ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 29/1986, DE 20 DE FEBRERO

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Utilización del Decreto-ley como instrumento normativo:* 1. El control del supuesto de hecho habilitante. 2. Posibilidad de deslegalizar mediante Decreto-ley. 3. El régimen de las Comunidades Autónomas como límite material del Decreto-ley.

I. INTRODUCCIÓN

La percepción del carácter fundamentalmente industrial de la crisis económica en España se realiza cuando ésta ya había entrado en una fase aguda (1). Esta falta de diagnóstico explica el retraso en la adopción de medidas de ajuste tendentes a reestructurar el aparato productivo industrial. Retraso evidente si consideramos que a partir de 1975 se ponen en marcha en el seno de los países de la CEE un conjunto de *medidas que configurarán lo que actualmente se denomina política de* reconversión industrial, y que recaerán en sectores tales como la siderurgia, la construcción naval y el textil.

Por reconversión industrial se entiende un conjunto integrado de diversas medidas específicas de carácter sectorial. Se trata de incidir sobre diferentes tipos de problemas que afectan a las empresas de importantes sectores industriales, y que en España, por las características del proceso de industrialización, adquieren mayor relevancia. Se pretende modificar los métodos de producción para reducir costes y la naturaleza de los bienes producidos, reorientando la especialización hacia aquellos donde se puede mantener la ventaja comparativa. Este diagnóstico, que se fundamenta en tres ejes —falta de competitividad, falta de desarrollo tecnológico y sistemas de gestión empresarial inadecuados—, comporta principalmente la necesidad de nuevas inversiones en cuantías muy importantes y la necesidad de mano de obra con un grado de especialización diferente del existente (2).

---

(1) Recordemos que en el *Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía*, aprobado el 27 de octubre de 1977, que forma parte de los denominados *Pactos de la Moncloa*, no aparece ninguna referencia a la necesidad de una política industrial (*Los Pactos de la Moncloa*, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1977).

(2) «Sólo son las tecnologías, pero no los sectores, las obsoletas», en opinión de

La reconversión es en este sentido un instrumento muy diferente del ideado anteriormente, conocido como «declaración de sector de interés preferente», que respondía a la necesidad de expandir la producción en determinados sectores (3). Técnica que, a pesar de su carácter inadecuado, se utilizará en algún momento para afrontar problemas de carácter urgente en alguna empresa. Inadecuación que aparece con nitidez si atendemos a un rasgo común en todos los sectores acogidos a planes de reconversión, y que consiste en el exceso de capacidad productiva. Para ello será necesario reducir y reestructurar la capacidad productiva, reorientándola, al mismo tiempo, a través de la concentración de plantas y empresas. La falta de visión de conjunto comportará la adopción de medidas de apoyo de carácter individual, apoyo que en algún caso ha conducido a una distorsión de las reglas de la competencia, de forma que con posterioridad ha sido necesario acudir en ayuda de otras empresas del sector afectadas (4).

La reorientación se produce con la promulgación de los correspondientes Decretos de reconversión de la siderurgia integral, aceros especiales y electrodomésticos de línea blanca (5). La falta de una normativa general y con rango de ley dificulta la adopción de medidas específicas y obliga a recurrir a normas que no estaban especialmente previstas para los objetivos perseguidos, mientras que los beneficios (fiscales, crédito oficial...) no eran los más adecuados. A esta necesidad respondió el Decreto-ley 1/1981, de 5 de junio, de medidas de reconversión industrial, que establecía un marco jurídico de carácter general y posibilitaba una intervención homogénea en los «sectores industriales de interés general que atraviesan situaciones de crisis de especial gravedad» (art. 1). Decreto-ley que fue sustituido por la Ley 21/1982, de 9 de junio, resultado de la tramitación parlamentaria de dicho texto como proyecto de ley, aunque no introdujo modificaciones sustanciales en el texto inicial. La idea de *excepcionalidad* y *temporalidad* presidía estas disposiciones.

Claudio ARANZADI y otros, *Una nota sobre ajuste y reindustrialización*, «Papeles de Economía Española», 1983, 15.

(3) Artículo 1 de la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre industrias de interés preferente.

(4) El instrumento utilizado fue una disposición de carácter tan genérico como el artículo 37 de la Ley de Crédito Oficial: «Los créditos excepcionales que el Gobierno acuerde conceder por importantes motivos de orden económico o social se ajustarán a las normas siguientes: *a)* Serán otorgados por la Entidad oficial de Crédito que en cada caso determine el Instituto o por el Banco Exterior de España. *b)* Las operaciones a que den lugar se contabilizarán separadamente, y las pérdidas que pudieran producirse serán objeto de especial provisión presupuestaria. *c)* Los acuerdos de concesión deberán publicarse en el "Boletín Oficial del Estado".»

(5) Decreto 878/1981, de 8 de mayo, sobre el plan de reconversión de la siderurgia integral; Decreto 2206/1980, de 3 de octubre, sobre reconversión industrial del subsector de fabricación de aceros especiales, y Decreto 2200/1980, de 26 de septiembre, sobre reconversión industrial del sector de fabricación de electrodomésticos de línea blanca. La discusión y elaboración del plan de reconversión textil se inició con anterioridad a la aprobación y a la promulgación del Decreto-ley, pero su aprobación definitiva se produjo con posterioridad para permitir que las medidas instrumentadas se amparasen en el nuevo texto normativo, Decreto 2010/1981, de 3 de agosto, de reconversión del sector textil.

y, por ello, se estableció un plazo de vigencia limitado, especialmente corto, ya que finalizaba el 31 de diciembre de 1982, sin perjuicio de la duración de las medidas concretas instrumentadas. En cambio, se preveía su aplicación a los sectores que tenían los planes de reconversión ya aprobados. La instrumentación del abanico de medidas previstas se hizo con bastante rapidez, dando lugar a ocho Decretos sectoriales de reconversión dirigidos hacia sectores con características muy dispares, tanto por sus propias características estructurales como por el peso o la participación que tienen en la economía del país (6).

Realizado el balance sobre la aplicación de la Ley de Medidas de Reconversión (7), el Gobierno, ante la persistencia (y en determinados supuestos el agravamiento) de la crisis industrial, dictó un nuevo Decreto-ley al finalizar la vigencia de la normativa anterior, Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización. La tramitación de dicho texto como proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 86.3 CE, permitió la aprobación de la Ley 27/1984, de 26 de julio, que, sustituyendo el Decreto-ley anterior, introdujo importantes modificaciones, tendentes fundamentalmente a garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la política de reconversión industrial.

La Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya y el Gobierno vasco plantearon recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, sobre reconversión y reindustrialización, por entender que vulneraba el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y desarrollado por los respectivos Estatutos de Autonomía, al ignorarse totalmente en dicho texto normativo la existencia de las Comunidades Autónomas. Estos recursos fueron acumulados mediante auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1984. Posteriormente, en la tramitación parlamentaria del texto del Decreto-ley como proyecto de ley se introdujeron enmiendas, resultado de las negociaciones con los partidos políticos que gobiernan en las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, que trataban de garantizar la presencia autonómica en el proceso de reconversión y reindustrialización diseñado.

Con posterioridad a la introducción de estas modificaciones, plasmadas en el texto de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización, por escrito de 13 de septiembre de 1984, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña desistió del recurso, así como el Gobierno vasco, mediante escrito de 30 de julio de 1984. Por auto del Pleno del Tribunal de 22 de noviembre de 1984 se aceptó el desistimiento de los órganos de gobierno de dichas Comunidades Autónomas, mante-

(6) Decreto 2793/1981, de 9 de octubre, sobre reconversión del sector eléctrico para la industria de automoción; Decreto 643/1982, de 5 de marzo, sobre reconversión del sector de componentes electrónicos; Decreto 917/1982, de 26 de marzo, sobre reconversión del subsector de acero común; Decr;eto 1002/1982, de 14 de mayo, sobre reconversión del sector del calzado, y Decreto 1788/1982, de 18 de junio, sobre reconversión del sector de forja pesada.

(7) Balance que se publicó bajo una denominación de larga tradición en Gran Bretaña, *Libro Blanco de la Reindustrialización*, Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1983.

niéndose únicamente el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Galicia.

II. Utilización del Decreto-ley como instrumento normativo

Agotada la vigencia de la Ley 21/1982, de 9 de junio, y ante la persistencia y, en determinados sectores, agravamiento de la crisis industrial, el Gobierno utilizó las previsiones constitucionales establecidas en el artículo 86 CE y, mediante el Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, estableció un nuevo marco jurídico que permitiese a los poderes públicos continuar en la política de reconversión y emprender una política de promoción industrial en las zonas afectadas por la crisis de sectores básicos.

El texto citado (en adelante, DLRR) establece un cuadro de medidas de carácter tributario, financiero y laboral y las normas generales de carácter procedimental y orgánico a través de las cuales han de encauzarse las intervenciones públicas.

El primer bloque de cuestiones planteadas por el representante de la Junta de Galicia, en su recurso ante el Tribunal Constitucional, hace referencia a la presunta no idoneidad del Decreto-ley como instrumento normativo utilizable, y se agrupan de la siguiente forma: falta del presupuesto de hecho habilitante, esto es, la situación de extraordinaria y urgente necesidad; afectar al régimen de las Comunidades Autónomas, y, finalmente, considerar al Decreto-ley instrumento inadecuado para realizar operaciones de deslegalización de materias.

1. *El control del supuesto de hecho habilitante*

La utilización en el texto constitucional de la fórmula «extraordinaria y urgente necesidad» fue considerada por la doctrina como un intento de restringir al máximo los supuestos en que el Parlamento no ejerce la potestad legislativa, potestad del Gobierno que era calificada de «excepcional y tasada, tanto material como temporalmente», por la necesaria intervención del Congreso de los Diputados y el carácter de tal intervención (8).

El carácter excepcional de la facultad atribuida al Gobierno para dictar disposiciones con fuerza de ley es reconocido desde el primer momento por el Tribunal Constitucional (STC 29/1982, de 31 de mayo), aunque en sentencias posteriores se introducirá un matiz al indicar que se trata de «un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas» (9). Estas considera-

(8) Javier Salas, *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Ed. Cívitas, Madrid, 1979, pág. 29.

(9) «Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del Decreto-ley... no se limita a permitirlo en forma totalmente

ciones relativas al uso del Decreto-ley se trasladan al enjuiciamiento del hecho fáctico. La apreciación de la existencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad es considerada por el Tribunal Constitucional como «un juicio puramente político», competencia de los órganos políticos con un razonable margen de discrecionalidad, sin perjuicio del ulterior control por parte del Alto Tribunal en el supuesto de uso abusivo o arbitrario de la técnica del Decreto-ley (STC 29/1982, de 31 de mayo) (10).

En el primer recurso planteado contra un Decreto-ley, los recurrentes caracterizaban el supuesto de hecho habilitante como un típico concepto jurídico indeterminado, remisión que implicaba considerar la facultad atribuida al Gobierno en el artículo 86 CE en el ámbito de las potestades regladas y, por lo tanto, sujetas a control pleno por parte de los Tribunales (11). El Tribunal Constitucional no recogió esta argumentación, elaborada al hilo del análisis de las relaciones entre Ley y Administración y, por lo tanto, difícilmente trasladable a las relaciones entre órganos constitucionales que ejercen atribuciones conferidas por la propia Constitución (12). La cuestión se planteará, pues, en relación a los posibles abusos o usos razonables de la potestad conferida al Gobierno. Al realizarse *a posteriori* el control, permite recurrir a un sistema de indicios. Es decir, si se dan determinados hechos podrá concluirse que no ha existido el supuesto de hecho habilitante de la potestad. Algunos de estos indicios podrían ser, por ejemplo, la diferencia entre las fechas de aprobación del Decreto-ley en Consejo de Ministros y su publicación en el «BOE» o la fecha misma de entrada en vigor. En el texto comentado las fechas parecen indicar un uso correcto, ya que el acuerdo se adopta el 30 de noviembre, se publica el 3 de diciembre y entra en vigor al día siguiente (13). Aparte de la consideración de estos elementos,

---

excepcional en situaciones de necesidad absoluta... sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como *necesidad relativa* respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de vigencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero). Delimitación negativa utilizada ya por SALAS, *op. cit.*, págs. 30-31. Doctrina que se reitera en la STC 111/1983, de 2 de diciembre.

(10) Según J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos Madrid, 1984, al analizar la jurisprudencia constitucional relativa a la interpretación del presupuesto de hecho habilitante, «el Tribunal Constitucional se inclina en principio por una interpretación amplia del Decreto-ley y no por una restrictiva» (pág. 105).

(11) Antecedentes STC 29/1982, de 31 de mayo.

(12) «El Gobierno, ciertamente, ostenta el poder de actuación en el espacio que es inherente a la acción política; se trata de actuaciones jurídicamente discrecionales, dentro de los límites constitucionales, mediante unos conceptos que si bien no son inmunes al control jurisdiccional, rechazan por la propia función que compete al Tribunal toda injerencia en la decisión política que, correspondiendo a la elección y responsabilidad del Gobierno, tiene el control, también desde dimensión política, además de los otros contenidos plenos del control, del Congreso. El Tribunal no podrá sin traspasar las fronteras de su función, y a la vez de su responsabilidad, inmiscuirse en la decisión de gobierno, pues si así lo hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático» (STC 111/1983, FJ 5). En términos idénticos se pronuncia la sentencia 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3.

(13) En relación a la relevancia de la diferencia de fechas como dato indicador

que tienen carácter objetivo, existe un amplio margen de apreciación discrecional del Gobierno, sobre todo si consideramos el contenido económico de la mayoría de Decretos-ley dictados. Las situaciones económicas, las variaciones de coyuntura son, como ha indicado el Tribunal Constitucional federal alemán, «apenas previsibles» (14). En el ámbito de la intervención económica, la oportunidad es una idea central para el éxito de las medidas adoptadas. El Tribunal Constitucional operará un juicio de razonabilidad, enjuiciará la adecuación de las medidas adoptadas a los fines, a los objetivos perseguidos. En estos supuestos la voluntad del «legislador» adquiere gran relevancia, voluntad que debe explicitarse, ya que el Gobierno está utilizando una facultad que tiene atribuida solamente si se dan determinadas circunstancias. La utilización de la técnica de Exposición de Motivos adquiere en estos casos un papel central, al permitir situar el control jurídico operado por el Tribunal Constitucional en su posición de legislador negativo, sin sustituir al legislador (excepcionalmente el Gobierno) en la función de apreciación de los hechos sociales generales. La presunción operada por el «legislador» deberá entenderse como válida, ya que en principio la Constitución le otorga tal facultad; por estas características cobra importancia la argumentación, la justificación, sobre todo si consideramos la relevancia de «lo empírico» en toda relación de racionalidad (15).

De acuerdo con lo que acabamos de decir, lo cierto es que en todos los supuestos en que el Tribunal Constitucional ha tenido que afrontar la cuestión relativa a la existencia o no del supuesto fáctico que habilita al Gobierno a alterar las reglas sobre la potestad legislativa, ha utilizado como criterio para apreciar la constitucionalidad de la utilización del Decreto-ley la justificación manifestada en la Exposición de Motivos (16). En la sentencia que comentamos se sigue la misma línea argumental, según se desprende del fundamento segundo. El Gobierno justificó la

---

de la falta de justificación del uso del Decreto-ley, en la sentencia comentada los recurrentes habían alegado, como hecho que mostraría la inexistencia de urgencia, el retraso en la publicación en el «BOE» del Acuerdo de convalidación del Congreso de los Diputados. La resolución parlamentaria era de 27 de diciembre de 1983 (dentro del plazo constitucional de treinta días), *pero* se publicó el 7 de abril de 1984. El Tribunal considerará intrascendente esta diferencia: «carece de toda significación el hecho de que el Acuerdo no se publicase hasta fecha muy posterior»; este retraso no demuestra una actitud contraria a la apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad. Una posición diferente puede encontrarse en el trabajo de SALAS citado, así como las diversas posiciones parlamentarias sostenidas sobre la relevancia de la publicación del acuerdo del Congreso durante el curso de una sesión de la Diputación Permanente del Congreso (págs. 98 y ss.).

(14) En D. JESCH, *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, IEA, Madrid, 1978, pág. 276.

(15) Sobre el carácter fáctico y no jurídico de la relación de racionalidad utilizada como test de constitucionalidad en la cláusula de igualdad, y el papel que las ciencias sociales juegan en la interpretación de los conceptos jurídicos y el carácter expansivo de este tipo de interpretación, es de especial interés la obra de E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1984, págs. 539 y ss.

(16) STC 6/1983, de 4 de febrero, de especial relevancia en el caso Rumasa; STC 111/1983, de 5 de diciembre; incluso en la reciente STC 60/1986, de 20 de mayo, los recurrentes utilizan el mismo argumento, según se deduce de los antecedentes.

adopción del Real Decreto-ley 8/1983 (en su Exposición de Motivos) por la subsistencia de los problemas de la reconversión industrial, así como en la inexistencia de una normativa adecuada para afrontarlos una vez extinguida la vigencia de la Ley 21/1982. Se considera que la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es un juicio puramente político de los órganos que tienen precisamente atribuida la dirección de la política interior y exterior (art. 97.1 CE) (17). Argumento que adquiere toda su relevancia en el ámbito de la intervención económica, en el que los cambios de coyuntura requieren una respuesta rápida, una reacción normativa inmediata. La utilización del Decreto-ley tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que la coyuntura económica exige una rápida respuesta (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). El Decreto-ley objeto del recurso de inconstitucionalidad permitió la instrumentación de todo un conjunto de medidas en diferentes sectores básicos que atravesaban una profunda crisis. Varias medidas de reconversión, planes sectoriales que el citado Decreto-ley habilitaba para adoptar, fueron aprobados con anterioridad a la elaboración de la Ley 27/1984, de 26 de julio («BOE» de 28 de julio). Planes que se empezaron a negociar con los sectores implicados, empresas y trabajadores, una vez establecido el nuevo marco jurídico, que ampliaba las posibilidades de actuación al incrementar el abanico de medidas utilizables. Se establece, por ejemplo, un *nuevo* plan de reconversión del sector de construcción naval (Decreto 1271/1984, de 13 de junio), del grupo de empresas Unión de Explosivos Río Tinto (Decreto 876/1984, de 9 de mayo) o del grupo de empresas ITT España (Decreto 1380/1984, de 20 de junio).

Debemos precisar, por último, que el reconocimiento de un margen de discrecionalidad al Gobierno en el uso de facultades constitucionalmente atribuidas no implica la imposibilidad de control posterior, por parte del Tribunal Constitucional, de las disposiciones dictadas en virtud de dicha potestad. El ámbito de dicho control ha sido delimitado por el propio Tribunal: «la observancia de la relación de adecuación entre la respuesta normativa dada a la situación motivadora y la urgencia que la justificó». Se trata de ver la adecuación, la congruencia entre la respuesta normativa y la situación de necesidad alegada como título habilitante (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).

2. *Posibilidad de deslegalizar mediante Decreto-ley*

Si en relación a las medidas económicas escogidas el control estará restringido por tratarse de una opción política, en cambio, la instrumentación jurídica de éstas sí permitirá un mayor control al establecerse la cuestión en términos de interpretación con argumentaciones de derecho,

(17) STC 29/1982, FJ 3, y STC 111/1983, FJ 5.

sin necesidad de recurrir a conceptos de significación estrictamente económica, cuya traslación mecánica puede inducir a confusión, sobre todo si recordamos la existencia de diferentes tradiciones en el pensamiento económico moderno (18).

Es, por lo tanto, desde esta óptica cómo debe enfocarse la cuestión planteada por la Junta de Galicia sobre el carácter deslegalizador del contenido del Decreto-ley impugnado en la materia relativa a la planificación sectorial. Alegación que tiene su fundamento en la aparente contradicción existente entre una técnica que presupone una intervención administrativa inmediata, para satisfacer una necesidad pública que parece no permitir la adopción de una ley elaborada por las Cortes Generales, y una técnica que remite a una operación a practicar en el futuro, ya que la deslegalización es una mera manipulación de rango, sin entrar en la regulación del tema, sin ningún carácter innovador (19).

El Decreto-ley 8/1983 establece un procedimiento para la declaración de un sector en reconversión, procedimiento que incluye de forma necesaria la elaboración del respectivo plan sectorial.

La declaración de un sector industrial en reconversión se realizará por el Gobierno previa la aprobación, por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, del correspondiente plan de reconversión sectorial. El artículo 22 DLRR establece el contenido mínimo del plan: descripción de la evolución del sector, determinación de los objetivos a alcanzar, plan de inversiones, determinación de la estructura empresarial adecuada y de los ajustes necesarios para lograr la misma y, finalmente, las medidas de carácter financiero, laboral, comercial, tecnológico e industrial a desarrollar e instrumentación de las mismas. Por lo tanto, el Gobierno, mediante un único texto normativo, realiza varias operaciones de contenido diverso y de naturaleza jurídica diferente. El Real Decreto declara, por una parte, un determinado sector en reconversión, delimitando el ámbito de aplicación de las medidas que contiene el plan, medidas cuya regulación debe estar también incluida en el Decreto, así como la determinación de las condiciones necesarias para la obtención de los beneficios, y, por otra parte, deberán establecerse los órganos de control y seguimiento. Dichos órganos están regulados en los artículos 5 a 7 DLRR, pero es necesario precisar su composición, ya que su existencia es siempre necesaria, pero variable su estructura.

Sírvanos esta descripción para poder analizar la impugnación de la Junta de Galicia del Decreto-ley por su pretendido carácter deslegaliza-

(18) En relación al tema, el Tribunal Constitucional ha explicitado que «por lo que respecta al contenido dispositivo del Decreto-ley impugnado no es competencia del Tribunal Constitucional el pronunciarse sobre la mayor o menor oportunidad técnica de las medidas que en el mismo se establecen, pues ello se enmarca en la actividad propia del debate parlamentario, y la defensa en el mismo de los distintos criterios políticos» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 5).

(19) SALAS, *op. cit.*, págs. 66-67. Tesis recogida por la jurisprudencia constitucional, que ha afirmado que «las razones de extraordinaria y urgente necesidad... no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remita al futuro la regulación de la materia deslegalizada» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6).

dor de la materia relativa a la aprobación de planes sectoriales. El órgano ejecutivo de la referida Comunidad Autónoma fundamenta el mencionado carácter deslegalizador en la contraposición con lo dispuesto en el artículo 131.1 CE, donde se indica «que el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general». Por lo tanto, se trata de ver cuál es el significado de esta disposición constitucional, porque si entendemos que se produce una reserva material de ley no cabrá la técnica de la deslegalización, y menos mediante el instrumento normativo del Decreto-ley. La oposición entre la finalidad perseguida al habilitar, en casos excepcionales, al Gobierno para dictar normas con valor de ley que permitan regular una materia de forma provisional y el mero contenido formal de una deslegalización, de una simple degradación de rango, que permite en el futuro una regulación reglamentaria en una materia hasta entonces excluida de su alcance, impide que dicha operación pueda realizarse mediante Decreto-ley, por lo que si existe una reserva material en la Constitución, el DLRR adolecería de un doble vicio de inconstitucionalidad, por la forma y por el contenido, ya que la deslegalización sólo es posible en los supuestos de reserva formal o previa congelación de rango. La mayoría de la doctrina parecía inclinarse por una interpretación de dicho precepto en el sentido de establecer la necesidad de una ley especial, particular para cada plan, pero sólo en supuestos de planificación económica de carácter general, por las especiales características de ésta en relación a la actividad del sector de iniciativa privada (20). Ahora bien, esta posición no aparece de forma nítida, por lo que parecía necesario que el Tribunal Constitucional se detuviese en la consideración de esta problemática; desgraciadamente, en cambio, en la sentencia que comentamos el Tribunal Constitucional (FJ 3) se limita a indicar que «el artículo 131.C se refiere a una planificación conjunta de carácter global de la actividad económica. Por ello resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido». No se explica así qué quiere decir la referencia efectuada en el fundamento jurídico anterior sobre el carácter de «marco jurídico», de «imprescindible habilitación legal» que tiene el Decreto-ley cuestionaro (21). Quizá cabe interpretar dicha referencia a la necesaria habilitación previa como equivalente de la expresión «mediante ley», utilizada por la Constitución (22).

(20) S. MUÑOZ MACHADO, *El derecho público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid, 1982, pág. 502; M. BASSOLS, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 246.

(21) «El Real Decreto-ley 8/1983 no es norma deslegalizadora, sino habilitante. De hecho responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente; sin él no hubiesen podido aprobarse aquéllos a falta de imprescindible habilitación legal» (FJ 2).

(22) No cabe en este caso acudir a la distinción (cuyo origen se encuentra en la concepción dualista de la ley elaborada por LABAND) entre presupuesto y ley de aprobación del mismo como actos de distinta naturaleza integrantes de este acto complejo que es la Ley de Presupuestos. Doctrina que se ha intentado trasladar algunas veces al instituto del plan económico por la problemática planteada en relación a las características de la intervención del Parlamento. La introducción realiza-

La reserva material de ley efectuada por la Constitución no cubre el acto concreto de aprobación del plan, sino que, en el supuesto de planificación sectorial, el mecanismo es más flexible y se inserta en la dinámica de colaboración entre ley y reglamento, con las reservas necesarias por tratarse de una relación entre normas planificadoras.

Para utilizar la planificación, aunque tenga carácter sectorial, es necesario una ley que autorice a la Administración esta forma de intervención económica, que establezca los elementos de la relación entre empresas privadas y Administraciones, relación que se fundamenta en la dirección administrativa del proceso de reestructuración industrial.

Quizá, para entender las características de la relación existente entre la Administración Pública y las empresas, debamos tener muy presente la dinámica real del proceso de reconversión industrial emprendido en nuestro país.

La política de reconversión industrial podía haberse enfocado de forma «salvaje», es decir, dejando libre juego a las reglas del mercado, siendo las empresas más fuertes las que sobrevivieran. Aparte del coste social, la idoneidad del resultado no parece garantizado. Se ha optado por una política de ordenación del ajuste industrial, en la que la Administración tiene un papel fundamental en la orientación del proceso de reestructuración, sin alterar el sistema de propiedad. Esta dirección pública se opera mediante la elaboración del plan sectorial, que debe negociarse, previa su aprobación, con las partes implicadas. Plan que, partiendo de la situación real, diseña las perspectivas de futuro, la estructura empresarial y productiva que debe alcanzarse y, en virtud de este marco, establece los ajustes financieros y laborales necesarios y el coste de los mismos. Es en este ámbito donde se enmarcarán los programas específicos de cada empresa, las medidas concretas que deberá desarrollar. Programa necesario para poder beneficiarse de las diferentes medidas de fomento previstas con carácter general en el DLRR y especificadas en cada plan sectorial. El dilema planificación indicativa *versus* planificación imperativa no es aplicable por las características de la realidad en que opera. Recordemos que se considera necesario afrontar desde una perspectiva sectorial el salvamento de empresas para evitar, entre otros problemas, un trato discriminado no razonable y posibles agravios comparativos, con consecuencias a veces no deseadas. Se interviene en un sector en crisis y, por lo tanto, la no inserción en el proceso de reordenación sectorial puede significar la expulsión del mercado, es decir, puede conducir a la desaparición de la empresa.

Las especiales características de esta forma de planificación en que consiste la reconversión industrial explican la necesidad de una ley previa que autorice a la Administración a intervenir en la ordenación de la actividad industrial y que garantice y preserve el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) (23). Es, pues, en este sen-

---

da por A. RODRÍGUEZ BEREIJO a la traducción española de la obra de P. LABAND, *El derecho presupuestario*, IEF, Madrid, 1979, constituye un análisis imprescindible de la obra del autor alemán.

(23) Sobre la funcionalidad de una ley general de planificación, M. BASSOLS, «La

tido que quizá deba interpretarse la referencia, hecha en la sentencia que comentamos, a la necesidad de un marco global previo. Sobre todo si consideramos que la norma con rango de ley es necesaria no solamente porque puede producirse una modulación del derecho a la libertad de empresa (por las características de las medidas que la reestructuración del sector puede implicar), sino porque el abanico de instrumentos a utilizar requería de la existencia previa de una norma con rango legal por el imperativo del principio de reserva de ley que cubría una parte de las materias reguladas en el Decreto-ley 8/1983 (24).

Si no existe reserva material absoluta en la Constitución y, anteriormente, «no existía norma legal alguna que impusiera la aprobación por ley de los planes de reconversión, ni tampoco existían planes de esta naturaleza, aprobados por ley, que el Real Decreto 8/1983 autorizase a modificar por norma de rango inferior, ya que la anterior Ley 21/1982, de 9 de junio, ya extinguida, preveía la aprobación de los planes de reconversión por Decreto», como ha indicado el Tribunal Constitucional, no puede imputarse carácter deslegalizador al Decreto-ley impugnado.

Se plantea entonces la cuestión de analizar qué tipo de operación realiza el DLRR que permite la intervención del Reglamento. El Decreto-ley 8/1983 atribuye al Gobierno la regulación pormenorizada de determinados aspectos de la materia, al tiempo que determina la competencia del Gobierno para delimitar el ámbito sectorial al que se deberán aplicar las medidas previstas. Pero, aparte de estas previsiones concretas, en la disposición final quinta «se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo del presente Decreto-ley». Creemos que se trata de dos supuestos un poco diferentes. En el último parece que estamos en presencia de una técnica muy habitual, la remisión por parte de la ley a una ordenación reglamentaria. En cambio, en el primer caso parece tratarse de un tipo de remisión normativa con peculiaridades derivadas de la especificidad de las normas planificadoras (25).

Por remisión normativa se entiende el supuesto en que una ley reenvía a una normación ulterior, que ha de elaborar la Administración, la

---

planificación económica», en la obra colectiva, dirigida por F. GARRIDO, *El modelo económico en la Constitución española de 1978*, vol. II, IEE, Madrid, 1982, pág. 421: «Una interpretación congruente del texto constitucional parece sugerir que la planificación sectorial, cuando incida en la actividad económica privada, deberá adoptar necesariamente la forma de ley por imperativo de lo dispuesto en el artículo 38 (libertad de empresa) y concordancia con el artículo 53.» Quizá el trabajo más interesante sobre el contenido de la libertad de empresa en la Constitución, por su interpretación unitaria y sistemática de las normas constitucionales, sea el de A. ROJO, «La actividad económica pública y la actividad económica privada en la Constitución de 1978», *RDM*, 1983, 169-170, págs. 325 y ss.

(24) «Que una materia esté reservada a la ley ordinaria con carácter absoluto o relativo, no excluye la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley. La mención a la ley no es identificable en exclusividad con el concepto de ley formal» (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2).

(25) En relación a las peculiaridades de los instrumentos normativos de planificación, véanse A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Ed. Giuffrè, Milán, 1968; A. PREDIERI, *Pianificazione e Constituzione*, Ed. di Comunità, Milán, 1963.

regulación de elementos que complementan la ordenación que la propia ley establece. Esta remisión al Reglamento de desarrollo o ejecución puede ser de carácter singular o genérica. Una remisión muy genérica no podrá ser operada mediante Decreto-ley, por los mismos razonamientos que impiden la deslegalización, ya que se estaría remitiendo a una actuación futura y, por lo tanto, indicaría que no existe la extraordinaria y urgente necesidad. Pero, además, dicha técnica tiene sentido cuando los órganos que emanan la norma son diferentes; explica la relación entre Ley, norma que expresa la voluntad popular, y el Reglamento, norma subordinada en cuanto producida por la Administración. Parece difícil entender que el Gobierno se autodelegue.

En el DLRR se establece la remisión mediante la fórmula habitual: «se autoriza al Gobierno para dictar disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo del presente Real Decreto-ley». Dicha remisión se establece sin fijación de plazo alguno y parece ser muy amplia. En virtud de dicha autorización se han dictado el Decreto 335/1984, de 8 de febrero, que regula los Fondos de Promoción de Empleo (previstos en el art. 22.1 del DLRR), y el Decreto 2/1984, de 4 de enero, que regula la organización del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (configurado como entidad de Derecho público en el art. 36 DLRR). La falta de regulación completa mediante Decreto-ley, y por lo tanto la remisión a una normación posterior, parece que sólo podrá aceptarse si el reglamento aparece como necesario, como complemento indispensable para adoptar las medidas establecidas en el Decreto-ley, y solamente puede aceptarse de forma restringida. Idea que parece presidir las disposiciones adoptadas en el Decreto 5/1984, de 4 de enero, que se encabeza, sintomáticamente, por «medidas para la puesta en funcionamiento de la Entidad de Derecho Público CDTI». Inmediatez que se intenta reforzar en la Exposición de Motivos al referirse a la «urgencia y necesidad de no paralizar la actividad desarrollada por el Organismo transformado». En cambio, en el supuesto de las disposiciones reguladoras de los Fondos de Promoción de Empleo no encontramos estas justificaciones, que parecen residir, más bien, en las dificultades encontradas por el Gobierno en la negociación con los sindicatos sobre el tema de los excedentes de plantilla en la reconversión industrial (26).

Como antes hemos mencionado, la problemática es distinta en relación a los Decretos que regulan las medidas de reconversión para un sector concreto. Se trata de normas que tienen una naturaleza peculiar por incorporar elementos de planificación. Como ha señalado FORSTHOFF, la planificación no se adapta a la lógica del escalonamiento jerárquico entre normas (27). El abogado del Estado, al formular las alegaciones, ha recordado que «los criterios de la relación Ley-Reglamento no pueden trasladarse sin más a la relación existente entre el marco

(26) Con esta decisión se ganan —en expresión del Ministro— dos o tres semanas para intentar alcanzar un acuerdo («El País», 2-12-1983).

(27) Ernst FORSTOFF, «Sobre medios y métodos de la planificación moderna», en la obra colectiva, dirigida por J. A. KAISER, *La planificación*, ed. española, IEA, Madrid, 1974, pág. 87.

jurídico general de la planificación y las normas que, aun siendo preceptos reglamentarios de desarrollo y aplicación, constituyen realmente las actuaciones planificadoras». El Tribunal Constitucional no trata esta cuestión de forma específica, pero, sin embargo, al referirse al DLRR utiliza el término «marco jurídico».

Los planes sectoriales concretos desarrollarán-aplicarán la ley general previa (en este caso, el DLRR), pero lo característico de este proceso de concreción, de particularización, consiste en la adopción de medidas singulares que dependerán de las características de la realidad sobre la que se quiere operar (28). El plan tendrá unos elementos típicos de todo acto de producción normativa (regulación de determinados órganos, del procedimiento de selección de empresas y atribución de beneficios...) y, al mismo tiempo, se tratará de la ejecución de la norma, en el sentido de la aplicación que agota en un único acto su contenido. Se trata de un supuesto de «norma-medida», de una norma que particulariza y concreta en un ámbito singular, el sector declarado en reconversión, las disposiciones establecidas en la ley. El carácter ordenador del plan, aunque sea de una situación concreta y acotada, impide su realización en un solo acto de cumplimiento, ya que regulará una serie indefinida de actos de ejecución (29).

3. *El régimen de las Comunidades Autónomas como límite material del Decreto-ley*

La tercera limitación explícita al ámbito de regulación del Decreto-ley es la relativa «al régimen de las Comunidades Autónomas». La interpretación de esta exclusión no parece plantear excesivos problemas en cuanto a su contenido: afecta a todas las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como indica el Tribunal Constitucional en la sentencia que comentamos, «esta limitación del artículo 86.2 (!) debe interpretarse en el sentido que el Decreto-ley no puede afectar al régi-

(28) «En los planes, la apreciación de las circunstancias de hecho adquiere una importante sustantividad que exige una documentación precisa y detallada —que pasa a formar parte en cierta medida de la norma— para formular los objetivos que el Plan aspira a cumplir, objetivos que son finalmente valorados en cuanto a su cumplimiento en atención al modelo o hipótesis (o pronóstico) que el Plan ha elaborado. Por el contrario, las normas jurídicas ordinarias no cabe duda de que se elaboran teniendo en cuenta una determinada apreciación de la realidad que pretenden ordenar, pero una vez promulgada la norma se desvincula de las apreciaciones formuladas por su autor, y los objetivos que en la realidad social consigna la aplicación de la norma no se contrastan mecánicamente con los supuestos de hecho y el modelo previo, sino que se valoran conforme a criterios de apreciación o utilidad general; el punto de partida y el resultado final no son jurídicamente relevantes» (M. BASSOLS, *La planificación económica*, op. cit., pág. 414). Sobre el problema planteado en relación al carácter jurídico de las normas que contienen directrices económicas, E. ROBILANT, *Direttiva economica e norma giuridica*, Giappichelli Ed., Turín, 1955; especialmente, págs. 71 y ss.

(29) Sobre la problemática de la naturaleza de los planes aplicada en el ámbito urbanístico, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanstico*, Cívitas, Madrid, 1981, págs. 178-188.

men jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución». Estará excluido del ámbito del Decreto-ley, de acuerdo con el artículo 86.1 CE, la aprobación o modificación del Estatuto de una Comunidad Autónoma, los actos comprendidos en el artículo 150 CE o la afectación de las competencias asumidas como propias en los respectivos Estatutos de Autonomía (30).

De acuerdo con el artículo 147.2.*d)* CE, son los Estatutos la norma atributiva de competencias y, por lo tanto, dicha función está vedada a cualquier otro tipo de norma. Ahora bien, esta reserva en favor de los Estatutos no es absoluta, como ha matizado la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (31). «Las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —leyes orgánicas de transferencia o delegación— y en otras una función delimitadora de su contenido. Tal sucede cuando la Constitución remite a una ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias —tal es el caso previsto en el art. 149.1.29 (reserva de ley orgánica)—, y lo mismo sucede cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una ley estatal; en cuyo caso el reenvío operado atribuye a la ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica» (32).

Supuestos a los que se refiere seguramente el artículo 28.1 LOTC: «leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas». Como indica el Tribunal Constitucional, «estas leyes determinadoras de competencias no son, con carácter general, las que se dicten en el ejercicio de las competencias que el artículo 149.1 CE reserva al Estado» (STC 23/1986, FJ 2.8). Por lo tanto, de acuerdo con la exclusión material operada por el artículo 86.1 CE, interpretado sistemáticamente con lo dispuesto en el título VIII CE, «el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el artículo 28.1 LOTC, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás». La función de atribución de competencias debe realizarse por el Parlamento y está vedada a la intervención mediante Decreto-ley; la delimitación de competencias comporta una división del poder estatal («estado compuesto», estado-ordenamiento) que no puede operarse por

(30) J. SALAS, *op. cit.*, págs. 59-60.

(31) D. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, págs. 347-357.

(32) En términos idénticos, STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.*a)*. El supuesto típico de remisión por los Estatutos a la norma estatal para delimitar las competencias es el previsto en los artículos 16.1 EAC, 34.1 EAC y 16.1 EAA, donde se utiliza la fórmula «en los términos y casos establecidos en la ley que regula el Estatuto Jurídico de la Radio y Televisión».

uno de los órganos del Estado-aparato. Las normas de delimitación de competencias forman parte del contenido del «régimen jurídico de las Comunidades Autónomas» y, por lo tanto, están excluidas del campo del Decreto-ley (33).

Lo que ocurre es que cuando las Comunidades Autónomas detentan competencias de normación en materias sobre las que el Estado retiene la competencia sobre las bases, la concreción de las respectivas competencias se produce de forma compleja y en una etapa posterior (34). Cuando la ley estatal desarrolla lo básico está operando un deslinde, pero que tiene un carácter de mera fijación de la competencia; no tendrá nunca valor atributivo, ya que esta función es exclusiva de los Estatutos; tendrá que respetar, por lo tanto, la competencia autonómica de normación (35). En esta «zona gris», la interpretación que realice el Estado afectará a la competencia autonómica (36).

El Decreto-ley sobre Reconversión y Reindustrialización es dictado en virtud de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.3 CE, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (37). Se trata del ejercicio de la función normativa reservada al Estado constitucionalmente. La norma estatal no atribuye competencias, sino que, en principio y de acuerdo con las previsiones constitucionales y estatutarias sobre atribución de competencias, delimita, precisa la propia competencia estatal (38). Por lo tanto, al no afectar a la definición de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al no afectar al régimen jurídico de éstas, el Gobierno, al producirse el supuesto de hecho habilitante, ha utilizado la potestad que le confiere el artículo 86 CE para disciplinar la intervención administrativa en sectores industriales afectados por la crisis. Como ha resuelto el Tribunal Constitucional, desde esta perspectiva, no puede estimarse la alegación de la Junta de Galicia de que el Decreto-ley afecte al régimen de las Comunidades Autónomas. Cuestión aparte, que creemos que ha de ser objeto de un análisis pormenorizado y específico, es la relativa al contenido, a la regulación de la materia desarrollada por el Decreto-ley, pues tal

(33) J. SALAS, *op. cit.*, y J. PÉREZ ROYO, *op. cit.*

(34) Es interesante la técnica consistente en establecer una gradación, consistente en diferenciar entre el núcleo esencial, el halo y la zona exterior de las bases estatales. El conflicto se presentará en la zona intermedia, en el halo, siguiendo la ya clásica elaboración doctrinal de SAINZ MORENO sobre los conceptos jurídico-indeterminados. J. SALAS, «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», en el volumen colectivo *Organización territorial del Estado* (Comunidades Autónomas), vol. I, IEF, Madrid, 1984, pág. 71.

(35) S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 352. STC de 28 de julio de 1981 y 1/1982, de 28 de enero.

(36) E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 146.

(37) Aunque en este ámbito material los Estatutos de Autonomía han preservado al Estado un título competencial que habilita intervenciones de carácter puntual, «la ordenación».

(38) Nos limitamos ahora a analizar la cuestión desde un punto de vista formal, externo, sin entrar a estudiar el contenido material del Decreto-ley para ver su adecuación o no al título competencial reservado en la Constitución al Estado.

vez no respete los límites de la competencia estatal atribuida por la Constitución. Nos hemos limitado solamente a la problemática derivada del instrumento normativo utilizado, la forma en que se ha instrumentado la competencia estatal en relación a la configuración constitucional del Decreto-ley.

Elisenda MALARET I GARCIA