objetivos señalados en el plan de acuerdo con su iniciativa propia. Esta no puede ser sustituida por la Administración. Por eso la Administración se limita a actuar desde fuera, delimitando el margen de maniobra de las empresas.

Por este motivo insistimos en la adecuación constitucional del concepto de ordenamiento sectorial. Las potestades administrativas garantizadas del ordenamiento sectorial se explican no solamente en base a la dinámica interna de este, sino que tienen su fundamento constitucional en la peculiar posición de la Administración Pública en el ordenamiento general (art. 103.C.E.). Pero estas facultades no se deducen sin más de la relación entre Administración y empresas. En un Estado social y democrático de Derechos que garantiza los derechos y libertades, las potestades de dirección y supervisión de la actividad económica de los sujetos privados, no pueden entenderse implícitos o inherentes a la función de ordenación del proceso económico, aunque ésta tenga un carácter sectorial. Por eso, como hemos visto anteriormente, la propia L.R.R. establece las potestades de la Administración en la reconversión industrial. Se produce un redimensionamiento de las

relaciones Ley-Administración. Por una parte crece el ámbito reservado a la Ley, pero al mismo tiempo cambia el contenido de ésta. La Ley de principios deja un margen de elasticidad para su realización. Pero en cambio no cambia su carácter de vínculo, así como la discrecionalidad de su ejecución.

En definitiva, y a modo de conclusión, podemos señalar que el concepto de ordenamiento sectorial permite explicar satisfactoriamente la situación de las empresas y la Administración pública en la reconversión industrial. Pone orden en el reparto de tareas entre los poderes públicos y las empresas en el desarrollo de una actividad de interés general, cuyo cometido compete a los particulares bajo la dirección y supervisión de la Administración. Pero al mismo tiempo cada una de las esferas realiza sus funciones en estrecha colaboración con la otra. Esta colaboración se instrumenta mediante técnicas organizativas y procedimentales, preservando siempre el núcleo de poder público o privado, según corresponda. Cuando se trata de la función de dirección, la Administración conserva su posición de imperium, inherente a su carácter vicarial y servicial. Cuando por el contrario nos colocamos en el ámbito de las operaciones económicas propias de la empresa, ésta tiene protegido su círculo de intereses por el juego de la libertad de empresa garantizada en la Constitución. El ordenamiento sectorial garantiza y delimita un espacio de consenso y una área de autoridad. Y como cierre, es

preciso señalar que la definición del esquema funcional, del ordenamiento especial, lo realiza en su estructura básica el legislador.

C O N C L U S I O N E S

=====

CONCLUSIONES

=====

1. La instauración de un nuevo orden constitucional significa la transformación de las formas y cometidos de la intervención pública en la economía. En España este proceso se produce en un contexto de profundas modificaciones en el sistema económico. Estos cambios están estrechamente interrelacionados. El proceso de transformación de la economía se ha visto acelerado por el alineamiento institucional con las economías de nuestro entorno y por la apertura hacia el exterior, en un contexto internacional de integración creciente. En consecuencia este nuevo marco constitucional y socioeconómico dota de rasgos distintivos a las técnicas jurídico-administrativas. Los nuevos modos de operar de los poderes públicos obligan a plantearse la reconstrucción conceptual de las instituciones y los principios que permiten sistematizar el Derecho administrativo económico, atendiendo a los problemas concretos a que responden. Esta perspectiva funcional es especialmente importante en este sector del ordenamiento.

2. La instrumentación jurídica de la política de reconversión industrial formulada y aplicada con posterioridad a la promulgación de la Constitución constituye un objeto de análisis adecuado para conocer la respuesta del ordenamiento ante una determinada problemática y para estudiar los rasgos caracterizadores de la intervención pública en la economía en el Estado social y democrático de Derecho. La reconversión industrial constituye un exponente emblemático de los nuevos modos de operar de la Administración Pública: la dirección del proceso se ejerce de forma intensa mediante la combinación de diferentes técnicas y procedimientos, algunos no necesariamente formalizados; la intervención no se fundamenta en la asunción directa de la titularidad de la actividad; la gestión operativa de la política queda a disposición de las empresas.

3. La Constitución ha sancionado de forma expresa el gobierno público de la economía. Este reconocimiento se complementa con la asignación de nuevas tareas y la puesta a disposición del Estado de los medios necesarios para la realización de las mismas. En este sentido cabe señalar el catálogo de bienes públicos e intereses colectivos regulados en el capítulo segundo del texto constitucional, la determinación de los fines constitucionales de los poderes públicos, los principios rectores de la política social y económica, y, significativamente por su vinculación directa con la regulación general del proceso económico, el contenido del art. 40 C.E.

4. La introducción de fines constitucionales supone la modificación del contenido que ha caracterizado tradicionalmente las reglas jurídicas. La peculiar estructura de las normas que establecen objetivos es coherente con un sistema basado en el gobierno público de la economía y el reconocimiento del papel del mercado en la asignación de recursos.

5. El contenido material del art. 38.C.E. constituye una síntesis de la relación Estado-mercado en la actualidad. En este sentido cabe destacar la consideración del sujeto que opera en el tráfico en términos de "empresa"; esta organización opera en un determinado contexto, el mercado. El mercado no se considera autosuficiente como mecanismo de regulación y asignación de recursos, de forma que se establece que los poderes públicos deberán garantizar su funcionamiento de acuerdo con los requerimientos de la economía general. El Estado no constituye un elemento externo a la Economía, pues es la condición de su correcto funcionamiento y desarrollo.

6. La libertad de empresa constituye el límite de la función pública de dirección global del proceso económico. El reconocimiento constitucional de la

libertad de empresa encuentra su operatividad en las técnicas de reserva de ley y garantía institucional, en tanto éstas configuran límites formales y materiales a la actividad del Parlamento. Los diferentes intereses y derechos que confluyen en la empresa otorgan al legislador la potestad de conformación de esta libertad como derecho subjetivo.

7. La intervención pública en la economía en un sistema de distribución vertical del poder político requiere una delimitación precisa de las responsabilidades asignadas a cada instancia territorial. La identificación de los contenidos materiales que configuran las distintas competencias constituye un elemento esencial para la determinación con claridad y precisión de las competencias estatales. Este proceso interpretativo evita acudir al esquema de distribución funcional bases-desarrollo, en torno al cual han gravitado los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de escasa operatividad en el funcionamiento de la intervención de los poderes públicos de la economía.

8. La interpretación sistemática del conjunto heterogéneo de competencias reservadas al Estado dota a la instancia central de los poderes necesarios para la "ordenación general de la economía". No es preciso crear un título competencial al margen del sistema diseñado en la propia Constitución.

9. Asentado este principio, debe tomarse en consideración el hecho de que la instrumentación de determinadas políticas puede requerir una puesta en común de las facultades constitucional y estatutariamente asignadas al Estado y a las Comunidades Autónomas. El propio texto constitucional dispone los mecanismos necesarios para una actuación cooperativa. El art. 149.1.13 C.E. constituye el título que habilita al Estado para establecer las bases, los elementos y los procedimientos de coordinación necesarios para una

actuación mancomunada en los supuestos en que la intervención por separado de las diferentes instancias no sea considerada conveniente, cuando los resultados que se pretenden alcanzar no puedan obtenerse mediante el ejercicio separado de las respectivas competencias. El contenido de la competencia es, pues, de carácter formal.

10. La política de reconversión industrial supone el ejercicio por el Estado de su poder de dirección, en un ámbito acotado de la realidad económica: los sectores productivos que se encuentran en una situación de crisis y cuyo saneamiento, y posterior reestructuración, tienen un interés que supera el campo de las empresas afectadas, al repercutir en el sistema económico del país.

11. Este poder de dirección pública se estructura de forma escalonada y se instrumenta mediante una combinación de técnicas de distinta naturaleza. Por este motivo la política de reconversión industrial debe ser considerada de forma global; esta perspectiva permite comprender el significado funcional de los diferentes institutos jurídicos, sistematizando un conjunto de actuaciones puntuales.

12. En la fórmula de Estado social y democrático de Derecho positivizada en nuestro texto constitucional, el fundamento de la intervención pública en la economía reside en la propia ley fundamental. En consecuencia no es preciso construir título habilitante de la misma. Pero obviamente esto no significa una total discrecionalidad del legislador. Los derechos fundamentales que configuran el status jurídico de los ciudadanos constituyen los límites formales y sustanciales que el legislador debe respetar. El cuadro de garantías constitucionales de los derechos de contenido económico configuran la reserva al Parlamento de la regulación de su ejercicio como el principal elemento de las mismas. La formulación constitucional de la reserva de ley en este ámbito no

excluye la normación complementaria por parte de la Administración.

13. El sistema normativo de la reconversión industrial - L.R.R., reglamentos de desarrollo y decretos sectoriales - delimita la posición jurídica de las empresas. La L.R.R. define el status jurídico de las empresas en relación a la Administración; regula los objetivos, los criterios y medios de actuación de la Administración; define sus facultades, la extensión y límites de éstas y la articulación concreta de las diferentes posiciones subjetivas, es decir, el procedimiento, la forma en que se relacionan la Administración y las empresas. La instrumentación formal de la dirección pública de la reconversión industrial se opera mediante la ley, el decreto sectorial y la aprobación del programa. La relación entre los objetivos, las medidas y los beneficios determina la posición de las empresas del sector. La eliminación de opciones alternativas comporta la modulación de la capacidad organizativa y comercial de la empresa.

14. La naturaleza dogmática de la operación realizada por el sistema normativo de la reconversión industrial no es técnicamente una delimitación del contenido de las facultades de un sujeto, la empresa. La regulación legal opera en la fase de ejercicio de los derechos y no en la definición del contenido de los mismos. La regulación condiciona el funcionamiento, el despliegue de las facultades inherentes a los derechos, según la configuración de los mismos que se deriva del ordenamiento general.

15. Del análisis de los Decretos sectoriales se deduce que mediante un único instrumento se realizan dos operaciones de contenido distinto y de naturaleza jurídica diferente. El R.D. declara un determinado sector en reconversión, delimitando el ámbito de aplicación de las medidas previstas en la ley.,

determinando el supuesto de hecho al que se aplicarán las previsiones legales. Al mismo tiempo, determina las medidas aplicables al sector de la realidad acotado, regula sus condiciones de efectividad y crea determinadas estructuras organizativas. De este contenido se deriva la consideración del acto emanado del Gobierno como una disposición general, un Reglamento. Constituye la fuente de actuaciones futuras. En consecuencia los actos de aplicación dictados por la Administración estarán vinculados por el contenido de estos Decretos, reduciendo su margen de libre apreciación.

16. La ordenación de la reconversión industrial responde a los principios comunitarios de ayudas sectoriales; planteamiento sectorial destinado a garantizar una competencia justa y uniforme al evitar la discriminación y falseamiento que puede derivarse de un régimen de ayudas individual; determinación precisa de los objetivos, posibilitando la intervención de la Comisión de la C.E.E.; y carácter selectivo y temporal de las ayudas, garantizando el principio de transparencia.

17. La distribución de responsabilidades estatales y autonómicas diseñados por la ley de Reconversión y Reindustrialización no responde al esquema constitucional y estatutario de competencias. La política de reconversión constituye uno de los supuestos que habilitan el ejercicio de la competencia estatal prevista en el art.149.1.13.C.E. La idea general de la L.R.R. responde a la función que este título competencial cumple en el sistema constitucional de distribución de competencias. En cambio, la articulación concreta de las facultades de las diferentes instancias no toma en consideración la posición institucional de las Comunidades Autónomas en el orden constitucional, ni la función económica que éstas cumplen.

18. La consideración de la relación jurídica entre Administración y empresa en el proceso de reconversión

industrial debe partir del carácter participado del proceso de producción normativa. Este fenómeno supone la existencia de centros de decisión autónomos, que posteriormente ejecutarán el plan adoptado, entendiéndose por ejecución un proceso complejo, alejado de toda connotación mecanicista. La voluntad de estos sujetos condiciona la efectividad de la disposición-medida.

19. El análisis del procedimiento de incorporación de una empresa al plan sectorial y el contenido del acto de aprobación de esta inserción emanado de la Administración determinan la naturaleza dogmática del mismo. La combinación de elementos formales y sustantivos lo caracterizan como un acto administrativo. Indicado el carácter unilateral de la declaración, es preciso señalar que la voluntad de las empresas constituye presupuesto necesario tanto para la producción de la misma como para la posterior realización de su contenido.

20. La categoría "supervisión", acuñada por la doctrina alemana, nos permite caracterizar el conjunto de potestades públicas que tiene como finalidad evitar actuaciones incorrectas. La virtualidad de dicha categoría reside en el hecho de referirse a sujetos diferenciados que actúan sus facultades en virtud de su *status* constitucional. El sujeto supervisado ejecuta la legislación dictada por el supervisor. Esta ejecución se realiza en virtud de unos poderes constitucionalmente garantizados. Las empresas tienen una personalidad diferenciada y una esfera de actuación sancionada por la Constitución.

21. La explicación en términos de ordenamiento sectorial del continuum de relaciones Administración-empresas que conforman la reconversión industrial, sistematiza un conjunto de elementos. La función de esta categoría no es fundamental, habilitar la intervención pública, sino explicar como un todo coherente diferentes instituciones. La virtualidad de la categoría "ordenamiento sectorial"

reside en su adecuación a los postulados constitucionales que rigen la función pública de dirección del proceso económico en el marco de un sistema de derechos y libertades.

B I B L I O G R A F I A

(Unica y exclusivamente se relacionan los trabajos
utilizados de forma directa en la redacción de este
estudio)

INDICE DE ABREVIATURAS DE REVISTAS

A. J. D. Adm.	Actualité Juridique Droit Administratif
C. E. U. M. T.	Revista del Centre d'Estudis Urbanistics Municipals i Territorials
D. A.	Documentación Administrativa
D. Proc. Amm.	Diritto Processuale Amministrativo
Ec. Ind.	Economía Industrial
Foro Amm.	Foro Amministrativo
Giur. Cost.	Giurisprudenza Costituzionale
I. C. E.	Información Comercial Española
H. P. E.	Hacienda Pública Española
N. E. J. Seix	Nueva Enciclopedia Jurídica Seix
P. E. E.	Papeles de Economía Española
P. y G. P.	Presupuesto y Gasto Público
R. A. P.	Revista de Administración Pública
R. C. D. I.	Revista Critica de Derecho Inmobiliario
R. D. B. B.	Revista de Derecho Bancario y Bursátil
R. D. Com	Rivista Diritto Commerciale
R. D. M.	Revista de Derecho Mercantil
R. D. Inds.	Rivista Diritto Industriale
R. D. P. et Sc. Pol.	Revue de Droit Public et Science Politique
R. E. A. L. A.	Revista de Estudios Administración Local y Autónoma
R. E. E.	Revista Española de Economía
R. E. C.	Revista Económica de Catalunya
R. E. D. A.	Revista Española de Derecho Administrativo
R. E. D. C.	Revista Española de Derecho Constitucional
R. E. D. F.	Revista Española de Derecho Financiero
R. E. D. T.	Revista Española de Derecho del Trabajo
R. E. P.	Revista de Estudios Políticos
R. E. V. L.	Revista de Estudios de la Vida Local
R. Fr. Ad. Pub.	Revue Française d'Administration Publique
R. Ins. Europeas	Revista de Instituciones Europeas
R. I. Sc. A.	Revue International Sciences Administratives
R. P. S.	Revista de Política Social
R. Trim. D. Européen	Revue Trimestrielle Droit Européen
R. Trim. D. Proc. Civ.	Rivista Trimestrale Diritto Processuale Civile
R. Trim. D. P.	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
R. V. A. P.	Revista Vasca de Administración Pública
R. V. E. A.	Revista Valenciana de Estudios Autonómicos

- AA.VV.
Interventi settoriali e programmazione regionale, Milano, 1973.
- AA.VV.
Mélanges offerts a M. Waline (II), Paris, 1974.
- AA.VV.
Crisi e riforma dell'impresa, Bari, 1977.
- AA.VV.
La déréglementation, Paris, 1977.
- AA.VV.
Le nuove leggi civile commentate, Padova, 1979.
- AA.VV.
La Constitución y las fuentes del derecho, Madrid, 1981.
- AA.VV.
Industrialització a Catalunya (1960-1977), Barcelona, 1982.
- AA.VV.
Finanziamenti agevolati per l'artigianato, Milano, 1984.
- AA.VV.
La Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), Madrid, 1984.
- AA.VV.
El derecho del trabajo y de la seguridad social ante la crisis económica, Madrid, 1984.
- AA.VV.
La política de reconversión industrial en Europa: aspectos laborales, Madrid, 1984.
- AA.VV.
Desindustrialització a Catalunya: causes i propostes de futur, Barcelona, 1985.
- AA.VV.
Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1988.
- AA.VV.
Estudios en homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi, Madrid, 1989.
- AGUIAR DE LUQUE, L.
"Comentario del art. 22. de la Constitución" en ALZAGA (1983-85).
- AJA, E.
"Normalidad y excepcionalidad en las leyes de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en R.V.A.P., 1983, 8.

AJA, E., TORNOS, J., FONT, T., PERULLES, J.M. ALBERTI, E.
Els sistema jurídic de las Comunidades Autónomas,
Madrid, 1985.

ALBENTOSA, L.
"Las políticas de ajuste y la planificación", en Economía Industrial, 1983, 232.

ALBENTOSA, L.
"Una aproximación a la política de reestructuración sectorial" en Cuadernos Economicos de I.C.E., 1973, 22-23.

ALBENTOSA, L.
"La política de ajuste aplazada: reconversión industrial" en I.C.E., 1987, 617-618.

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

ALBERTI ROVIRA, E.
Federalismo y cooperación en la RFA, Madrid, 1988

ALBERTI ROVIRA, E.
"Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional" en R.E.D.C., 1986, 18.

ALBINANA GARCIA QUINTANA, C.
"Criterios constitucionales sobre la subvención pública" en P.y G.P., 1984, 21.

ALEGRE AVIULA, J.M.
"La viabilidad constitucional del Decreto-Ley en materia tributaria y la regulación del derecho de propiedad" en R.A.P., 1984, 105.

ALONSO DE ANTONIO, J.A.
El estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa, Madrid, 1986.

ALONSO GARCIA, E.
"Los "Welfare-rights" y la libertad parlamentaria de ordenación del gasto público: la lucha entre dos principios de política socioeconómica (Comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano)" en R.E.D.C., 1982, 2.

ALONSO GARCIA, E.
"El principio de igualdad del art. 14 Constitución Española" en R.A.P., 1983, 100-102

ALONSO GARCIA, E.
La interpretación de la Constitución, Madrid, 1984.

- ALONSO GARCIA, E.
 "Las relaciones entre el Estado y la Comunidad de Madrid" en la obra colectiva dirigida por GARCIA DE ENTERRIA, E.: Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana, Madrid, 1984.
- ALONSO GARCIA, E.
 "L'àmbit de decisió política i tècnica del Govern exempt de control jurisdiccional", en la obra colectiva El Govern a la Constitució Espanyola i els Estatus d'Autonomia, Barcelona, 1985.
- ALONSO UREBA, A.
La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de derecho económico, Madrid, 1985.
- ALONSO UREBA, A.
 "El marco constitucional económico español y la Adhesión a las Comunidades Europeas" en GARCIA DE ENTERRIA, E.; GONZALEZ CAMPOS, J.; Y MUÑOZ MACHADO, S. (1986).
- ALONSO UREBA, A.
La Sociedad Mercantil de Capital como forma de empresa pública local, Madrid, 1988.
- ALVARO JIMENEZ LUNA, P.
 "Procedimiento y acto complejo en los colegios representativos" en R.A.P., 1982, 98.
- ALZAGA, O. (Dir.)
Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978, Madrid, 1983-85.
- AMATO, G.
 "Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo" en R.Trim.D.P., 1970, 129.
- AMATO, G.
 "La programmazione come metodo dell'azione regionale" en R.Trim.D.P., 1971.
- AMATO, G.
Il governo dell'industria in Italia, Bologna, 1972.
- AMATO, G, y BARBERA, A. (Edits.).
Manuale di Diritto Pubblico, Bologna, 1984.
- ARAGON, J, y PARRA, T.
 "Reflexiones sobre el libro blanco de la reindustrialización" en Economía Industrial, 1983, 232.
- ARANZADI, C et alia
 "Una nota sobre ajuste y reindustrialización" en P.E.E., 1983, 15.
- ARENA, G.
 "Le partecipazioni dei privati al procedimento amministrativo: analisi dell'esperienza americana" R.Trim.D.P., 1978, 1.

- ARGULLOL MURGADAS, E.
La vía italiana a la autonomía regional. Estudio de Derecho público sobre las autonomías regionales italianas, Madrid, 1977.
- ARGULLOL MURGADAS, E.
"Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas" en AA.VV.: La Constitución Española y las fuentes del Derecho.
- ARINO ORTIZ, G.
La Administración institucional, Madrid, 1974.
- ARINO ORTIZ, G.
"La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión." en la obra colectiva La empresa pública española, Madrid, 1980.
- ARINO ORTIZ, G, y SALA ARQUER, J.M.
La Bolsa española: marco institucional, Madrid, 1980.
- ASQUINI
Profili dell'impresa, Padova, 1961.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.
"Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español" en R.A.P., 1985, 106.
- AUTIN, J.L.
"Du juge administratif aux autorités administratives indépendentes: un autre mode de régulation" en R.D.P., 1988.
- BACHELET, V.
L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia, Milano, 1957.
- BACHELET, V.
"Industria e industrializzazione" en Enciclopedia del Diritto, Vol. XXI, Milano, 1971.
- BACHELET, V.
Interventi settoriali e programmazione regionale nelle regioni a statuto speciale, Milano, 1973.
- BACHELET, V.
Legge e attività amministrativa nella programmazione economica, Milano, 1975.
- BAENA DEL ALCAZAR, M.
"Instrucciones y circulares como fuente del Derecho Administrativo" en R.A.P., 1965, 48.
- BAENA DEL ALCAZAR, M.
Regimen jurídico de la intervención administrativa en la economía, Madrid, 1966.

- BAENA DEL ALCAZAR, M.
"Sobre el concepto de fomento" en R.A.P., 1967, 54.
- BAENA DEL ALCAZAR, M.
Curso de Ciencia de la Administración, Madrid, 1985.
- BALADASSARE, A.
"Le trasformazioni dell'impresa di fronte alla Costituzione" en Democrazia e Diritto, 1977,1.
- BANO LEON, J.M.
"La igualdad como derecho público subjetivo" en R.A.P., 1987, 114.
- BANO LEON, J.M.
"La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional" en R.E.D.C., 1988, 24.
- BARATTI, G.
Contributo allo studio della sanzione amministrativa, Milano, 1984.
- BARBERA, A.
Leggi di piano e sistemi delle fonti, Milano, 1968.
- BARBERA, A.
Regioni e interessi nazionali, Milano, 1973.
- BARCELLONA, P.
Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici, Milano, 1966.
- BARNES VAZQUEZ, J.
La propiedad constitucional. El Estatuto jurídico del suelo agrario, Madrid, 1988.
- BARONE, G.
L'intervento del privato nel procedimento amministrativo, Milano, 1969.
- BARTOLE, S.
"Sviluppo economico" en Le Regioni, 1977, 8.
- BASSOLS COMA, M. y GOMEZ FERRER, R.
"La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos" en Actas del V. Congreso Hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo, Marbella, 1975.
- BASSOLS COMA, M.
"Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económico-privadas de interés público" en R.A.P., 1977, 82.
- BASSOLS COMA, M.
"Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración en la Constitución" en R.A.P., 1978,

87.

BASSOLS COMA, M.

"Sobre los principios originarios del Derecho Administrativo y su evolución" en Libro homenaje al profesor J.GALVAN URRUTIA, Valencia, 1980.

BASSOLS COMA, M.

La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República, Madrid, 1981.

BASSOLS COMA, M.

"La planificación económica" en GARRIDO FALLA (1981)

BASSOLS COMA, M.

"La reforma de la planificación económica en Francia: la ley Núm. 82-653 de 29 de julio de 1982" en R.A.P., 1982, 98.

BASSOLS COMA, M.

"Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa" en R.E.D.C., 1982, 5.

BASSOLS COMA, M.

"Comunidades Autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro" en R.E.D.C., 1983, 8.

BASSOLS COMA, M.

"Comentario al art. 131" en ALZAGA (1985).

BASSOLS COMA, M.

Constitución y sistema económico, Madrid, 1985 (1a ed.) y Madrid, 1989.

BAYON, I.

Aprobación y control de los gastos públicos, Madrid, 1972.

BAYON, I.

"La política de reconversión industrial: opiniones sobre su importancia, estrategia y costes" en P.E.E., 1985.

BAYONA ROCAMORA, A.

"Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español" en R.V.A.P., 1984, 10.

BAYONA ROCAMORA, A.

"La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional" en R.E.D.A., 1985, 45.

BECATTINI, G.

"Del sector industrial al districte industrial" en Revista Econòmica de Catalunya, 1986, 1.

BENOIT, J.P.

- Le droit administratif français, Paris, 1968.
- BENTIVENGA, C.
Elementi di Diritto Pubblico dell'economia, Milano, 1977.
- BENVENUTI, L.
La discrezionalità amministrativa, Padova, 1986.
- BERCOVITZ, A.
"Normas sobre la competencia en el Tratado de la CEE" en GARCIA DE ENTERRIA, E.; GONZALEZ CAMPOS, J.; y MUNOZ MACHADO, S. (1988).
- BERGONZINI, G.
L'attività del privato nel procedimento amministrativo, Padova, 1975.
- BERMEJO VERA, J. y FERNANDEZ FARRERES, G.
"El "nuevo" régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias (Comentario suscinto al R.D.2135/1980, de 28 de septiembre)" en Cuadernos Aragoneses de Economía, 1980-1981.
- BERMEJO VERA, J.
"La relativización del procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general" en R.E.D.A., 1981, 30.
- BERTI, G.
La Pubblica Amministrazione come organizzazione, Pdova, 1968.
- BERTI, G.
"Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato" en Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale. Scritti in onore di Constantino Mortati, Milano, 1977
- BERTI, G.
"La struttura procedimentale dell'Amministrazione Pubblica" en Diritto e Società, 1980.
- BERTI, G.
Interpretazione costituzionale, Padova, 1987.
- BETTINI, R.
Il circolo vizioso legislativo, Milano, 1983.
- BIANCHI, P.
"Servizi reali, considerazioni analitiche e implicazioni di politica industriale" en L'industria, 1985, abril-junio.
- BIANCHI, P., BELLINI, M., GIORDANI, M.G. y PASQUINI, F.
"Servizi reali e politica industriale a livello locale" en Stato e Mercato, 1986, 16.
- BIANCHI, P., GIORDANI, M.G. y PASQUINI, F.
"Políticas industriales y territorio" en Boletín de

- Estudios Económicos, 1987, 132.
- BIANCHI, P.
"Competencia dinámica, regiones industriales e intervención local" en Economía Industrial, 1988, 260.
- BIRLANGA, A.
"Política regional y política económica de las Comunidades Autónomas" en Estudios Territoriales, 1984.
- BISBAL, J.
La empresa en crisis y el Derecho de quiebras, Zaragoza, 1986.
- BALNCO, A.
"La relación de causalidad en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia reciente" en R.E.D.A., 1987, 53.
- BLANQUE AVILES, J.M.
"El art. 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas" en R.E.D.A., 1987, 53.
- BLASCO, A.
"Sobre el concepto de competencias exclusivas" en R.E.D.A., 1981, 29.
- BLASCO, A.
"Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas" en R.E.D.A., 1982, 33.
- BLASCO LANG, J.J.
"La incidencia del art. 31.2 C. en la función de control" en P. y G.P., 1984, 21.
- BLASO, J.
"La distribución competencial en materia de política regional en el Estado de las autonomías" en Estudios Territoriales, 1988, 20.
- BOBBIO, N.
Contribución a la teoría del Derecho, Valencia, 1980.
- BOBBIO, N., OFFE, C. y LOMBARDINI, S.
Democrazia, maggioranza e minoranze, Bologna, 1981.
- BOCANEGRA, R.
El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional, Madrid, 1982.
- BOGNETTI, G.
Costituzione economica e Corte Costituzionale, Milano, 1983.
- BOQUERA OLIVER, J.Ma.
Estudios sobre el acto administrativo, Madrid, 1982 (1ª ed.).

- BORTOLOTTI, D.
Attività preparatoria e funzione amministrativa, Milano, 1984.
- BONSIGNORI
La amministrazione straordinaria delle grande imprese in crisi, Padova, 1980.
- BRAUDEL, F.
La dinamica del capitalismo, Bologna, 1988.
- BROSETA, M.
La empresa, la unificación del derecho de obligaciones y el Derecho mercantil, Madrid, 1985.
- BROSETA, M.
"Régimen de los préstamos participativos" en R.D. Bancario y Bursátil, 1984, 14.
- BRU PARRA, S.
"La dimensión espacial de la política industrial" en Economía Industrial, 1988, 260.
- BRU PARRA, S. y PASTOR, V.J.
"Consideraciones entorno al concepto de política industrial y su dimensión espacial, el caso español", texto mecanografiado.
- CAMMELLI, M.
L'amministrazione per collegi, Bologna, 1980.
- CAMMELLI, M. (Ed.)
Le istituzioni della recessione, Bologna, 1984.
- CAMMELLI, M.
"Amministrazione e interessi organizzati nell'ordinamento italiano: gli organi di partecipazione" en la obra colectiva La participación, Lleida, 1987.
- CAMPS RUIZ, L.M.
La problemática jurídico-laboral de los grupos de sociedades, Madrid, 1986.
- CAPRIGLIONE
Intervento pubblico e ordinamento del credito, Milano, 1978.
- CARRO, J.L.
"Notas sobre la distinción entre actividad política y administrativa" en la obra colectiva Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del Siglo XX. Homenaje al profesor E. SAYAGUES-LASO, Madrid, 1989.
- CARRO, J.L.
"Aproximación jurídica al concepto de intervencionismo económico" en R.E.D.A., 1974, 3.
- CARRO, J.L.

- Polémica y reforma universitaria en Alemania, Madrid, 1978.
- CARRO, J.L. y GOMEZ FERRER, R.
"La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución" en R.A.P., 1978, 87.
- CARRO, J.L.
"Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional" en R.E.D.A., 1981, 29.
- CARRO, J.L.
"Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1. de la Constitución" en R.E.D.C., 1981, 1.
- CASANA PAVON, L.F.
"Incentivos a la empresa privada para la expansión industrial" en D.A., 1974, 158.
- CASAS BAAMONDE, Ma E.
"Dos sentencias constitucionales sobre competencias de Comunidades Autónomas" en R.E.D.T., 1989, 37.
- CASSESE, S. y GERELLI, E. (Edits.)
Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa, Milano, 1985.
- CASTELLS, M.
"Ocho modelos de desarrollo tecnológico" en Nuevo Siglo. Cuadernos de la Innovación, 1987, 1.
- CAVALERI, P.
Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente". Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost., Padova, 1978.
- CAVALLO, B y PLINIO, G. di
Manuale di Diritto Pubblico economico, Milano, 1983.
- CAZORLA PRIETO, L.M.
"En torno al Decreto Ley en materia tributaria" en R.A.P., 1983, 100-102.
- CAZORLA PRIETO, L.M.
"Comentario al art. 38" en GARRIDO FALLA (1980).
- CHILLON-MEDINA, J.M,
"Sur la valeur en Droit des plans économiques en France: fait ou perspective" en la obra colectiva Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje al profesor E.SAYAGUES-LASO, Madrid, 1989.
- CHINCHILLA, C.
La desviación de poder, Madrid, 1989.
- CIRCULO DE EMPRESARIOS
"La reconversión industrial: un posible análisis" en

P.E.E., 1984, 21.

CIRENEI

"Risanamento di imprese in crisi, impresa pubblica e diritto comunitario" en R.D. Commerciale, 1981, 1,

CIRIELLO, P.

Ordinamento di governo e comitato interministeriali, CIPE CIPI, Napoli, 1981.

CLAVERA, J. ESTEBAN, J.M., MONES, M.A., MONTSERRAT, A. y ROS HOMBRAVELLA, J.

Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959), Madrid, 1973.

CLAVERO, B.

Evolución histórica del constitucionalismo español, Madrid, 1987.

COBREROS MENDAZONA, E,

"Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado" en R.V.A.P., 1987, 19.

COCA VITA, E.

"Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad técnica" en R.A.P., 1983, 100-102.

COEN

"Il rapporto Stato Regione e la pianificazione" en R.Trim.D.P., 1971.

COCA VITA, E.

"También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los tribunales" R.A.P., 1985, 108.

COLLY, F.

"Le Conseil Constitutionnel et le droit de propriété" en R.D. Public et Sc. Pol., 1988, jan-feb.

COLON PASTOR, B.

"Reglamento independiente y potestad reglamentaria: cinco años de experiencia constitucional" en R.E.D.A., 1984, 40-41.

CONSTANTINESCO, L.

"La constitution économique de la C.E.E." en R.Trim. D. Européen, 1977, 1.

CORDEN, W.H.

"Relación entre las políticas macroeconómicas e industrial" en P.E.E., 1980, 5.

CORDERO, G. y PINAR, A.

"¿Qué es y qué se pretende con las ZUR" en CEUMT, 1985, ag.sep.

CORELLA, I

- "El presupuesto de gastos fiscales" en P. y G.P., 1984, 22.
- CORTES DOMINGUEZ, M.
Ordenamiento tributario español (I), Madrid, 1985.
- COSCULLUELA, L.
"El sistema de planificación urbanística en el ordenamiento italiano" en R.A.P., 1967, 53.
- COSCULLUELA, L.
"Sector público y planificación" en R.A.P., 1968, 57.
- COSCULLUELA, L.
"La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas" en R.A.P., 1979, 89.
- COSTA, J.P.
"Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat" en A.J.D. Adm., 1988, 7-8.
- COSTI, R. y LIBERTINI, M. (Edits)
Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria, Milano, 1982.
- CRESCENZI, R. y MAGRINI, G.
La politica industriale. Le regioni e gli enti locali, Roma, 1983.
- CRISAFULI, V.
"Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti" en R.Trim. D.P., 1980.
- CRUZ VILALLON, J.
"Aspectos jurídicos de las reconversiones industriales" en la obra colectiva Derecho del trabajo. reorganización del sistema productivo y movilidad, Córdoba, 1983.
- D'ANIELLO, E.
"Il comitato interministeriale per la programmazione economica" en R.Trim.D.P., 1973, 1.
- D'ANIELLO, E.
"Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977" en R.Trim.D.P., 1978.
- D'ANIELLO, E.
"Regioni e organi collegiali di governo dell'economia" en Le Regioni, 1981, 5.
- DEBBACH, C.
Institutions de Droit Administratif, Paris, 1986 (2a ed.).
- DE CARLI, P.
Costituzione e attività economiche, Padova, 1978.

- DE CARLI, P.
"La vigente disciplina dell'incentivazione e i suoi riflessi costituzionali" en Diritto e Società, 1981.
- DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L.
El régimen constitucional español, Barcelona 1982
- DE JUAN, O.
La Constitución económica española, Madrid, 1984.
- DE LA CUETARA, J.M.
"Revisión de la noción española de fomento" en R.L.Sc.A., 1979, 1.
- DE LA CUETARA, J.M.
La actividad de la Administración, Madrid, 1983.
- DE LA CRUZ FERRER, J.
"Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance costes-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa" en R.E.D.A., 1985, 45.
- DE LA CRUZ FERRER, J.
"Nulidad de reglamento por violación de los principios generales del Derecho y omisión de la audiencia a los interesados" en R.E.D.A., 1986, 52.
- DE LA CRUZ FERRER, J.
"Hacia la garantía jurisprudencial de la audiencia en la elaboración de reglamentos" en Poder judicial, 1988, 9.
- DE LA CRUZ FERRER, J.
"Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria" en R.A.P., 1988, 116.
- DE LA HUCA CELADOR, F.
"Constitución, planificación y Ley de Presupuestos" en R.E.D.F., 1985, 46.
- DE LAS HERAS, A.
"Las ayudas públicas en la Comunidad" en Boletín de Estudio Económicos, 1985, 128.
- DEL CASTILLO RODRIGUEZ ACOSTA, J.
"Reconversión industrial" en H.P.E., 1982, 79.
- DELVOLVE, P.
L'acte administratif, Paris, 1983.
- DENTE, B.
Governare la frammentazione Stato. Regione ed enti locali in Italia, Bologna, 1985.
- DE OTTO, I.
"Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del T.C."

- en R.V.A.P., 1984.
- DE OTTO, I.
Estudios sobre el Derecho estatal y autonómico, Madrid, 1986.
- DE OTTO, I.
Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Barcelona, 1987.
- DE OTTO, I. y MARTIN RETORTILLO, L.
Derechos fundamentales y Constitución, Madrid, 1988.
- DESDENTADO, A y GARCIA PERROTE, I.
"Las medidas laborales en la reconversión industrial" en Economía Industrial, 1983, 232.
- DIAZ LEMA, J.M.
Subvenciones y crédito oficial en España, Madrid, 1985.
- DIEZ MORENO, A.
"Las perspectivas de la protección de los depósitos en Italia; el futuro "fondo di tutela dei deposito bancari" en R.D.Bancario y Bursátil, 1987, 26.
- DIEZ MORENO, F.
"Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981" en H.P.E., 1981, 72.
- DIEZ MORENO, F.
"Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Decretoley, especialmente en materia tributaria" en H.P.E., 1983, 80.
- DIEZ PICAZO, L.
Fundamentos del Derecho Patrimonial (I), Madrid, 1983 (2ªEd.).
- DIEZ PICAZO, L.
Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución. Texto mecanografiado de la ponencia presentada en el coloquio de Sigüenza celebrado por la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo.
- DIEZ PICAZO, L.M.
"La doctrina del precedente administrativo" en R.A.P., 1982, 98.
- DIOS VIEITEZ, M.V.
"El dictamen del Consejo de Estado en los reglamentos ejecutivos, ¿control de legalidad o copartición en la potestad reglamentaria?" en R.E.D.A., 1988, 60.
- DOGLIANI, M.
L'interpretazione della costituzione, Milano, 1982.

DOMINGUEZ GARCIA, M.A.

"La eventual aplicación de los arts. 85 y 86 T.C.E. a las concentraciones de empresas como cuestión abierta" en R.Inst.Europeas, 1987, 14-2.

DONGES, D.

"Reconversión industrial y economía de mercado" en P.E.E., 1981, 7.

DUQUE, J.

"Iniciativa privada y Ejecutivo" en la obra colectiva coordinada por SANCHEZ AGESTA, L.: Constitución y economía, Madrid, 1977.

DURAN LOPEZ, F.

"Movilidad y reconversión industrial" en la obra colectiva Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo, Córdoba, 1983.

DURAN LOPEZ, F.

"Legislación de empleo y reconversiones industriales" en R.P.S., 1987, 137.

EMBID IRUJO, A.

"La relación entre los Poderes del Estado en la reciente dogmática alemana" en R.A.P., 1988, 115.

EMBID IRUJO, A.

"Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Entorno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa" en R.Cortes Generales, 1988, 13.

ENGERMAN, S.

"Aspectos regionales de la política de estabilización" en NEEDLEMAN, L. (Ed), Análisis regional. Textos escogidos, Madrid, 1972.

ENTRENA CUESTA, R.

"El acto administrativo complejo en la vida local" en R.E.V.L., 1957, 95.

ENTRENA CUESTA, R.

"El servicio de taxi" en R.A.P., 1958, 27.

ENTRENA CUESTA, R.

"Las licencias en la legislación local" en R.E.V.L., 1959, 107.

ENTRENA CUESTA, R.

"El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el Derecho administrativo" en R.A.P., 1962, 37.

ENTRENA CUESTA, R.

"Comentario a los arts. 147 a 155 y Disposición Adicional Cuarta de la Constitución" en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA (1980).

- ENTRENA CUESTA, R.
Curso de Derecho Administrativo (I) y (II), Madrid, 1986 (9a Ed.) y 1988 (9a Ed.).
- ENTRENA CUESTA, R.
 "El modelo económico de la Constitución española de 1978" en la obra colectiva La empresa en la Constitución española, Pamplona, 1989.
- ENTRENA CUESTA, Ramón
 "El principio de libertad de empresa" en GARRIDO FALLA (1981).
- ESCRIBANO COLLADO, P.
 "El orden económico en la Constitución española de 1978" en R.E.D.C., 1985, 14.
- ESCRIBANO LOPEZ, F.
La configuración jurídica del deber de contribuir. Perfiles constitucionales, Madrid, 1988.
- ESLAVA RODRIGUEZ, M.
 "La noción de empresa pública en la CEE (Aportaciones de la Sentencia del T.J.C.E. de 16 de junio de 1987)" en La Ley, Comunidades Europeas, de 30 de junio de 1988.
- ESTAPE, F.
Ensayos sobre economía española, Barcelona, 1972.
- ESTEBAN VELASCO, G.
 "Sobre las instituciones de la economía y su reforma en dos obras de Galgano" en R.E.P., 1984, 38.
- ESTEVE PARDO, J.
 "Bases estatales y competencias de ejecución" en R.E.D.A., 1983, 39.
- ESTEVE PARDO, J.
 "Los reglamentos de directa aplicación (art.33 L.J.C.A.) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo" en R.A.P., 1985, 108.
- ESTEVE PARDO, J.
 "Sanciones administrativas y potestad reglamentaria" en R.E.D.A., 1986, 49.
- ETXEBARRIA ARIZNABARRETA, L.E.
 "La competencia estatal sobre las bases y su proyección jurisprudencial sobre actos de ejecución" en R.V.A.P., 1985, 13.
- FALCON TELLA, R.
 "Ley tributaria substantiva en la jurisprudencia constitucional" en R.E.D.C., 1982, 5.
- FALCON TELLA, R.
 "El Decreto-ley en materia tributaria" en R.E.D.C., 1984, 10.

- FANJUL, O y MARAVALL, F.
 "¿A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España" en P.E.E., 1984, 21.
- FEDERICI, R.
Gli interessi diffusi. Il problema de la loro tutela nel Diritto Amministrativo, Padova, 1984.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
 "En torno al procedimiento de creación de empresas nacionales: especial referencia al principio de subsidiariedad" en R.A.P., 1978, 80.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
 "Interés competitivo, comercial o industrial e impugnación directa de disposiciones de carácter general" en R.E.D.A., 1979, 22.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
 "El control de las subvenciones a los particulares por el Tribunal de Cuentas" en la obra colectiva El Tribunal de Cuentas en España, Madrid, 1982.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
La subvención. Concepto y Régimen jurídico, Madrid, 1983.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
 "Principio de legalidad y normativas sobre medidas de seguridad y vigilancias en Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades" en R.A.P., 1983, 100-102.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
 "El control de las ayudas financieras nacionales" en GARCIA DE ENTERRIA, E.; GONZALEZ CAMPOS, J.; y MUNOZ MACHADO, S. (1986).
- FERNANDEZ FARRERES, G.
 "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho español" en R.A.P., 1987, 113.
- FERNANDEZ FARRERES, G.
Asociaciones y Constitución, Madrid, 1987.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.
 "Inscripciones y autorizaciones industriales" en R.A.P., 1957, 52.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.
Derecho Administrativo. Sindicatos y Autoadministración, Madrid, 1972.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.
 "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en R.E.V.L., 1979, 201.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

- "Los poderes normativos del Banco de España" en R.D.B. y E., 1984, 13.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.
"Las sanciones de disciplina bancaria" en R.D. Bancario y bursátil, 1987, 28.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.
"Supervisión y disciplina bancaria en el proyecto de ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito" en P.E.E., 1988, 36.
- FERRARA, R.
Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione, Milano, 1985.
- FERREIRO, J.J.
"Las fuentes del derecho en la Constitución" en AA.VV. La Constitución y las fuentes del derecho, 1979.
- FERRET, J.
"Participació de les Comunitats Autònomes en la formació de les decisions de les Comunitats Europees" en R.Ec. de Cat., 1 (2a època), 1986.
- FOIS, S.
"Ancora sulla riserva di legge e la libertà economica privata" en Giur. Cost., 1958.
- FOIS, S.
"Riserva originaria e riserva di legge nei principi economici della costituzione" en Giur. Cost., 1960.
- FOIS, S.
"Legalità (principio di)" en Enciclopedia del Diritto, Vol. XXVIII, Milano, 1979.
- FONT GALAN, J.I.
"Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978" en R.D.M., 1979, 152.
- FONT GALAN, J.I.
Constitución económica y Derecho de la competencia, Madrid, 1987.
- FONT i LLOVET, T.
"Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida" en R.E.D.A., 1983, 37.
- FONT i LLOVET, T.
"Algunas funciones de la idea de participación" en R.E.D.A., 1985, 45.
- FONT i LLOVET, T.
La responsabilidad por daños al dominio público. Texto mecanografiado, Barcelona, 1986.
- FORSTHOFF, E.

"La procura asistencial como tarea de la Administración moderna" en Sociedad Industrial y Administración Pública, Madrid, 1987.

FORSTHOFF, E.

"Sobre medios y métodos de la planificación moderna" en la obra colectiva dirigida por KAISER, J.A., La planificación, Madrid, 1974.

FORTE, F.

"Neomercantilismo e riconversione industriale" en Mondo Operaio, 1977, 3.

FRAGOLA, V.

I procedimenti amministrativi per i salvataggi industriali, Napoli, 1981.

FRANCHINI,

Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giurudici fra l'Amministrazione e i privati, Milano, 1957.

FROMONT, M.

"Le droit de propriété et la Constitution en France et en Allemagne" en L'interventionnisme économique de la puissance publique, Montpellier, 1984.

FUA, G.

Problemi dello sviluppo tardivo in Europa, Bologna, 1980.

FUENTES QUINTANA, E.

"Algunas conclusiones de las tres experiencias italianas" en Coyuntura Económica, 1977, 1.

FUENTES QUINTANA, E.

"La crisis económica española" en P.E.E., 1980, 1.

FUENTES QUINTANA, E.

"Economía y política de la transición democrática española" en Pensamiento iberoamericano, 1982, 1.

GALGANO, F.(Dir)

Trattato di Diritto Commerciale e de Diritto Pubblico dell'Economia, Padova, 1977.

GALGANO, F.

"Rapporti economico-sociali nella Costituzione Spagnuola" en la obra colectiva La Costituzione nel trentenaio della Costituzione italiana, 1978.

GALGANO, F.

Las instituciones de la economía capitalista, Valencia, 1980.

GALGANO, F.

Historia del Derecho Mercantil, Barcelona, 1981.

- GALGANO, F.
 "Art. 41" en Commentario della Costituzione, dirigido por BRANCA, G., Bologna, Roma, 1982.
- GALGANO, F.
 "La libert  di iniziativa economia privata nel sistema delle libert  costituzionali" en GALGANO (1977).
- GALLEGO ANABITARTE, A.
 "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración" en R.A.P., 1961, 34.
- GALLEGO ANABITARTE, A.
Ley y Reglamento en el Derecho público occidental, Madrid, 1971.
- GALLEGO ANABITARTE, A.
 "Plan y Presupuesto como problema jurídico en España. (Entorno al concepto de norma jurídica)" en la obra colectiva dirigida por KAISER (1974)
- GALLEGO ANABITARTE, A.
 "La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la Administración (contribución a la distinción entre la resolución y el contrato administrativo" en Libro homenaje al profesor J. GALVAN ESCUTIA, Valencia, 1980.
- GALLEGO ANABITARTE, A. y MENENDEZ REXACH, A.
 "Comentario del art. 97 " en ALZAGA (1985).
- GALGANO, F.(Dir)
Trattato di Diritto Commerciale e de Diritto Pubblico dell'Economia, Padova, 1977.
- GALGANO, F.
 "Rapporti economico-sociali nella Costituzione Spagnuola" en la obra colectiva La Costituzione nel trentenaio della Costituzione italiana, 1978.
- GALGANO, F.
Las instituciones de la economia capitalista, Valencia, 1980.
- GALGANO, F.
Historia del Derecho Mercantil, Barcelona, 1981.
- GALGANO, F.
 "Art. 41" en Commentario della Costituzione, dirigido por BRANCA, G., Bologna, Roma, 1982.
- GALGANO, F.
 "La libert  di iniziativa economia privata nel sistema delle libert  costituzionali" en GALGANO (1977).
- GALLEGO ANABITARTE, A.
 "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración" en R.A.P., 1961, 34.

- GALLEGO ANABITARTE, A.
Ley y Reglamento en el Derecho público occidental,
Madrid, 1971.
- GALLEGO ANABITARTE, A.
"Plan y Presupuesto como problema jurídico en España.
(Entorno al concepto de norma jurídica)" en la obra
colectiva dirigida por KAISER (1974)
- GALLEGO ANABITARTE, A.
"La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas
de la Administración (contribución a la distinción entre
la resolución y el contrato administrativo" en Libro
homenaje al profesor J. GALVAN ESCUTIA, Valencia, 1980.
- GARCIA BECEDAS, G.
Reconversiones industriales y ordenamiento laboral,
Madrid, 1989.
- GARCIA COTARELO, R.
"El régimen económico-social de la Constitución española"
en Lecturas sobre la Constitución Española, Madrid, 1978.
- GARCIA COTARELO, R.
"Comentario del art. 130 de la Constitución" en ALZAGA
(1985).
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
"La actividad industrial y mercantil de los municipios"
en R.A.P., 1955, 17.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
Legislación delegada, potestad reglamentaria y control
judicial, Madrid, 1970.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
La Administración española, Madrid, 1972.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
"Sobre los límites del poder de policía general y del
poder reglamentario" en R.E.D.A., 1975, 5.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (Dir.)
La distribución de las competencias económicas entre el
poder central y las autonomías territoriales en el
Derecho comparado y en la Constitución, Madrid, 1980
- GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L.
Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid, 1981.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional,
Madrid, 1981.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
"La significación de las competencias exclusivas del
Estado en el sistema autonómico" en R.E.D.C., 1982, 5.

- GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.
Curso de Derecho Administrativo (I) y (II), Madrid, 1983
 (4a Ed.) y 1981 (2a Ed.).
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
La ejecución autonómica de la legislación del Estado,
 Madrid, 1983.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
 "Principio de legalidad. Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución" en R.E.D.C., 1984, 10.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
Estudios sobre Autonomías territoriales, Madrid, 1985.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., GONZALEZ CAMPOS, J.D. y MUNOZ MACHADO, S. (Directores).
Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Madrid, 1988.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
 "Significado general del Anteproyecto de Ordenación bancaria" en R.D. Bancario y Bursátil, 1987, 28.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.
 "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa" en VILLAR PALASI (1989).
- GARCIA HERRERA, M.A.
 "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco" en R.V.A.P., 1987, 19.
- GARCIA JAVALOIS, J.
 "Las autonomías regionales y la política económica" en D.A., 1979, 181.
- GARCIA LOPEZ, E.
 "Tribunal Constitucional, Constitución Económica y Estado de las Autonomías" en R.E.P., 1984, 39.
- GARCIA MACHO, R.
Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda, Madrid, 1982.
- GARCIA MACHO, R.
Reserva de Ley y potestad reglamentaria, Madrid, 1988.
- GARCIA PELAYO, M.
Las transformaciones del Estado Contemporáneo, Madrid, 1977.
- GARCIA PELAYO, M.
 "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución" en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Zaragoza, 1979.
- GARCIA RECHE, A.
 "Estrategia industrial e innovación en la Comunidad

- Valenciana" en R. de Treball, 1988, 7.
- GARCIA TORRES, J.
"La ordenación general de la economía, título sustantivo de la competencia estatal" en R.E.D.C., 1988, 17.
- GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A.
"Aspectos de la Administración Económica" en R.A.P., 1953, 12.
- GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A.
"Concepción unitaria del Sector Público" en VERDERA (1970).
- GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A.
Los actos administrativos, Madrid, 1988.
- GARCIA VALVERDE, S.
"Política industrial y política sectorial: filosofía general y marco legal en España" en Economía Industrial, 1982, 221.
- GARCIA VILLAVERDE, R.
"Notas sobre la reforma del régimen jurídico de la "crisis" de las empresas bancarias" en P.E.E., 1984, 18.
- GARRIDO FALLA, F.
"La intervención administrativa en materia económica y las corporaciones del Gobierno en Norteamérica" en R.A.P., 1950, 3.
- GARRIDO FALLA, F.
Problemática jurídica de los Planes de Desarrollo Económico, Madrid, 1975.
- GARRIDO FALLA, F.
"El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada" en R.A.P., 1976, 81.
- GARRIDO FALLA, F.
"El art. 53 de la Constitución" en R.E.D.A., 1979, 21.
- GARRIDO FALLA, F. (Dir.)
El modelo económico en la Constitución española, Madrid, 1981.
- GARRIDO FALLA, F.
"El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas" en R.A.P., 1981, 94.
- GARRIDO FALLA, F. (Dir.)
Comentarios a la Constitución española, Madrid, 1981.
- GARRIDO FALLA, F.
"El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público" en R.E.D.A., 1981, 29.

- GARRIDO FALLA, F.
Tratado de Derecho Administrativo (I) y (II), Madrid, 1987, (10ª ed.), 1987 (8ª ed.).
- GARRIGUES, J.
Curso de Derecho Mercantil, Madrid, 1978, 7ª ed., en colaboración con BERCOVITZ, A.
- GARRISON, C y KORT, J.R.
"Regional impact of monetary and fiscal policy: a coment" en Journal of Regional Science, 1983, 23.
- GARRORENA MORALES,
El Estado español como Estado social y democrático de Derecho, Madrid, 1984, (2ª ed.).
- GARVIN, P.
"El "leasing" público en Italia" en R.A.P., 1985, 107.
- GHEZZI, G.
"La reconversión industrial en Italia" en Relaciones Laborales, 1984, 0.
- GIANNINI, M.S.
"Provvedimenti amministrativi e regolamenti ministeriali" en Foro Italiano, 1953, III.
- GIANNINI, M.S.
"Istituti di credito e servizio d'interesse pubblico" en Moneta e Credito, 1949.
- GIANNINI, M.S.
"Gli elementi degli ordinamenti giuridici" en R.Trim.D.P., 1958, 2.
- GIANNINI, M.S.
Corso di Diritto Amministrativo, Milano, 1965.
- GIANNINI, M.S.
Diritto Amministrativo, Milano, 1970.
- GIANNINI, M.S.
"Controllo, nozioni e problemi" en R.Trim.D.P., 1974.
- GIANNINI, M.S.
"Stato Sociale, una nozione inutile" en Scritti in onore di C. Mortati, Milano, 1977.
- GIANNINI, M.S.
Premisas sociológicas del Derecho Administrativo, Madrid, 1980.
- GIANNINI, M.S.
Istituzioni di Diritto Amministrativo, Milano, 1981.
- GIANNINI, M.S.
Diritto Pubblico dell'economia, Bologna, 1985, 2ªed.

GIZZI, E

Manuale di Diritto Regionale, Milano, 1976.

GIZZI, E

"L'art. 93 del Trattato di Roma. Il regime di concorrenza e il divieto di aiuti. Problemi relativi alla legislazione regionale" en Quaderni Regionali, 1987, 2-3.

GOMEZ-FERRER MORANT, R.

"Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional" en R.A.P., 1987, 113.

GOMEZ-REINO, E.

"Las facultades de investigación de la Administración y los Derechos Fundamentales, con especial referencia al Derecho de la competencia" en I.C.E., 1987, 650.

GONZALEZ, M.J.

La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación., Madrid, 1979.

GONZALEZ CAMPOS, J.

"El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de Adhesión" en GARCIA DE ENTERRIA, E.; GONZALEZ CAMPOS, J.; y MUNOZ MACHADO, S. (1986).

GONZALEZ MARINAS, P.

"Una nueva perspectiva jurídico-pública para el estudio de las cláusulas voluntarias del acto administrativo" en VILLAR PALASI (1989).

GONZALEZ PEREZ, J.

El procedimiento administrativo, Madrid, 1964.

GONZALEZ PEREZ, J.

El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo, Madrid, 1973.

GONZALEZ SANCHEZ, E.

"El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea" en D.A., 1983, 199.

GONZALEZ SANCHEZ, E.

"El procedimiento decisorio comunitario: participación de las administraciones nacionales. Referencias al caso español" en R.Ins. Europeas, 1987, 14-3.

GONZALEZ SANCHEZ, M.

"Los beneficios fiscales y su consideración jurídica de gastos públicos" en P.y G.P., 1980, 5.

GRANDINETTI, R.

"Riequilibrio territoriale e politica industriale nell'esperienza delle Regioni italiana" en Le Regioni, 1987, 1-2.

GRECO, G.

Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra i privati, Milano, 1977.

GRETEL

La forma de las leyes, Barcelona, 1986.

GREYWE-LEYMARIE, C.

Le Fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne, Paris, 1981.

GUAITA, A.

"El concepto de acto administrativo" en R.E.D.A., 1975,7.

HEESCH, T. VAN

"Política de reestructuración en la O.C.D.E." en Economía Industrial, 1983, 232.

HERBIET, M.

"Les mécanismes juridiques et financiers de l'expansion, de la reconversion et de la restructuration des entreprises en Belgique" en Administration Publique, 1987, 1.

HERNANDEZ DELGADO, J

"La intervención pública de empresas privadas" en la obra colectiva Homenaje al profesor García Trevijano, Madrid, 1982.

HERNANDEZ MARQUES, H.

"Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España." en MARTIN RETORTILLO (1987).

HERNANDEZ MARTIN, M.A.

"La evolución de la actividad del Estado en la Economía y sus instrumentos" en Moneda y Crédito, 1988, 184.

HESSE, K.

Escritos de Derecho Constitucional, Madrid, 1983.

HOLLAND, S. (edit.)

La superación de la planificación capitalista, Vilassar de Mar, 1982.

HUBER, E.R.

Administración autónoma de la economía, Madrid, 1967.

IGLESIAS, J.L. y SANCHEZ, A.

"Perfiles generales de la crisis en la Banca española contemporánea" en R.D.M., 1984, 171.

IMBRECHTS, L y WAELBROEK, M.

"Los poderes de la Comisión Europea para adoptar medidas provisionales en materia de competencia" en R.Ins Europeas, 1985, 12-2.

ISAAC, G.

Manual de Derecho Comunitario General, Barcelona, 1985.

- JACQUEMIN, A.
"Los ajustes estructurales y la coordinación de las estrategias industriales en la CEE. Problemas y perspectivas" en P.E.E., 1983, 15.
- JANE SOLA, J.
"Por una estructura operativa de la política económica" en IRASTORZA (edit.) Política económica, Madrid, 1979.
- JESCH, D.
Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad, Madrid, 1075.
- JEZE, G.
Principios generales del Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1948.
- JIMENEZ CAMPO, J.
"La igualdad jurídica como límite frente al legislador" en R.E.D.C., 1983, 9.
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.
Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, Madrid, 1985.
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.
"La legislación sobre reconversión y reindustrialización" en R.E.D.A., 1985, 47.
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.
"Supervisión bancaria y responsabilidad administrativa (Entorno a las sentencias del Bundesgerichtstof de 15 de febrero y de 12 de junio de 1969)" en R.D.Bancario y Bursátil, 1985, 20.
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.
"De nuevo entorno a las leyes orgánicas, las bases y las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas" en R.E.D.A., 1987, 53.
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.
"La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en MARTIN RETORTILLO (1989).
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.
"El fondo de garantías de depósitos en establecimientos bancarios" en MARTIN RETORTILLO (1987).
- JIMENEZ de CISNEROS, F.J.
Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico, Madrid, 1987.
- JIMENEZ-LUNA
"Procedimiento y acto complejo en los colegios administrativos" en R.A.P., 1982, 98.

- JORDANA DE POZAS, L.
 "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo" en R.E.P., 1949, 48.
- KEYNES, J.M.
Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, México, 1943.
- KORAH, V.
Introducción al derecho y práctica de la competencia en la CEE, Barcelona, 1988.
- LABAND, P.
Derecho presupuestario, Madrid, 1979.
- LAFUENTE BENACHES, M.
 "La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución" en R.E.D.A., 1984, 42.
- LAGASSE, D.
 "L'évolution du contrôle des actes administratifs "discrétionnaires" par le Conseil d'Etat de 1971 a 1986" en Administration Publique, 1987, 2-3.
- LARENZ, K.
Metodología de la Ciencia del Derecho, Barcelona, 1980.
- LA ROCCA, D.
 "Credito speciale e credito agevolato: profili istituzionali" en R.Trim. D.P., 1983.
- LASAGABASTER, I.
 "Decisión de la Corte (Cámara Sexta) de 8 de marzo de 198. Asunto: Ayudas del Estado-industria de vidrio liso "acouches pyrolithiques" en R.V.A.P., 1988, 20.
- LASAGABASTER, I.
 "Derecho de asociación y libertad de empresa. Nota a la S.T.C. 23/1987, de 23 de febrero" en R.V.A.P., 1988, 22.
- LASARTE, C.
 "Propiedad privada e intervencionismo administrativo" en R.G.L.J., 1975, 2.
- LASARTE, J.
 "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas" en AA.VV. (1979).
- LASO MARTINEZ, L.
 "Régimen de acción concertada en la agricultura" en R.C.de Derecho Inmobiliario, 1985, 42-43.
- LASSINI
 "Quale politica industriale per le regioni?" en Mondo Economico, 1978, 7.
- LAUBADERE, A. de

Traité élémentaire de Droit Administratif, Paris, 1966.

LAUBADERE, A. de
Traité de Droit Administratif, Paris, 1977, (3a ed.).

LAUBADERE, A. de
"Interventionnisme économique et contrat" en
R.Fr.Ad.Pub., 1979, 12.

LAUBADERE, A. de; MODERNE, F. y DELVOLVE, P.
Contrats Administratifs (I) y (II), Paris, 1983 y 1984.

LAUBADERE, A. de; y DELVOLVE, P.
Droit Publique Economique, Paris, 1986, 5a ed.

LEGUINA VILLA, J.
"Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos" en R.A.P., 1966, 49.

LEGUINA VILLA, J.
La responsabilidad civil de la Administración. Prólogo de E. García de Enterría, Madrid, 1970.

LEGUINA VILLA, J.
"Principios generales del Derecho y Constitución" en R.A.P., 1987, 114.

LIBERTINI, M.
"Il mercato: i modelli di organizzazione" en GALGANO (1979).

LINDBECK, A.
"Política de estabilización en economías abiertas con comportamiento político endógeno" en Rev. Esp. de Ec., 1980.

LINDBECK, A.
Desigualdad y política redistributiva. Comportamiento político y política económica, Barcelona, 1984.

LINDE PANIAGUA, E.
"La ley de procedimiento administrativo en la R.F.A." en R.A.P., 1977, 83.

LINDE PANIAGUA, E.
Introducción al sistema económico en la Constitución española, Valencia, 1987.

LINOTTE, D. (Dir.)
La police administrative existe-t-elle?, Paris, 1985.

LOPEZ BENITEZ, M.
"Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las Leyes básicas" en R.E.A.L.A., 1987, 235-236.

LOPEZ GARRIDO, D.
Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema económico europeo, Madrid, 1986.

- LOPEZ LOPEZ, A.M.
La disciplina constitucional de la propiedad privada, Madrid, 1988.
- LOPEZ RAMON, F.
La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas, Madrid, 1987.
- LYON CAEN, A.
"Derecho del trabajo y reconversiones industriales. Algunas reflexiones a partir del ejemplo francés" en Relaciones Laborales, 1984, 0.
- MADIOT, Y
Aux frontières du contract et de l'acte administratif unilatéral, Paris, 1971.
- MAESTRO BUELGA, G.
"Composición de intereses y relaciones industriales en la Comunidad Autónoma" en R.E.P., 1985, 46-47.
- MAJO, A. di.
"Metodo dell'economia e sistema delle imprese" en Democrazia e Diritto, 1977, 1.
- MALARET, E.
"La inserción de las Z.U.R. en el marco competencial estatutario" en Autonomías, 1985, 2-3.
- MALARET, E.
"Algunas consideraciones entorno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero" en R.A.P., 1986, 11.
- MALARET, E.
"Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales" en R.A.P., 1986, 116.
- MANZANEDO, J.A.
El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español, Madrid, 1968
- MANZANEDO, J.A.; HERNANDO, J; y GOMEZ REINO, E.
Curso de Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1970.
- MANZANEDO, J.A.; y PARADA, J.R.
Corporaciones locales y desarrollo económico, Madrid, 1971.
- MARAVALL, F. y FANJUL, O.
"Estrategia industrial y competencia en una economía abierta: algunas reflexiones" en I.C.E., 1983, 604.
- MARAVALL, F
Economía y política industrial en España, Madrid, 1987.

- MARAVALL, J.M.
La política de la transición, Madrid, 1982.
- MARENCO, G.
"Principios de la libre competencia en la Comunidad Económica Europea. (Un resumen)." en Boletín de Estudios Económicos, 1986, 127.
- MARIN, J.
"Las intervenciones públicas en una economía de mercado" en Economía industrial, 1988, 259.
- MARTI BAGUE, J.
"Inspección" en N.E.J.Seix, Barcelona, 1965.
- MARTIN BULLINGER,
"La discrecionalidad de la Administración Pública. Evolución, funciones, control judicial" en La Ley, de 30 de octubre de 1987, 1831.
- MARTIN MATEO, R.
Administración monetaria, Madrid, 1968.
- MARTIN MATEO, R.
"Contexto de la intervención pública ante el riesgo de variación de cambio" en R.E.D.A., 1974, 1.
- MARTIN MATEO, R.
Ordenación del Sector Público, Madrid, 1974.
- MARTIN MATEO, R.; y SOSA WAGNER, F.
Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1974.
- MARTIN MATEO, R.
Manual de Derecho Autonómico, Madrid, 1984.
- MARTIN MATEO, R.
Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1985.
- MARTIN MATEO, R.
Manual de Derecho Administrativo, Madrid, 1986.
- MARTIN MATEO, R.
"La calidad de vida como valor jurídico" en R.A.P., 1988, 117.
- MARTIN MATEO, R.
La liberalización de la economía. Más Estado y menos Administración., Madrid, 1988.
- MARTIN MATEO, R.
"De la economía española. La larga marcha hacia la liberalización." en VILLAR PALASI (1989).
- MARTIN QUERALT, J.
"La ordenación constitucional del Decreto-ley en materia tributaria" en R.E.D.F., 1979, 24.

- MARTIN QUERALT, J.
"Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria" en AA.VV. (1979).
- MARTIN QUERALT, J.
"Ley de Presupuestos y reformas tributarias. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1981" en P.y G.P., 1981, 11.
- MARTIN REBOLLO, L.
La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia, Madrid, 1977.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
"La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de Dasseinvorsorge" en R.A.P., 1962, 38.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
"Actos administrativos y Reglamentos" en R.A.P., 1963, 40.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
Las sanciones de orden público en Derecho español, Madrid, 1973.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
"Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales" en R.E.D.A., 1975, 6.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
"Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial" en R.A.P., 1983, 100-102.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
El 23-F en la jurisprudencia constitucional, Madrid, 1987.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.
"La participación en la Administración Pública. Principios y límites" en la obra colectiva La participación, Lleida, 1987.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.; y DE OTTO, I.
Derechos fundamentales y Constitución, Madrid, 1988.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"La doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo" en R.A.P., 1962, 39.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento en el Siglo XIX" en R.A.P., 1966, 49.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Presupuestos políticos y fundamentación constitucional

- de la planificación administrativa" en R.A.P., 1966, 50.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Parlamento y Gobierno en la planificación económica" en R.A.P., 1968, 55.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"En torno a la descentralización y sus relaciones con la planificación económica" en R.Trim.D.P., 1973, 3.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.)
Descentralización administrativa y organización política, Madrid, 1974.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
Crédito, banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídico-administrativos, Madrid, 1975.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Aspectos constitucionales del crédito" en R.A.P., 1977, 84.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"La empresa aseguradora: marco institucional de su ordenación administrativa" en R.E.D.A., 1986, 50.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.)
Estudios de Derecho Público Bancario, Madrid, 1987.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Las nuevas perspectivas de la administración económica" en R.A.P., 1988, 116.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1988.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Panorama general de las crisis bancarias" en R.E.D.A., 1988, 59.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Comunidades Autónomas y sector público" en Autonomías, 1988, 9.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.
"Reflexiones sobre la Ley de disciplina e intervención bancaria" en R.A.P., 1989, 118.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.)
Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1989.
- MARTINES, T,
"Indirizzo politico" en Enciclopedia del Diritto, Vol. XII, Milano.
- MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, J.L.
"Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos

fundamentales en el Estado Social de Derecho: Educación y Sindicatos" en R.E.D.A., 1985, 47.

MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, J.L.

"La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública" en VILLAR PALASI (1981).

MARTINEZ SERRANO, J.A. et alia.

Economía española (1960-1980), Valencia, 1983.

MARTINEZ VAL, J.M.

"Comentario al art. 38" en ALZAGA (1983).

MARZONA, N.

Sistema Amministrativo e processi economici, Padova, 1986.

MARZUOLI, C.

Principio de legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione, Milano, 1982.

MATHUR, K. y STEIN, S.S.

"Regional impact of Monetary and Fiscal Policy: an Investigation into the Reduced Form Approach" en Journal of Regional Science, 1980, 20.

MAYER, O.

El Derecho Administrativo alemán, Buenos Aires, 1982.

MAYNTZ, R.

Sociología de la Administración Pública, Madrid, 1985.

MAZZONI, C.M.

"I controlli sulle attività economiche" en GALGANO (1979).

MEILAN GIL, J.L.

"Observaciones acerca del régimen jurídico de los polos de promoción y desarrollo" en D.A., 1984, 77.

MEILAN GIL, J.L.

"Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración Pública: un programa de reformas" en D.A., 1986, 100.

MENDIZABAL ALLENDE, R.

"La Gerencia de los Polos de Promoción y Desarrollo" en D.A., 1985, 89.

MERLINI, S.

Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia, Firenze, 1979.

MERKL, A.

Teoría general del Derecho Administrativo, México, 1980.

MERUSI, F.

Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione, Milano, 1965.

MESTRE DELGADO, J.F.

"Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora" en R.E.D.A., 1988, 57.

MICHAVILA NUNEZ, J.M.

"La relación especial de sujeción en el sector crediticio" en R.E.D.A., 1987, 54.

MICHAVILA NUNEZ, J.M.

"El principio de legalidad en la potestad sancionadora de la administración. Nuevas aportaciones del T.C." en Poder Judicial, 1987, 6.

MIGUEL GARCIA, P. de

"La acción territorial y los desequilibrios regionales" en la obra colectiva la Organización territorial del Estado (C.C.AA.) (Vol. III), Madrid, 1984.

MINSITERIO DE HACIENDA

Acción concertada, Madrid, 1972.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

Libro Balnco de la Reindustrialización, Madrid, 1983.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

Análisis del sector de fertilizantes. Situación y perspectivas, Madrid, 1985.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

El sector siderúrgico español ante su ingreso a la CECA, Madrid, 1985.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

España en Europa: un futuro industrial. La política industrial en el horizonte de 1992., Madrid, 1987.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

Informe anual sobre la industria española, (1982 a 1988), Madrid.

MINSKY, H.

"Central Banking and Money Market Changes" en The Quarterly Journal of Economics, 1957, vol. 71.

MONEREO PEREZ, J.L.

Las reconversiones industriales en el Derecho del trabajo, Granada, 1988.

MONTES, V.L.

La propiedad privada en el sistema de Derecho Civil contemporáneo, Madrid, 1988, 2ª ed.

MORISI

"Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis" en GARCIA DE ENTERRIA, E. y PREDIERI A. (1980).

MORODO, R.
La transición política, Madrid, 1984.

MORTATI, C.
Le leggi provvedimento, Milano, 1968.

MUNOZ BETEMPS, C.
"La política industrial comunitaria" en D.A., 1980.

MUNOZ MACHADO, S.
Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1979, 1ª ed.

MUNOZ MACHADO, S.
"La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas" en R.E.D.A., 1981, 30.

MUNOZ MACHADO, S.
El Derecho Público de las Comunidades Autónomas, (I) y (II), Madrid, 1982, 1984.

MUNOZ MACHADO, S.
El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Madrid, 1986.

MUNOZ MACHADO, S.
Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar, Madrid, 1986.

MUNOZ MACHADO, S.
Diez tesis sobre el régimen constitucional de la propiedad. Texto mecanografiado de la ponencia presentada en el coloquio de Sigüenza celebrado por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

MOZO SECA, A.
La discrecionalidad en la Administración Pública en España. (Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal, 1894-1983), Madrid, 1985.

NIETO, A.
"El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas" en R.A.P., 1960, 32.

NIETO, A.
"Proyecto de Ley de procedimiento administrativo en la República Federal Alemana. (Traducción y Notas)" en R.A.P., 1965, 47.

NIETO, A.
"La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo" en R.A.P., 1975, 76.

- NIETO, A.
"La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado" en R.E.D.A., 1975, 4.
- NIETO, A.
"Algunas precisiones sobre el concepto de policía" en R.A.P., 1976, 81.
- NIETO, A.
"La discutible supervivencia del interés directo" en R.E.D.A., 1977, 12.
- NIETO, A.
"Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional" en R.A.P., 1983, 100-102.
- NIETO, A.
Estudios históricos sobre administración y Derecho Administrativo, Madrid, 1988.
- NIETO, A.
"La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa: doctrina jurisprudencial" en R.E.D.A., 1986, 51.
- NIETO, A.
"Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria" en R.A.P., 1987, 112.
- NIGRO, G.
"Considerazioni in tema di composizione e funzionamento del C.I.P.E." en R.Tri.D.P., 1976, 2.
- NIGRO, M.
Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, Milano, 1962.
- NIGRO, M.
Profili pubblicitari del credito, Milano, 1969.
- OFFIDANI, A.M.
Studi sull'ordinamento giuridico speciale (Il concetto della supremazia speciale nella evoluzione della dottrina), Torino, 1953.
- OGEA, M.
"La política de la competencia de la Comunidad Económica Europea, su incidencia sobre el régimen de empresas privadas y públicas, ayudas del Estado y monopolios estatales" en P.y G.P., 19(3), 16.
- OJEDA AVILES, A.
Programas contra el paro y reestructuración empresarial, Madrid, 1985.
- OJEDA AVILES, A.
"Reconversiones industriales: balance provisional de un privilegio" en R.E.D.A., 1988, 60.

- OJEDA MARIN, A.
"La intervención de empresas en el ordenamiento vigente" en R.E.D.A., 1988, 57.
- ORTEGA ALVAREZ, L.
"La inmediatividad del interés directo en la legitimación contencioso-administrativa" en R.A.P., 1977, 82.
- ORTINO, S.
Banca d'Italia e Costituzione, Pisa, 1979.
- ORTIZ ARCE, A.
"Las entidades financieras y de crédito en el marco de la CEE" en R.Ins.Europeas, 1981, 8.
- ORTIZ ARCE, A.
"Políticas sectoriales de la CEE" en R.Ins.Europeas, 1983, 10-2.
- 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" en R.Ins.Europeas, 1983, 10, 2.
- ORTIZ ARCE, A.
"El principio de igualdad en Derecho económico" en R.E.D.C., 1984, 11.
- ORTUN, P. y SANCHEZ-JUNCO, J.F.
"La política de reconversión industrial en España hasta 1983: un diagnóstico para actuaciones futuras" en Economía Industrial, 1983, 229.
- ORTUN, P.
"Las ayudas e intervenciones públicas en los procesos de reconversión industrial" en Economía Industrial, 1968, 529.
- OTERO LASTRES, J.M.
"Aspectos societarios de la Ley de Reconversión y Reindustrialización" en R.D.Bancario y Bursátil, 1986.
- OTTAVIANO, V.
"Il governo dell'Economia: i principi giuridici" en GALGANO (1977).
- OTTAVIANO, V.
"La regolazione del mercato: i principi costituzionali" en GALGANO (1977).
- PADILLA SIERRA, A.
"El poder ejecutivo y la ordenación económica" en la obra colectiva Constitución y Economía, Madrid, 1977.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (Informe dirigido por)

Eficacia, estabilidad y equidad. (Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea), Madrid, 1987.

PALADIN, L.

"Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" en Il foro amm., 1971, 3.

PALADIN, L. y BASSANINI, F.

"Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della legge n.º 382, secondo le proposte della commissione Giannini" en Le Regioni, 1976, 4.

PALADIN, L.

Diritto regionale, Padova, 1979.

PALAO TABOADA, C.

Derecho financiero y tributario, Madrid, 1987.

PALLARES, F.

"Las políticas públicas, el sistema político en acción" en R.E.P., 1988, 62.

PARADA VAZQUEZ, J.R.

Corporaciones locales y desarrollo económico, Madrid, 1971.

PARADA VAZQUEZ, J.R.

"Valor jurídico de la Circular" en R.D. Bancario y Bursátil, 1981, 2.

PARADA VAZQUEZ, J.R.

"Comentario al art. 115 de la Constitución" en ALZAGA (1985).

PARADA VAZQUEZ, J.R.

Derecho Administrativo (Organización y empleo público), Madrid, 1986.

PARADA VAZQUEZ, J.R.

Derecho Administrativo (I) Parte General, Madrid, 1989.

PAREJO ALFONSO, L.

"La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán" en R.E.D.A., 1978/79, 17, 19 y 20.

PAREJO ALFONSO, L.

"El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional: a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981" en R.E.D.C., 1981, 3.

PAREJO ALFONSO, L.

Garantía institucional y autonomías locales, Madrid, 1981.

PAREJO ALFONSO, L.

Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración, Madrid, 1982.

PAREJO ALFONSO, L.

Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa., Madrid, 1983.

PAREJO ALFONSO, L.

"La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías" en R.E.A.L.A., 1985, 226.

PAREJO ALFONSO, L.

"Reflexiones sobre las ayudas públicas en la España miembro de la CEE" en I.C.E., 1987, 650.

PAREJO ALFONSO, L.

"Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica" en P.E.E., 1988, 35.

PAREJO ALFONSO, L.

"Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en VILLAR PALASI (1989).

PAREJO GAMIR, R.

"Contratos administrativos atípicos" en R.A.P., 1988, 55.

PASTOR, A.

"Ante el primer programa económico del Gobierno Suárez" en Materiales, 1978, 8.

PAVLOPOULOS, P.

La directive en Droit Administratif économique, Paris, 1978.

PECES BARBA, G.

Los valores superiores, Madrid, 1984.

PEGGIO, E.

"L'impresa tra la programmazione e il mercato" en Democrazia e Diritto, 1977, 2.

PELLICER ZAMORA, R.

Derecho Comunitario de la Competencia, Madrid, 1988.

PENUELAS, L.

"El poder de gasto del gobierno federal norteamericano, su impacto en la distribución territorial del poder político" en R.E.D.F., 1989, 61.

PEREZ DE LOS COBOS, F.

"La instrumentación de la reconversión industrial: problemas de constitucionalidad" en ALVAREZ CONDE (ed.): Diez años de régimen constitucional, Madrid, 1989.

PEREZ GARCIA

"Modernización económica, política regional y desarrollo

endógeno" en R.V.E.A., 1986, 5-6.

PEREZ JIMENEZ, P.S.

"Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española" en R.E.P., 1981, 9.

PEREZ LUNO, A.E.

Los derechos fundamentales, Madrid, 1984.

PEREZ MORENO, A.

"Consideraciones sobre el rango normativo de la Ley del Plan de Desarrollo" en R.A.P., 1974, 73.

PEREZ MORENO, A.

"Las bases de un Derecho ambiental europeo" en VILLAR PALASI (1989).

PEREZ ROYO, J.

"La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social" en R.E.D.C., 1984, 10.

PEREZ ROYO, F.

"El principio de legalidad tributaria en la Constitución" en Estudios sobre el proyecto de Constitución, Madrid, 1978.

PEREZ ROYO, F.

"El presupuesto y la planificación" en P.y G.P., 1983, 17.

PEREZ ROYO, F.

"Principio de legalidad, deber de contribuir y Decretos-leyes en materia tributaria" en R.E.D.C., 1985, 13.

PERICU, G.

Le sovvenzione come strumento di azione amministrativa, Milano, 1987.

PERICU, G.

"La programmazione negli statuti regionali" en R.Trim.D.P., 1971.

PERICU, G.

"La politica dei concorsi, contributi e finanziamenti, quali incentivi economici nel quadro normativo vigente" en Quaderni regionali, 1987, 4.

PERPINA GRAU, J.

De economia hispana. Infraestructura e historia, Barcelona, 1973.

PIBERNAT, X.

"La sentencia constitucional como fuente del Derecho" en R.D.P., 1987, 24.

PICARD, E.

La notion de police administrative, Paris, 1984.

- PICOZZA, E.
"Vicende e procedure della programmazione economica" en GALGANO (1977).
- PINAR, A.
"Las Zonas de Urgente Reindustrialización: características y funcionamiento." en Ingeniería Química, 1987, julio.
- PINAR, A. y VAZQUEZ, J.R.
"Desarrollo regional y reconversión industrial" en Economía industrial, 1983, 232.
- PINI, R.
Procedure di programmazione e ordinamento regionale, Padova, 1979.
- PINANES, F.J.
"Coeficientes" en MARTIN RETORTILLO (1987).
- PIORE, M.J. y SABEL, C.F.
The second industrial divide. Possibilities for prosperity, N.Y., 1984.
- PIQUEMAL PASTRE, C.
"Une expérience d'acte économique: le contrat de programme" en R.D.P. et Sc. Pol., 1974, m-a.
- PIZZORUSSO, A.
"Le motivazioni della Corte Costituzionale: comandi o consigli?" en R.Trim.D.P., 1983.
- PIZZORUSSO, A.
"Interesse pubblico e interessi pubblici" en R.Trim.D.Proc.Civ., 1972.
- PORRAS NADALES, A.J.
"La función de Gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado postsocial" en R.E.P., 1987, 56.
- PREDIERI, A.
Pianificazione e costituzione, Firenze, 1983.
- PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E (Dir.)
La Constitución española de 1978, Madrid, 1980.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO
Los Pactos de la Moncloa, Madrid, 1977.
- PRIETO SANCHIS, L.
"La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho" en R.E.D.C., 1982, 4.
- PUGLIESE, F.P.
"Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione" en R.Trim.D.P., 1971, 4.

PUGLIESE, F.P.

"Amministrazione e politica industriale: il caso Italia 1945-1980" en Studi in onore di A. Amorth (Vol. I), 1982.

PULIDO QUECEDO, M.

"La jurisprudencia del T.C. en materia de competencias económicas" en R.V.A.P., 1987, 18.

PY. P.

Le rôle de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux, Paris, 1976.

QUADRI, G.

Diritto Pubblico dell'Economia, Napoli, 1977.

RAINAUD, J. M.

La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel, Paris, 1966.

RAINAUD, J. M. y CRISTINI, R (Dir:))

Droit Public de la Concurrence, Paris, 1987.

RAMBLA JOVANI, A. y DE LAS HERAS SANZ, L.

La política industrial de las Comunidades Europeas, Madrid, 1986.

REBOLLO, PUIG, M.

"La participación de las Entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de Disposiciones administrativas generales" en R.A.P., 1988, 115.

REICH, N.

Derecho y mercado, Barcelona, 1985.

RIALS, S.

Le juge administratif et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité, Paris, 1980.

RIVALTA, M.

La motivazione degli atti amministrativi in relazione al pubblico e privato interesse, Milano, 1960.

RIVERO, J.

Droit administratif, Paris, 1985, (11a ed.).

RIVERO, J.

"Les conditions de conformité á la Constitution de la première loi de privatisation" en A.J.Droit Adm., 1986, 10.

ROBILANT, E. Di

Direttiva economica e norma giuridica, Torino, 1955.

RODOTA, S.

Il controllo sociale delle attività privata, Bologna, 1977

- RODOTA, S.
"Art. 42" en Commentario della Costituzione a cura di BRANCA, Bologna-Roma, 1982.
- RODOTA, S.
El terrible Derecho. Estudios sobre la propiedad privada, Madrid, 1986.
- RODRIGUEZ, A. y VIRIZUETA, M.
"La ciudad: instrumento de recuperación económica y de creación de empleo" en R.V.A.P., 1987, 18.
- RODRIGUEZ BEREIJO, A.
El Presupuesto del Estado, Madrid, 1970.
- RODRIGUEZ BEREIJO, A.
"La ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978" en la obra colectiva Hacienda y Constitución, Madrid, 1979.
- RODRIGUEZ BEREIJO, A.
"Estudio preliminar" en LABAND (1979)
- RODRIGUEZ BEREIJO, A.
"La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública" en Sistema, 1983, 53.
- RODRIGUEZ PINERO, M y FERNANDEZ LOPEZ, Ma F.
Igualdad y discriminación, Madrid, 1986.
- ROIG MARTI, J.
"El rol de las Administraciones locales en la política de reconversión y reanimación económicas" en C.E.U.M.T., 1985.
- ROJO, A.
"Actividad económica pública y privada en la Constitución española" en R.D.M., 1984, 170-171.
- ROJO, A.
"Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias" en R.D.B. y B., 1988, 29.
- ROLLA
"La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisdizione costituzionale" en Le Regioni, 1982, 1-2.
- ROMERO MORENO, J.M.
"La aplicación directa de la Constitución española" en La Ley, 1983, vol. 2.
- ROSIGNOLI JUST, J.A.
"Hacia una nueva aproximación al Derecho de la competencia en España" en I.C.E., 1987, 650.
- ROSITTI, F.

Razionalità sociale ed tecnologia dela informazione
(III), Milano, 1973.

ROVERSI MONACO, F.

"Le Regioni nel governo dell'economia" en Le Regioni, 1980, 2-3.

RUBIO LLORENTE, F.

"La Constitución como fuente del Derecho" en la obra colectiva La Constitución española y las fuentes del Derecho Vol. (I), Madrid, 1979.

RUBIO LLORENTE, F.

"Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley. (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)." en R.A.P., 1983, 100-102.

RUFFOLO, V.

Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore. Il problema e il metodo. Legittimazione, azione e ruolo degli enti associativi esponenziali, Milano, 1985.

ROUBAN, L.

"Evaluation des politiuges publiques et mouvement de dérégulation aux Etats-Unis" en R.Fr.Ad.Pub., 1984, 29.

ROVERSI-MONACO, F.

Gli enti de gestione, Milano, 1967.

ROYO-VILLANOVA

"El procedimiento administrativo como garantía jurídica" en R.A.P., 1949, 48.

SAEZ GARCIA, E.

"Establecimiento de un contrato-programa entre empresa pública y el Estado" en H.P.E., 1982, 78.

SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.

"La reconversión industrial y su incidencia sobre el empleo" en la obra colectiva Jornadas técnicas sobre concertación y empleo, Madrid, 1982.

SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.

"Un acuerdo empresarial frente a la crisis, el acuerdo sobre salarios y empleo de E.R.T." en R.Política Social, 1984, 142.

SAINZ DE BUJANDA, F.

"La ley general presupuestaria en el cuadro de la codificación financiera" en la obra colectiva Análisis de la Ley General Presupuestaria, Madrid, 1977.

SAINZ DE BUJANDA, F.

Lecciones de Derecho Financiero, Madrid, 1979.

SAINZ MORENO, F.

Conceptos jurídicos: interpretación y discrecionalidad administrativa, Madrid, 1976.

SAINZ MORENO, F.

"Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico" en R.E.D.A., 1976, 8.

SAINZ MORENO, F.

"Orden público económico y restricciones de la competencia" en R.A.P., 1977, 84.

SAINZ MORENO, F.

"Legitimación del usuario de un servicio público para impugnar la resolución administrativa que fija el tope máximo de elevación de las tarifas de ese servicio" en R.E.D.A., 1979, 21.

SAINZ MORENO, F.

"El principio de libre competencia como manifestación del orden público económico", R.E.D.A., 1980, 24.

SAINZ MORENO, F.

"El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional" en MARTIN RETORTILLO (1989).

SALA ARQUER, J.Mg.

"Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978" en la obra colectiva La Constitución Española y las fuentes del Derecho, Vol. III, Madrid, 1979.

SALA SANCHEZ, P.

"Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley orgánica del Tribunal de Cuentas de España" en R.E.D.A., 1989, 39.

SALAS, J.

"El régimen de acción concertada" en R.A.P., 1968.

SALAS, J.

"El crédito oficial en el régimen de acción concertada en el I Plan de Desarrollo Económico español" en Actas del II Congreso de Profesores de Derecho Administrativo, Valencia, 1968.

SALAS, J.

"Ordenación de precios y responsabilidad administrativa" en R.E.D.A., 1974, 2.

SALAS, J.

"El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial" en MARTIN RETORTILLO, S. (1974).

SALAS, J.

Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica, Bolonia, 1977.

SALAS, J.

"Reglamentos de servicios públicos y elementos normativos desgajados de los mismos (Algunas reflexiones sobre su respectivo contenido y límites)" en R.E.D.A., 1979, 21.

SALAS, J.

"El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en R.V.A.P., 1983, 5.

SALAS, J.

"Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización" en la obra colectiva La organización territorial del Estado, Vol. I.

SALVI, G.

"Sistema degli incentivi e riconversione industriale" en Democrazia e Diritto, 1977, 2.

SANCHEZ BLANCO, A.

"Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo" en R.A.P., 1986, 111.

SANCHEZ MORON, M.

La participación del ciudadano en la Administración, Madrid, 1980.

SANCHEZ MORON, M.

"El principio de participación en la Constitución española" en R.A.P., 1980, 89.

SANCHEZ MORON, M.

"Elementos de la participación ciudadana" en R.E.V.L., 1984, 221.

SANDULLI, A.M.

Il procedimento amministrativo, Milano, 1964.

SANDULLI, A.M.

Diritto Amministrativo, Napoli, 1982, 13a ed.

SANROMA MELENDEZ, E.

Análisis y valoración de los incentivos a la expansión y reestructuración de la industria española, tesis doctoral, Barcelona, 1987.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.

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

SANTAMARIA PASTOR, J.A.

"Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales" en R.E.D.A., 1982, 34.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.

Apuntes de Derecho Administrativo, Madrid, 1986.

SANZ, M^o.C.

"El control de las ayudas del Estado en las CC.EE." en

Economía Industrial, 1988, 258.

SANTOLAYA MACCHETTI, P.

Descentralización y cooperación, Madrid, 1984.

SARDA DEXEUS, J.

"El Banco de España (1932-1962)" en la obra colectiva: El Banco de España. Una historia económica, Madrid, 1970.

SATTA, F.

Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico, Padova, 1969.

SAVY, R.

Droit Public Economique, Paris, 1977, 2a ed.

SAVY, R. (dir.)

L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique, Limoges, 1978.

SCHEVING, D.N,

Les aides financières publiques, Paris, 1974.

SCHMITT, C.

Teoría de la Constitución, México, 1970.

SCHRICKER,

"Concorrenza sleale compiuta attraverso la violazione di norme penali e amministrative" en Riv.Diritto industriale, 1972, I.

SCHWARTYZ, B.

Le droit administratif américain, Paris, 1952.

SCIULLO, G.

"Procedimenti e atti nell'amministrazione per piani: la disciplina della pianificazione nella legge sul procedimento amministrativo dell R.F.Tedesca", R.Trin.D.P., 1978, 4.

SCIULLO, G.

Pianificazione amministrative, Milano, 1984.

SEGURA, J.

"La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa" en P.E.E., 1983, 13.

SEGURA, J.

"La empresa pública: teoría y realidad" en P.E.E., 1989, 38.

SEPE, O.

L'efficienza nella azione amministrativa, Milano, 1975.

SEPE, O.

"Un convegno internazionale sulle "deregolamentazione"" en R.Trin.D.P., 1987, 2.

SEQUEIRA MARTIN, A.

"Defensa del consumidor y Derecho constitucional económico" en R.E.D.C., 1984, 10.

SERRANO GUIRADO

"El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo" en R.A.P., 1951, 4.

SERRANO MORENO, J.L.

"Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica" en R.E.P., 1987, 56.

SEVERO, F.S.

"Strutture amministrative per la programmazione economica" en R.Trim.D.P., 1987.

SOBOUL, A.

La revolución francesa, Madrid, 1979.

SORIANO, J.E.

"Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el mercado de capitales" en R.A.P., 1988, 115.

SOSA WAGNER, F.

"Credito oficial y acción concertada: posibilidades revisoras" en R.A.P., 1972, 68.

SPAGNUOLO VIGORITA, V.

L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico, Napoli, 1959

SPAGNUOLO VIGORITA, V.

Attività economica privata e potere amministrativo, Napoli, 1962.

SPAGNUOLO VIGORITA, V.

"Situazione soggettive e processo amministrativo: per l'attuale difesa dell'interesse pubblico" en D.Processale Ann., 1988, 3.

SUAY RINCON, J.

El principio de igualdad en la justicia constitucional, Madrid, 1985.

STAFF, I.

"R.F.T.: Principi giuridici e istituzioni per la stabilità economica" en Democrazia e Diritto, 1984, VII-VIII.

SUBIRATS, J.

"Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas" en R.E.P., 1988, 59.

SUBIRATS, J.

"Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas" en Autonomies, 1988, 9.

- TARELLO, G.
Diritto, enunziti, usi, Bologna, 1974.
- TARELLO, G.
L'interpretazione della legge, Milano, 1980.
- TOLEDO, J.
"El interés competitivo, comercial o industrial como determinante de legitimación activa" en R.E.D.A., 1975, 5.
- TOMAS Y VALIENTE, F.
Informe sobre el Tribunal Constitucional español en Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales, Madrid, 1985.
- TOMAS Y VALIENTE, F.
El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid, 1988.
- TORNOS MAS, J.
"Las sanciones en materia de disciplina de mercado" en R.E.D.A., 1977, 13.
- TORNOS MAS, J.
"La ordenación administrativa de los precios privados (Análisis del ordenamiento italiano)" en R.A.P., 1978, 86.
- TORNOS MAS, J.
"La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía" en R.E.D.A., 1979, 21.
- TORNOS MAS, J.
"Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña" en R.E.V.L., 1980, 205.
- TORNOS MAS, J.
"Ordenación económica y revisión de precios" en R.E.D.A., 1981, 28.
- TORNOS MAS, J.
"El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica" en R.E.D.A., 1981, 29.
- TORNOS MAS, J.
"Las relaciones entre Ley y Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional" en R.A.P., 1983, 100-102.
- TORNOS MAS, J.
"La función pública de las Comunidades Autónomas (Condicionantes previos y marco normativo de la potestad autonómica)" en R.V.A.P., 1982, 7.

TORNOS MAS, J.

Regimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas, Bolonia, 1982.

TORNOS MAS, J., AJA, E., ALBERTI, E., FONT, T., PERULLES, J.M.

Informe sobre las Autonomías, Barcelona 1987.

Informe sobre las Autonomías, Madrid, 1988.

TORNOS MAS, J.

"La regulación jurídica de la multipropietat i les competències de la Generalitat de Catalunya" en la obra colectiva Règim de la propietat colectiva urbana a Catalunya, Barcelona, 1988.

TORNOS MAS, J. y MALARET, E.

"La política de reconversión industrial: algunos aspectos críticos de la Ley de Reconversión y Reindustrialización" en Constitución y economía en España: Gobierno de la economía y Administraciones públicas, en las Actas del Congreso sobre Derecho Público de la Economía, Oñati, 1988.

TORTORELLI, F.

Economia e territorio nella normativa regionale, Padova, 1981.

TRIGLIA, C.

"Dai localismi alla regione: il governo intermediodello sviluppo" en Politica ed Economia, 1986, 6.

TRUCMET, D.

Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, paris, 1977.

TRULLEN THOMAS, J.

"Algunes reflexions sobre l'àmbit de la política econòmica i el nou marc institucional. Cap a una visió unitària i cooperativa de la política econòmica" en Anals, Barcelona, 1983.

TRULLEN THOMAS, J.

Economía de la transición. Economía política y política económica de los Acuerdos de la Moncloa, Tesis doctoral, Barcelona, 1989.

TUCCARI, E.

"Appunti per una teoria della normazione negoziale" en R.Trim. D.P., 1986.

VAUBEL, R.

"¿Colusión internacional o competencia para coordinar la política macroeconómica? Una reformulación." en I.C.E., 1988, 658.

VAZQUEZ BARQUERO, A.

"Las iniciativas locales y las estrategias de reestructuración en la Comunidad Europea" en Economía

- Industrial , 1988, 265.
- VECIANA VERGES, J.M.
"Estratègia de Reconversió d'Empreses" en Rev. Ec. de Cat., 1987, 4.
- VEDEL, G.
Droit Administratif, Paris, 196.
- VERDERA TUELLS, E. (Ed)
La empresa pública (Vol. I y II), Zaragoza, 1970.
- VERGOTINI, G.
Pianificazione statale e interventi comunitari, Milano, 1967.
- VERICAT NUNEZ,
"Los planes de reestructuración en el desarrollo industrial" en Boletín de Estudios Económicos, 1966, 87.
- VICENS VIVES, J.
Historia social y económica de España y América, Barcelona, 1959.
- VICENT CHULIA, F.
Compendio crítico de Derecho mercantil, Valencia, 1981.
- VIGNOCHI, G.
La natura giuridica delle autorizzazioni amministrative, Padova, 1944.
- VIGNOCHI, G.
"Aspetti pubblicistici del servizio del credito" en R.Trin.D.P., 1961.
- VIGNOCHI, G.
Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano, Milano, 1968.
- VILA MIRANDA, C.
"Concreciones sobre la función estatal de Alta inspección como supervisión" en R.D.P., 1984, 21.
- VILELLA, G.
"Riconversione industriale e competenza regionali" en La Regioni, 1979, 2-3.
- VILELLA, G.
Governo e amministrazione nella recente politiche industriale, Milano, 1984.
- VILLAR PALASI, J.L.
"La intervención industrial del estado en el Derecho administrativo" en R.A.P., 1950, 3.
- VILLAR PALASI, J.L.
Administración y Planificación, Madrid, 1952.

VILLAR PALASI, J.L.

"Las técnicas administrativas de Fomento y apoyo al precio político" en R.A.P., 1954, 14.

VILLAR PALASI, J.L.

"Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado" en R.A.P., 1956, 16.

VILLAR PALASI, J.L.

La intervención administrativa en la industria, Madrid, 1964.

VILLATAR, R.

Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata, Milano, 1974.

VIRGA

"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenze legislative dello Stato delle Regioni" en Foro Ann., 1971, 3.

VITALE, P. (a cura di)

L'ordinamento del credito fra due crisi, Bologna, 1977.

WALINE, M.

Droit Administratif, Paris, 1963, 9a ed.

WROBLEWSKI, J.

Constitución y teoría general de la interpretación, Madrid, 1985.

ZANOBINI, G.

Corso de Diritto Amministrativo (I), Milano, 1954.

ZUELLI, F.

Le collegialità amministrative, Milano, 1985.