

# LA INSERCIÓ DE LES ZONES D'URGENT REINDUSTRIALITZACIÓ EN EL MARC COMPETENCIAL ESTATUARI

ELISENDA MALARET

## Sumari

- I. INTRODUCCIÓ
- II. EL MARC COMPETENCIAL
- III. LA DECLARACIÓ DE ZUR
  1. Caràcter discrecional de la declaració
  2. L'articulació de les competències dels diferents ens
- IV. L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA DE LA REINDUSTRIALITZACIÓ

## I. INTRODUCCIÓ

La presa de consciència sobre el caràcter fonamentalment industrial de la crisi econòmica i sobre la gravetat de la crisi que travessaven determinats sectors bàsics de la indústria comportà l'adopció d'un conjunt de mesures destinades a dotar els poders públics d'uns instruments que permetessin dirigir el procés de reestructuració industrial. La falta d'un marc legal adequat comportà la necessitat de dictar el Decret-llei 9/81, del 5 de juny, que regula un sistema específic d'aval, crèdits oficials i determinats beneficis fiscals i un tractament especial de les relacions laborals. Es tractava d'assolir la racionalització dels processos productius, l'adequació a les exigències del desenvolupament econòmic i tecnològic i l'adaptació a les condicions específiques del mercat internacional. Calia redimensionar l'estructura productiva de les empreses i el nivell de la mà d'obra ocupada.

La idea d'excepcionalitat presidia aquestes disposicions i així, tant aquest decret-llei com la llei posterior elaborada pel Parlament (Llei 21/1982, del 9 de juny), establiren la vigència limitada de la mateixa norma. Sense perjudici de la duració de les mesures concretes instrumentades, la vigència de la llei finalitzava el 31 de desembre de 1982 (disposició final segona).

Realitzat el balanç de l'aplicació de la Llei 21/1982, sobre Mesures de Reconversió,<sup>1</sup> el Govern, davant la persistència i en determinats supòsits l'agreujament de la crisi industrial, dictà un nou decret-llei en finalitzar la vigència de la normativa anterior. Aquest cop en l'encapçalament hi apareixia la paraula reindustrialització acompanyant el terme reconversió (Decret-llei 8/1983, del 30 de novembre).

1. Balanç que es publicà amb el nom de *Llibre Blanc de la Reindustrialització*, Ministeri d'Indústria i Energia, Madrid, 1983.

La reorientació dels recursos productius que s'estava realitzant a través de la política de reconversió dels sectors en crisi implicava la necessitat de realitzar una política de promoció industrial per als sectors de futur. La reestructuració dels sectors en crisi exigeix generalment un ajust a la baixa de la seva capacitat productiva, i per tant la generació d'excedents de mà d'obra, però també un esforç d'innovació tecnològica i de reorientació de l'oferta productiva, cosa que suposa l'adopció de plans d'inversió sectorial importants. Veiem, doncs, que en el si del mateix procés de reconversió s'hi insereixen mesures de promoció industrial. Aquest conjunt de factors i la problemàtica plantejada per la concentració en determinades zones geogràfiques dels sectors en reconversió expliquen la instrumentació en un mateix text legal de les mesures destinades a la reconversió i les destinades a la promoció industrial.

Potser la figura que reuneix aquests dos elements és la que s'introdueix en el Decret-llei 8/1983: les Zones d'Urgent Reindustrialització (ZUR).

Es tracta de dotar els poders públics d'un instrument especialment dirigit a la promoció industrial de les zones més directament afectades pels processos de reconversió industrial. L'ajust a la baixa de l'ocupació a les empreses dels sectors en reconversió, generalment de grandària mitjana o alta i sovint concentrades geogràficament, ha generat en determinats indrets una brusca i intensa disminució del nivell d'ocupació. Es tracta, doncs, de dotar-se d'un instrument que permeti un tractament de xoc en zones molt limitades i concretes. A fi d'aconseguir-ho s'articulen un conjunt d'incentius per facilitar la creació de noves activitats productives en aquelles zones geogràfiques en què l'efecte traumàtic de la reconversió (no només directe, sinó també induït sobre l'ocupació) ha superat un determinat nivell. La declaració de ZUR comporta la possibilitat d'atribuir importants beneficis (fiscals, laborals, crediticis) i subvencions a les empreses que s'instal·lin en l'àrea delimitada, així com la realització de programes d'infraestructura per part de les diferents Administracions públiques. Es tracta de canalitzar la inversió tant pública com privada.

Veiem, doncs, que no es tracta d'intervencions de política regional, en el sentit tradicional («pols» de desenvolupament), ni de política de promoció industrial de sectors de futur (sectors d'interès preferent), sinó d'un tipus de política de promoció industrial de caràcter territorial, especialment localitzada. Generalment, quan es fa referència a la política regional es tracta d'un conjunt de mesures encaminades a potenciar el desenvolupament de determinades regions deprimides i en les quals solament la intervenció correctora dels poders públics pot evitar l'eixamplament del diferent nivell de desenvolupament.

Segurament les previsions relatives a l'ingrés a la Comunitat Econòmica Europea a partir de l'1 de gener de 1986 han influït en l'adopció d'un tipus d'intervenció pública que no sigui contrària a les prescripcions del Tractat de Roma relatives a la transparència dels ajuts públics a les empreses. La tècnica de les ZUR sembla inspirada en les actuals directrius dels organismes comunitaris per permetre que, a partir del moment en què es formi part de la CEE, les diferents Administracions públiques i empreses puguin beneficiar-se dels ajuts comunitaris inserits en els plans regionals.

Al final de la dècada dels setanta adquireix gravetat en els països que formen la Comunitat Econòmica Europea un fenomen que anteriorment s'havia manifestat a la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer. Es tracta de la greu situació de crisi que pateixen determinades zones de llarga tradició industrial davant la brusca davallada de l'activitat de les seves principals indústries. El problema s'havia plantejat a les conques mineres però es traslladarà després a les zones siderúrgiques, a les dedicades a la construcció naval o a la indústria tèxtil.<sup>2</sup> El Fons Europeu de Desenvolupament Regional (creat pel Reglament del Consell de la CEE n.º 724/1975, del 18 de març) pot actualment participar en el finançament d'accions específiques destinades a atenuar les conseqüències regionals de determinades polítiques sectorials de la Comunitat o afavorir, a través de la implantació de noves activitats econòmiques, la creació de llocs de treball alternatius a les regions que tenen una situació difícil.<sup>3</sup>

Els sectors immersos en processos de reestructuració dirigits de forma unitària a l'interior de la CEE coincideixen bàsicament amb els sectors declarats en reconversió en el nostre país. Per tant, no és d'estranyar que aquí també hagi estat necessari d'elaborar un programa d'ajudes per reactivar l'activitat econòmica en les anomenades regions en davallada, seguint la terminologia utilitzada en els documents comunitaris. Les preocupacions que motivaren el canvi d'orientació en la instrumentalització de les ajudes del FEDER són les mateixes que apareixen en el *Llibre Blanc de la Reconversió* i que s'han plasmat en l'actual normativa que regula les ZUR.

Actualment funcionen sis Zones d'Urgent Reindustrialització: Astúries, Badia de Cadis, Madrid, Vigo-el Ferrol, Zona del Nervión i cinturó industrial de Barcelona. Els sis decrets que les han institucionalitzat han explicat a través de l'Exposició de Motius (idèntica) el sentit d'aquest instrument. Es tracta d'articular un «conjunt de mesures de caràcter *urgent i temporal* que incentivin la inversió necessària per reallotjar els excedents de mà d'obra originats per la reconversió industrial, concretats en àrees que generalment tenen un *nivell* de desenvolupament econòmic *superior* a la mitjana del país, però que han estat especialment afectades per la crisi».<sup>4</sup>

2. Com ha explicat el Consell Econòmic i Social (CEE) en pronunciar-se sobre la proposta de modificació del reglament del FEDER, es tracta d'ampliar el camp d'intervenció per incloure-hi les regions afectades per la recessió. Són regions que fins ara no coneixien dificultats, que han d'afrontar una brusca regressió de les seves indústries tradicionals (J.O.C.E., 178/41, del 15 d'agost de 1982).

3. Programes específics d'intervenció en les zones afectades per les polítiques comunitàries de reestructuració de la indústria tèxtil, siderúrgica i construcció naval. Reglament (CEE) n.º 216/1984 del Consell, del 18 de gener, que regula una actuació comunitària específica de desenvolupament regional per contribuir a l'eliminació dels obstacles al desenvolupament de noves activitats econòmiques en zones afectades per la reconstrucció de la indústria siderúrgica. Reglament (CEE) n.º 219/1984, ídem per a les zones afectades per la reestructuració del sector tèxtil i de la confecció. Reglament (CEE) 217/1984, ídem per a les zones afectades per la reestructuració de la construcció naval (JOCE, L 27, del 31 de gener de 1984).

4. Decret 199/1985, del 16 de gener, sobre declaració de ZUR d'Astúries.

Decret 189/1985, del 16 de gener, sobre declaració de ZUR de la Badia de Cadis.

Decret 190/1985, del 16 de gener, sobre declaració de ZUR de Madrid (BOE del 16 de febrer).

La falta d'un instrument de política industrial d'aquestes característiques obligà l'Administració a utilitzar la tècnica de les zones de preferent localització industrial (previstes a la Llei 152/1963, sobre indústries d'interès preferent) per fer front a la desocupació generada pel tancament de les instal·lacions de capçalera d'Alts Forns de Sagunt (Decret 28 de setembre de 1983). La reindustrialització de la zona ha estat dirigida per la Comissió de Promoció Econòmica de Sagunt, integrada al 50 % pel Ministeri d'Indústria i Energia i la Conselleria d'Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat Valenciana. La tasca d'aquesta comissió ha consistit fonamentalment a captar noves inversions que permetessin, a través de la creació de noves activitats instal·lades a la zona delimitada reglamentàriament, la recol·locació de la mà d'obra.

## II. EL MARC COMPETENCIAL

Abans d'estudiar l'instrument creat en la Llei 27/1984 de Reconversió i Reindustrialització (LRIR), caldrà que ens referim breument al marc competencial en el qual es despleguen les actuacions dels diferents poders públics que intervenen en l'àmbit de la política de reindustrialització.

Cal tenir present les especials característiques de la realitat en què operem. Si mirem el ventall d'intervencions que poden realitzar els poders públics actuals en l'àmbit de l'economia veurem que es pot establir d'entrada un esquema de funcionament de la política econòmica. D'una banda tenim les polítiques instrumentals, és a dir, les polítiques específiques destinades a realitzar, a fer efectives les polítiques finalistes generals. Són essencialment les següents: política monetària, política canviària, comerç exterior, política laboral i política pressupostària. En canvi, les anomenades polítiques sectorials afecten àrees o sectors concrets, i utilitzen per als seus fins les polítiques instrumentals i altres mitjans específics de cada sector. Per tant, veiem que es produeix un encreuament dels diferents tipus d'intervenció. La lectura de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia ens indica que la majoria de les competències estatals es mouen en l'àmbit de les polítiques instrumentals; en canvi, les competències autonòmiques són fonamentalment sectorials.

La creació d'un instrument d'intervenció administrativa en un àmbit industrial com les ZUR planteja clarament la qüestió relativa a la imbricació i superposició de diferents competències. Analitzarem com s'ha resolt aquesta interrelació en la Llei de Reconversió i Reindustrialització.

L'existència de competències en diferents sectors de l'activitat (independentment ara del tipus de competència), de caràcter interdependent i complementari, obliga a utilitzar un sistema d'integració, sistema que haurà de permetre l'articulació de diferents nivells de competències sobre diferents àmbits materials. Es tracta d'integrar:

---

Decret 531/1985, del 17 d'abril, sobre declaració de ZUR al Nervión (BOE del 24 d'abril).

Decret 722/1985, del 24 de maig, sobre declaració de ZUR de Vigo i El Ferrol (BOE del 25 de maig).

Decret 914/1985, del 8 de maig, sobre declaració de ZUR del cinturó industrial de Barcelona (BOE del 21 de juny).

- 1r. La competència autonòmica sobre l'ordenació del territori, que comporta potestats normatives i executives, i que pel seu caràcter d'exclusives prohibeixen en principi la intervenció d'altres ens.
- 2n. La competència autonòmica sobre el sector industrial, que comporta potestats normatives i executives tot respectant determinats condicionaments.
- 3r. Les competències estatals de caràcter normatiu i executiu en matèria d'impostos estatals (beneficis fiscals).
- 4t. Les competències estatals de caràcter normatiu en matèria laboral, i per tant solament competència autonòmica de caràcter executiu.
- 5è. Les competències estatals en matèria de dret mercantil, que no permeten cap intervenció autonòmica, ja que s'estenen a totes les funcions que puguin recaure sobre la matèria.

La Constitució i el posterior desplegament estatutari (considerem només els Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes que han assumit les seves competències en l'àmbit de l'art. 149.3 de la CE) han preservat per a l'Estat la competència sobre les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general com a mecanisme que permet garantir la unitat de les decisions fonamentals. La necessitat d'unes normes de caràcter general, per a tot el territori, respon a la finalitat de preservar la unitat del mercat, a la qual la Constitució no es refereix en aquests termes precisos, però sí que hi alludeix en prohibir l'adaptació de qualsevol mesura que directament o indirectament obstaculitzi la llibertat de circulació i establiment de les persones i la lliure circulació de béns (art. 139.2 de la CE (STC del 28 de gener de 1982). Aquesta finalitat és explicitada en la LOFCA, on s'estableix que «la garantia de l'equilibri econòmic a través de la política econòmica general correspon a l'Estat» (art. 2.1b).

Aquesta competència estatal condiona l'exercici de les competències autonòmiques en matèria d'indústria i planificació de l'activitat econòmica (art. 12 de l'EAC) i per tant ens referirem breument al seu contingut.

L'àmbit material d'intervenció estatal no és solament limitat a l'establiment de les bases i de la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13.1 de la CE). Les previsions estatutàries han introduït una competència més rellevant, la relativa a l'ordenació de l'activitat econòmica.

La idea d'ordenació suggereix un ventall de facultats d'intervenció molt més ampli que la noció de bases. Potser caldria inserir en aquest títol competencial les potestats que s'han inclòs en la interpretació del terme «bases» en la jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa a la necessitat que en determinades matèries, i en uns supòsits molt específics, certes decisions de caràcter concret, conjuntural, siguin adoptades per l'Estat com si formessin part del contingut de les bases. El concepte «ordenació» fa referència a decisions puntuals, a ordres o mandats segons les definicions de caràcter etimològic. Si considerem que les intervencions estatals en l'activitat econòmica tenen aquest suport legal, aquest fonament, potser podrem operar amb una

noció de bases de caràcter més delimitat, més pròxim a la interpretació del concepte realitzada inicialment.

El Tribunal Constitucional, des dels seus primers pronunciaments, ha optat per una conceptualització de la noció de bases de caràcter material. Les normes no són bàsiques pel fet d'aparèixer configurades així en una llei sinó pel seu contingut. «Els principis o criteris bàsics, estiguin o no formulats com a tals, són els que racionalment es dedueixen de la legislació vigent» (STC 40/1981, del 28 de juliol). La competència estatal per fixar les bases és una competència de normació que correspon en principi al legislador, és a dir, que s'ha d'operar a través d'una norma amb rang de llei (STC del 28 de gener de 1982 i del 28 d'abril de 1983). Ara bé, com ha explicat Muñoz Machado, el fet que la regulació primària d'una matèria en què correspon a l'Estat establir les bases s'hagi d'establir mitjançant una llei aprovada per les Corts Generals, no és un problema relatiu a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, sinó que depèn del joc del principi de legalitat (matèries reservades a la llei), és a dir, dels principis constitucionals que disciplinen les relacions entre la llei i el reglament.

Aquesta interpretació, que s'ha fonamentat en el concepte d'interès, admet que en determinats supòsits excepcionals la competència estatal per dictar les bases inclogui la potestat de dictar actes administratius encara que siguin de caràcter singular (STC 42/1983 i 25/1983).

La interpretació té el límit constituït per les normes estatutàries que estableixen les competències d'acord amb l'art. 149.3 de la CE i que preveuen competències autonòmiques de desenvolupament en els àmbits materials en què la Constitució ho permet.

La interpretació de la noció de bases no pot conduir al mateix resultat operatiu que en el supòsit en què el constituent utilitzà una altra tècnica. Quan un determinat àmbit s'ha volgut reservar de forma absoluta a la competència estatal no s'indiquen les funcions concretes que l'Estat té sinó que es fa referència a la matèria, sense fer distincions, com per exemple el sistema monetari o el règim de la Seguretat Social. Quan, en canvi, s'ha volgut reservar a l'Estat solament un determinat tipus de potestat, així s'ha indicat, com per exemple el terme legislació en relació amb una matèria.

Els elements, bàsics com ha indicat el Tribunal Constitucional, els ha de definir el legislador estatal. El marge d'apreciació d'aquest és molt ampli, però ha de respectar el límit constituït per la possibilitat de desenvolupament legislatiu, desenvolupament que ha de poder ser plural i diferent, no unidireccional com en el supòsit del desenvolupament reglamentari d'una llei. La formulació de les bases ha de permetre una activitat de desenvolupament legislatiu en què càpiguen «opcions diverses». No pot buidar de contingut la competència de desenvolupament legislatiu autonòmic (STC 40/1980 i 1/1982).

Si utilitzem les tècniques del concepte jurídic indeterminat (Sáinz Moreno) podem distingir en cada cas entre el «nucli essencial», «l'aurèola» i la zona externa del concepte. El legislador estatal pot entrar en l'àmbit que forma l'aurèola, però no pot ocupar la denominada zona externa ja que envairia les competències autonòmiques i el TC podria declarar inconstitucional la norma per excés, per tal com regular les coses de detall, les no fonamen-

tals, les no bàsiques. Sembla que si s'admet la possibilitat que la potestat de dictar actes administratius singular (que s'esgoten en el seu compliment) formi part de la noció de bases i per tant sigui competència estatal, s'està entrant en l'anomenada zona exterior, ja que no queda cap marge per a la intervenció autonòmica. Com desenvolupar actes administratius? Potser caldria en aquests supòsits que la intervenció estatal operés en forma de directrius, tècnica molt coneguda en l'àmbit de la intervenció econòmica, que permet una ulterior actuació autonòmica, de caire merament executiu. La potestat de dictar els actes administratius quedaria molt lligada i en canvi es mantindria un marge d'intervenció autonòmic.

Ara bé, la interpretació dels conceptes ordenació i bases no pot significar l'eliminació de competències expressament establertes en els respectius Estatuts d'Autonomia. Per tant, obliguen a procedir a una articulació de les respectives competències des de la perspectiva d'una posició de preeminència estatal d'acord amb les previsions constitucionals que han operat la reserva esmentada.

La *matèria indústria* no apareix com a tal en el llistat de l'article 149.1 de la CE, de forma que les Comunitats Autònomes l'han assumit sense reserves mitjançant els respectius Estatuts.

L'art. 12.1.2. de l'EAC disposa que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la indústria, competència tipificada com a exclusiva però que ha d'atendre en el seu exercici els següents condicionaments:

- a) Les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general.
- b) La política monetaria de l'Estat.
- c) El que s'estableix en l'art. 38 de la CE (llibertat d'empresa).
- d) El que s'estableix en l'art. 131 de la CE.
- e) Les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 de la CE).
- f) La competència exclusiva de l'Estat sobre el sistema monetari i sobre les bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances (art. 143.1.11 de la CE).

Això no vol dir que no es presentin problemes en el moment d'intervenir en aquest sector de l'activitat econòmica, ja que molt sovint els instruments que calen no són a l'entera disposició de les CCAA.

Dins d'aquesta competència general els Estatuts d'Autonomia han explicat la competència autonòmica sobre el desenvolupament i execució dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors industrials (art. 12 de l'EAC). Es tracta d'una norma especial que concreta les competències en un àmbit molt definit de la intervenció en la indústria i d'una forma molt específica. Aquesta disposició no sembla que hagi de plantejar problemes d'interpretació per la precisió i exactitud amb què es defineix la competència, encara que l'actual regulació en la Llei de Reconversió i Reindustrialització sembla indicar el contrari.

Per acabar de traçar el marc competencial en què s'ha de desenvolupar la figura de la ZUR, cal referir-se a dues competències que per les seves característiques podrien tenir un sentit expansiu, a causa del seu contingut programador i coordinador de les diferents intervencions de les Administracions

públiques en presència: *la planificació de l'activitat econòmica* en la corresponent Comunitat Autònoma (tot respectant els mateixos condicionaments que l'àmbit material de la indústria) i *l'ordenació del territori*.

Sembla, doncs, que les potestats executives estatals hauran d'inserir-se en la planificació autonòmica. Una decisió puntual no pot contradir una programació general, ja que s'estarien anul·lant les competències autonòmiques previstes en els Estatuts. Segurament aquest és l'àmbit idoni per a la utilització de tècniques cooperatives que permeten l'exercici concertat de les respectives competències, l'adopció de criteris conjunts i les solucions harmòniques.

Els Estatuts d'Autonomia d'Andalusia i de Galícia estipulen la competència autonòmica en el desenvolupament i l'execució dels programes d'actuació relatius a comarques deprimides o en crisi (art. 18.7 de l'EAA i 30.7c de l'EAC). Segurament el legislador estatutari estava considerant el diferencial de creixement d'aquestes regions i la necessitat de dur a terme intervencions com les que constitueixen les tradicionals polítiques de desenvolupament. El sentit originari, referit segurament a zones agràries, no pot impedir de reconèixer que l'àmbit material definit s'adiu perfectament a determinades zones industrials avui afectades per la crisi dels sectors bàsics o de més rellevància del seu teixit econòmic. Actualment les bosses deprimides es localitzen amb més intensitat en zones de llarga tradició industrial.

L'atribució de funcions normatives (generalment de desenvolupament) en les matèries a què hem fet referència comporta també funcions de caràcter executiu. La potestat organitzadora forma part de les competències de caràcter executiu i permet de triar la fórmula organitzativa que l'ens encarregat de l'aplicació d'una determinada reglamentació consideri més escaient. El problema es planteja quan l'aspecte organitzatiu es configura com un dels elements definidors d'una determinada política, d'una opció que reglamenta la intervenció pública en un sector. La selecció d'un tipus d'execució pot convertir-se en una institució bàsica, fonamental, i per tant entendre's com a constitutiu de les bases de l'ordenació de l'activitat econòmica. La regulació estatal ha de permetre sempre un espai d'intervenció autonòmic que permeti la plasmació de diferents opcions polítiques (STC del 28 de juliol de 1981).

### III. LA DECLARACIÓ DE ZUR

El Decret-llei 8/1983 introduí la figura de les ZUR en el nostre ordenament. Aquesta institució queda dibuixada en la norma citada en establir-se'n el significat (intervenció en zones afectades per la crisi d'un sector declarat en reconversió), l'òrgan competent per realitzar la declaració (el Govern), el contingut mínim del decret (objectius i delimitació geogràfica), els possibles beneficis i llur termini de disponibilitat, la incompatibilitat amb altres beneficis, l'organització administrativa, les obligacions dels particulars i les sancions per incompliment.

Deixant ara a part l'aspecte organitzatiu, els altres elements, en tant que configuradors de la institució, formen part de les bases de l'activitat econòmica general i per tant la seva definició era una competència estatal (art. 12



de l'EAC). La implantació de la ZUR implica la utilització d'uns instruments, la regulació dels quals comporta competències legislatives estatals (beneficis fiscals sobre impostos estatals, articulació amb el Fons de Promoció de l'Ocupació creat per la LRIR, preferències en el crèdit oficial).

Els problemes es plantegen en un moment posterior, i és en el de l'aplicació de la llei. D'acord amb el marc competencial breument exposat amb anterioritat hem vist que les Comunitats Autònomes tenen competències en matèria de planificació de l'activitat econòmica, d'indústria i d'ordenació del territori. Si la intervenció mitjançant les ZUR és una activitat de promoció industrial amb base territorial, caldrà estudiar el procediment que permeti l'articulació de les competències dels diferents ens.<sup>5</sup>

El Decret-llei 8/1983 del 30 de novembre de Reconversió i Reindustrialització establia en l'art. 24 que:

«El govern podrà declarar Zona d'Urgent Reindustrialització l'àrea o les àrees del territori nacional que resultin especialment afectades per la crisi d'un sector industrial declarat en reconversió.»

Sorpren del text del decret-llei l'absència de referència a la intervenció dels òrgans de les Comunitats Autònomes, ja que com hem vist tenen competències en la matèria.

En la tramitació parlamentària del decret-llei com a projecte de llei s'aniran introduint breus referències a la intervenció autonòmica i així apareixerà el següent redactat:

«El govern podrà declarar Zona d'Urgent Reindustrialització, previ acord amb el de la corresponent Comunitat Autònoma, l'àrea...»

A través de les esmenes dels diferents grups parlamentaris s'introduí la necessitat de consultar les Comunitats Autònomes en les quals es pretenia de localitzar una ZUR. La intervenció d'aquestes en el tràmit parlamentari d'informe de la ponència (BOC del 7 de maig de 1984) quedava limitada a emetre la seva opinió i per tant era possible de localitzar una ZUR en contra de la voluntat de la Comunitat Autònoma. Per resoldre aquest problema s'introduí finalment en el Ple del Congrés de Diputats la necessitat d'un *acord previ* (BOC de l'1 de juny de 1984). La llei obligava a una negociació, a la formació d'una decisió conjunta.

Ara bé, aquesta fórmula planteja bastants interrogants ja que no està establert ni el procediment per a l'establiment de l'acord ni la fórmula jurídica d'aquest, ni la seva extensió. La llei, al nostre parer, solament esta-

5. L'Administració autonòmica ha iniciat una política de localització industrial, paral·lela a les actuacions desenvolupades al si de la ZUR del cinturó industrial de Barcelona. Es trata de promoure la creació de noves empreses o l'ampliació de les instal·lacions ja existents en determinades àrees no compreses en el territori de la ZUR, però que també han estat colpejades fortament per la crisi industrial. El Decret 247/1985 (DOG del 6 de setembre de 1985) estableix la preferència per a l'obtenció d'ajuts a les indústries situades en les àrees delimitades en la citada normativa, en determinades comarques i en municipis o polígons industrials. La tècnica de foment utilitzada és la més senzilla d'instrumentar: la subvenció. Els criteris i el procediment estaven establerts amb anterioritat en la normativa del Departament d'Indústria i Energia.

bleix l'última faceta d'un procediment complex en el qual han d'intervenir necessàriament òrgans pertanyents a diferents ens.<sup>6</sup> Analitzarem a continuació els diferents aspectes d'aquesta problemàtica tal com apareixen en la llei, inserint-los en el marc competencial on es desenvolupen les diferents atribucions dels poders públics.

### 1. Caràcter discrecional de la declaració

La referència estatutària a la competència estatal en matèria d'ordenació de l'activitat econòmica general permet intervencions estatals de caire puntual: l'adopció de decisions concretes que per la seva rellevància econòmica o interdependència en tot el territori nacional requereixen una decisió única.<sup>7</sup>

La Llei de Reconversió i Reindustrialització atribueix una potestat discrecional al govern per declarar determinades àrees Zones d'Urgent Reindustrialització. Es tracta de l'atribució d'una facultat —el «govern podrà»—, i per tant pot ser que, a causa de consideracions d'índole política o econòmica, no s'utilitzi. Es tracta d'una característica de les normes que regulen intervencions de caire econòmic. Si es volen establir disposicions que tinguin un mínim de temporalitat s'han de possibilitar decisions diferents. La mera referència a la possibilitat de canvis de conjuntura econòmica o les mateixes limitacions pressupostàries, converteixen en necessària l'existència d'un marge de discrecionalitat en l'àmbit de les normes que regulen la intervenció en l'economia dels poders públics. Ara bé, aquesta discrecionalitat està delimitada en la norma configuradora de la potestat. S'ha previst el supòsit fàctic: per poder declarar una ZUR caldrà que l'àrea en qüestió s'hagi vist *especialment* afectada per la crisi de sectors en *reconversió*. En el tràmit parlamentari ha desaparegut la referència a la necessitat que es tracti de sectors *declarats* en reconversió, és a dir, sotmesos a una reestructuració interna dirigida i orientada pels poders públics mitjançant un pla sectorial i no de caire desordenat o salvatge. Creiem, però, que la referència establerta en l'art. 24 sobre la necessitat que es tracti de sectors en reconversió sols pot tenir sentit relacionada amb el capítol primer que estableix el procediment per a la declara-

6. La necessitat d'acudir a tècniques procedimentals per articular les competències de les diferents Administracions territorials (davant de la constatació que aquestes no desenvolupen la seva activitat com si es tractés de compartiments estancs sinó que es produeixen interferències), que molt difícilment tenen competències separades, fou exposada ja fa anys per SALAS a «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial», dins l'obra col·lectiva dirigida per S. MARTÍN RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1983.

7. RUBIO LORENTE, en el vot emès en la sentència del TC n.º 25/1983, del 7 d'abril, considera que els tres supòsits en què la competència de bases inclou la competència de simple execució, es donen quan l'acte d'execució «comporta per necessitat intrínseca de la matèria bàsica en qüestió marges tan amplis de discrecionalitat que solament pot ser atribuïda a instàncies que no tenen encomanats interessos peculiars diferents dels purament generals o quan afecta interessos de diferents Comunitats Autònomes o bé el cas extraordinari de la situació d'urgència».

ció d'un sector en reconversió. Recordem que la declaració de ZUR és una tècnica ideada per fer front a la reindustrialització de zones amb un teixit industrial debilitat per la crisi de sectors en aquelles àrees. La Reindustrialització apareix com una conseqüència de la Reconversió, encara que temporalment s'hagi de realitzar de forma simultània i paral·lela.

Aquest marge de discrecionalitat explica segurament l'atribució d'aquesta competència a l'Administració estatal d'acord amb les disposicions estatutàries que consideren l'ordenació de l'activitat econòmica general competència estatal. Ordenar és dirigir un determinat procés, de forma que implica molt sovint una selecció, sobretot si els recursos de què es disposa són escassos. La finalitat perseguida comporta la idea d'una selecció de determinades àrees del territori, cal escollir les zones en les quals s'haurà de promoure la reindustrialització dins el bloc de les afectades per la reconversió industrial. El Govern així ho ha fet i ha decidit en el Consell de Ministres del 5 de desembre de 1984 la creació de sis ZUR localitzades fonamentalment a les principals regions industrials (potser és l'evidència de la debilitat de la industrialització del país): Galícia (Vigo i el Ferrol), Astúries (Gijón, Mieres, Langreo i Avilés), Bilbao, Madrid, Barcelona i Badia de Cadis. Aquest acord és l'acte que inicia un procediment complex en què han de participar les Comunitats Autònomes. Aquest procediment permet d'articular les competències dels diferents ens.

## 2. *L'articulació de les competències dels diferents ens*

Un primer nivell d'articulació es produeix al moment de dictar la llei, ja que com hem indicat la Comunitat Autònoma té competències normatives en la promoció i localització de l'activitat industrial, però perquè aquesta política sigui més eficaç s'han d'utilitzar els instruments que són competència estatal. El problema que es planteja és el relatiu a la determinació dels mecanismes que s'han d'utilitzar. La LRIR estableix un marc general per a la intervenció pública en els processos de reconversió i reindustrialització. És una norma de caràcter general que habilita l'Administració però que ha de ser actuada perquè tingui aplicació directa. En aquest nivell previ d'elaboració de la norma general, de definició del marc d'intervenció i dels instruments a utilitzar, la participació de les Comunitats Autònomes no sembla garantida a la Constitució, segurament en no optar de forma decidida per un Senat com a Cambra de representació territorial. Es poden utilitzar mecanismes de col·laboració com l'elaboració conjunta del projecte de llei per una comissió mixta Estat-Comunitats Autònomes.

Posteriorment, en fase d'execució de la norma, la intervenció autonòmica apareix delimitada a la Constitució i als Estatuts d'Autonomia que han preservat per a l'Estat la competència sobre les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general, i, per tant, les Comunitats Autònomes tenen competències de caràcter normatiu per desenvolupar la norma estatal. Com que la competència normativa autonòmica no té el mateix abast en totes les matèries que configuren la política de reindustrialització, l'art. 24 de la Llei de Reconversió i Reindustrialització explícita que caldrà l'acord de les Comunitats Autònomes per declarar un espai del seu territori ZUR. Com veurem,

el fruit d'aquest acord serà un decret del Consell de Ministres que té un doble contingut: una part té caràcter normatiu, és a dir, és un típic reglament executiu d'una llei que especifica i desenvolupa les previsions legals; i una altra part té caràcter d'acte administratiu, de mera aplicació de la llei a un supòsit concret. L'acord permetrà l'articulació de diferents tipus de funcions normatives i la integració de funcions executives en matèries connexes i complementàries.

Descriurem breument el contingut de l'acord, és a dir, el resultat final, i explicarem després el seu procediment d'adopció. Les decisions adoptades recauen sobre matèries interrelacionades; això explica les característiques del procediment previ a la decisió final que es plasma en el decret del Govern central declaratiu d'una determinada ZUR.

L'art. 25 de la Llei de Reconversió i Reindustrialització estableix el contingut mínim dels decrets que declarin una Zona d'Urgent Reindustrialització, norma que té el caràcter de reglament executiu de la llei, encara que afecti un determinat territori. Per tant, sorprèn que els decrets s'hagin publicat a l'apartat del BOE que es denomina «altres disposicions» i que conté generalment actes administratius que necessiten ser publicats.

L'art. 25 estableix:

«El Reial Decret pel qual es declara una ZUR haurà de tenir el següent contingut:

- 1r. Els *objectius* que es pretenen perseguir.
- 2n. La *delimitació geogràfica* de la zona.
- 3r. Les *activitats econòmiques*; la realització de les quals pot comportar la concessió de beneficis.
- 4t. Els *beneficis* que es puguin concedir d'acord amb el que s'estableix a la LRIR.
- 5è. El *termini* en el qual podran sol·licitar-se aquests beneficis, que es fixarà d'acord amb el que s'estableix a l'art. 29 sense perjudici de la seva pròrroga per tal d'ajustar-se als criteris citats.
- 6è. Les *condicions* que han de reunir els projectes per tal de ser objecte de beneficis.
- 7è. Les *normes* bàsiques de procediment per a la tramitació de les sol·licituds de beneficis.»

Sembla que una vegada el Govern ha decidit el nombre de ZUR i en quines Comunitats Autònomes es localitzaran, la selecció de les zones en concret, és a dir, la delimitació específica, hauria de ser decidida per l'òrgan executiu de les Comunitats Autònomes. Potser per facilitar la negociació posterior i l'adopció de l'acord el Govern podria concretar els principis directors.

A partir de la decisió estatal prèvia, la iniciativa, la facultat de proposar els projectes concrets l'han de tenir les Comunitats Autònomes. Aquest dret d'iniciativa és el que correspon a l'exercici de les seves competències, una de les quals és la de planificar l'activitat econòmica que es desenvolupi en el seu territori, el fonament teòric de la qual es troba segurament en els mo-

derns criteris de la ciència regional que recomanen l'adopció de les decisions en el nivell més pròxim de l'activitat sobre la qual recauen. L'Estat només hauria de poder presentar projectes de reforma, modificació o ampliació dels ja presentats per les Comunitats Autònomes.<sup>8</sup>

Els òrgans competents de les respectives Comunitats Autònomes han de poder decidir quina localització concreta consideren la més adequada, ja que tenen competència exclusiva per ordenar el territori, ordenació que implica fonamentalment optar per una distribució espacial de les activitats.<sup>9</sup> Per tant, la delimitació geogràfica de la zona (apartat segon del decret), és a dir, la concreció dels municipis o polígons que es beneficiaran de la declaració de ZUR, ha de ser resultat de la iniciativa autonòmica.

La concreció dels objectius, la determinació de les activitats econòmiques i la selecció de les condicions que han de reunir els projectes, així com la fixació del termini de materialització dels programes ajudats, formen un conjunt de decisions que configuren una forma de planificació flexible, no rígida. La Constitució estableix en l'art. 131.2 que el Govern ha d'elaborar els seus projectes de plans d'acord amb les previsions subministrades per les Comunitats Autònomes,<sup>10</sup> garantia institucional que no pot oblidar-se en el supòsit de planificació sectorial. La fase ascendent de la planificació, relativa a la recollida d'informació, a l'elaboració de propostes són decisions que adopten les Comunitats Autònomes que s'han d'integrar en la decisió final, que adopta el Govern. La decisió definitiva del Govern central, fruit d'aquest procediment complex, va precedida, doncs, d'una decisió dels òrgans executius de les respectives Comunitats Autònomes.

8. El dret comparat alemany, al qual tan sovint es refereix la doctrina del nostre país, ens proporciona un exemple molt indicat d'articulació de competències en l'àmbit de la industrialització. La llei marc de reforma de l'estructura econòmica regional, del 5 d'octubre de 1969, estableix que la planificació conjunta haurà de ser realitzada per un Comitè de Planificació, integrat pel ministre federal de Finances per part del Bund, i per un ministre de cada Land. Les dues parts tenen el mateix nombre de vots. La iniciativa la tenen els Länder, i el Bund sols pot intervenir reformant les propostes dels primers. Aquest dret d'iniciativa es veu reforçat per la facultat dels Länder d'oposar-se a la inclusió en el pla marc d'un programa que s'hagi d'executar en el seu territori. El contingut del pla marc és el següent: determinació dels objectius i pla financer bianual (amb les previsions pressupostàries). L'execució i l'elaboració dels programes concrets correspon als Länder. Aquests solament estan obligats a informar el Govern federal o el Bundesrat quan ho requereixin.

9. La relació que s'estableix sovint entre espai i quantia de les ajudes per argumentar que cal limitar la iniciativa autonòmica no té per què donar-se sempre, ja que si el volum de les ajudes s'estableix amb caràcter previ, i també els criteris de selecció, el que una empresa s'instali en l'espai predeterminat no determina necessàriament l'obtenció de l'ajuda, sinó que intervenen altres variables relatives a objectius no de localització sinó de tipus sectorial. Sovint els raonaments de tipus empíric es poden fer en sentit oposat, i no permeten l'establiment d'una única solució justa (com es preconitza en la tècnica dels conceptes jurídics indeterminats).

10. Aquesta norma constitucional té dos apartats ben diferenciats. En el primer s'estableix la legitimitat constitucional d'una planificació general de l'activitat econòmica, disposició necessària per permetre aquest tipus d'intervenció estatal. I en l'altre s'estableix una garantia constitucional relativa a la participació de les Comunitats Autònomes en l'activitat de planificació; participació que no es pot entendre reservada solament a la planificació general sinó que és necessària també en la de caràcter sectorial. En un sentit similar, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 502.

La llei no explicita quin ha de ser el procediment que permeti l'adopció del referit acord; tampoc no hi ha hagut un desenvolupament reglamentari i les Exposicions de Motius són l'únic instrument de què disposem per conèixer-ho.

Es tracta d'un procediment integrat per diferents procediments.

Aquesta integració permet l'articulació de diferents competències de caràcter decisorí, atribuïdes a diverses Administracions de caràcter territorial. La tècnica més idònia és la planificació, i segurament per això és el mecanisme previst a les lleis marc que regulen les diferents tasques comunes a la RFA (art. 91 de la Llei Fonamental de Bonn).

L'acord del Consell de Ministres decidint el nombre de ZUR i determinant a grans trets les àrees de localització és l'acte tràmit (per això no es publica en el diari oficial que inicia el procediment).

Les Comunitats Autònomes han d'intervenir en el procés d'elaboració del decret que declara les diferents zones com a ZUR. D'acord amb l'Exposició de Motius del Decret 752/1985 sobre declaració de Zona d'Urgent Reindustrialització de Vigo i el Ferrol (que és la més explícita, segurament per la situació de conflicte existent entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Galícia), sembla que el Govern es limità no solament a decidir on s'establien les diferents ZUR, sinó que també aprovà els respectius projectes de decret i els *traslladà* posteriorment als Consells Executius de les Comunitats Autònomes més interessades. Aquest tema no sembla el més adequat per garantir les competències autonòmiques i fa pensar més aviat en el mecanisme previst en l'art. 130.4 de la LPA per a la participació d'entitats en l'elaboració de disposicions de caràcter general. La consideració de les Comunitats Autònomes com a merament portadores d'interessos particulars sembla fonamentar aquesta actuació. Aquesta orientació no sembla adequar-se a les previsions constitucionals que configuren un sistema plural de poders, anomenat pel Tribunal Constitucional en algunes ocasions Estat compost (STC 1/1982). La Constitució opera una divisió vertical del poder, atribuint-lo a diferents instàncies o nivells: el central, que apareix a vegades amb la denominació d'Estat (confusió destacada pel TC en la sentència núm. 32 de 1981), i l'autonòmic. Aquestes dues instàncies territorials, dotades de poder polític, legislatiu i executiu, permeten una ordenació descentralitzada del poder estatal, i una conformació plural dels interessos generals de l'Estat. La Constitució atribueix diferents mitjans a les CCAA per promoure i defensar els interessos generals (vot particular de la STC 25/1982).<sup>11</sup>

Cal plantejar la qüestió relativa a quin és l'òrgan de la Comunitat Autònoma que ha d'expressar la voluntat d'aquesta, que ha de formular la proposta que serveixi per a l'adopció de «l'acord» a què es refereix l'art. 24 de la LRIR. Aquest «acord» és la resolució que posa fi al procediment iniciat a Catalunya pels òrgans administratius del Departament d'Indústria (que tenen competència en matèria de promoció industrial i reestructuració industrial d'acord amb el Decret del 12 de maig de 1980 d'assignació de competències)

11. La consideració de les Comunitats Autònomes com a portadores d'interessos generals ha estat àmpliament tractada per la doctrina i especialment per P. SANTOLAYA a *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984.

després de la comunicació de l'acord inicial del Consell de Ministres relatiu al nombre de ZUR i a la localització d'aquestes zones en el territori de l'Estad. Aquest procediment és en si mateix complex ja que ha d'articular les competències dels diferents departaments de l'Administració autonòmica (Indústria i Energia, Obres Públiques), de forma que permeti una resolució unitària per part del Consell Executiu, que, d'acord amb la Llei 3/1982, és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix la política, i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que és el titular de la funció executiva i de la potestat reglamentària. La naturalesa de l'acord dictat en exercici de competències de caràcter executiu serà la d'acte administratiu. Aquest té substantivitat jurídica pròpia, ja que respon a unes regles pròpies de validesa i és fruit d'un procediment específic, però té caràcter instrumental respecte a la resolució final. Segons l'art. 46 de la LPA no es requereix la publicació d'aquesta resolució, ja que aquesta s'ha d'efectuar un cop s'ha posat terme al procediment; no és, per tant, obligatòria la publicació dels actes que tenen el caràcter de tràmit. Ara bé, aquesta disposició està pensada per a actes que s'insereixen en un procediment que es desenvolupa a l'interior d'una mateixa Administració. Però en el supòsit que analitzem s'utilitza la tècnica procedimental com a mitjà per articular l'activitat d'una pluralitat de subjectes. És un mecanisme que permet d'integrar competències de diferent nivell i sobre àmbits materials interdependents que fan necessària aquesta articulació per poder acomplir determinades finalitats. L'acord del Consell Executiu és l'acte resolutori d'un procediment que té un caràcter essencialment tècnic i intern, que prepara la decisió definitiva, però en la mida en què marca el final del procediment desenvolupat en el si d'una Administració i els seus resultats transcendeixen a l'exterior hauria de ser publicat.<sup>12</sup> Sobretot si tenim present que l'Administració autonòmica, d'acord amb la distribució estatutària de les competències, té poder polític, poder de direcció i no de mera execució de decisions alienes (com per exemple els organismes autònoms). Per tant, en el cas que ara ens interessa, està exercint funcions pròpies que impliquen l'adopció d'una determinada política, opció que cal que transcendeixi a l'exterior de l'Administració pública. Així, la naturalesa d'acte administratiu ha de ser matisada ja que el nucli correspon a l'exercici de funcions governatives. És un acte polític en el sentit que no estarà subjecte a un control jurisdiccional.<sup>13</sup> Amb tot, actualment sembla més útil el nou tractament del tema de la discre-

12. La intervenció del Parlament no és necessària ja que el contingut de l'acord no requereix cap acte legislatiu i no es tracta tampoc d'un conveni dels que necessitarien, d'acord amb l'art. 27 de l'AAE, l'aprovació del Parlament.

13. Actualment l'única referència de què disposem sobre l'òrgan concret que ha expressat la voluntat de la Comunitat Autònoma i la forma que ha adoptat aquesta és la que s'indica en les exposicions de motius dels diferents decrets declaratius de ZUR. El més explícit, segurament a causa de les discrepàncies, és el Decret 725/1985 sobre declaració de ZUR a Vigo i El Ferrol, en el qual s'indica que la Junta de Galícia, òrgan col·legiat de govern d'aquesta Comunitat Autònoma (art. 16.1 de l'EAG), ha expressat el seu acord en la reunió del dia 7 de març de 1985. En les altres exposicions de motius s'indica solament que existeix l'acord previ amb la Comunitat Autònoma. El Decret 531/1985 sobre declaració de ZUR al Nervión precisa que l'acord l'ha adoptat el Govern base, afirmació que sorprenentment s'introdueix en la part dispositiva del reglament (art. 1).

cionaliat administrativa, que considera com a element central l'equilibri de poders, que no la doctrina tradicional dels actes polítics.

Un cop finalitzat i adoptat l'acord pel Consell Executiu de la Comunitat Autònoma, el Govern central prendrà la decisió definitiva, resolució que, segons indica l'art. 25 de la LRT, tindrà la naturalesa d'una disposició reglamentària ja que regularà l'activitat posterior de les Administracions públiques, determinarà les potestats dels diferents òrgans i establirà el procediment de tramitació de sol·licituds de beneficis per part dels particulars. El resultat final del procediment complex serà un acte de l'Administració estatal amb independència de les diferents Administracions públiques que hagin participat en la seva formació.

Hem intentat descriure quin creiem que és el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries declaratives de les diferents ZUR que no comporta la invasió dels àmbits competencials dels respectius ens. La no previsió legal d'aquest procediment, i, per tant, la no determinació de la forma d'adopció d'acords en el supòsit de discrepàncies, pot crear conflictes de difícil solució. Pensem solament en el supòsit que el Consell Executiu de la Comunitat Autònoma consideri que el decret aprovat pel Govern no reflecteix l'acord, s'aparta de la resolució adoptada. A quins mecanismes s'ha d'acudir? S'haurà d'actuar d'acord amb les regles que delimiten les atribucions de la jurisdicció constitucional i la jurisdicció contencioso-administrativa, sempre que els termes de controvèrsia siguin reconduïbles a aquestes instàncies de resolució de conflictes d'acord amb criteris jurídics.

Ara bé, si la discrepància afecta el nucli de la decisió que hem conceptualitzat com a polític, no hi ha cap instància de resolució del conflicte. Per això sembla que hauria estat millor la regulació del procediment i l'establiment d'instàncies que permetessin la integració dels diferents interessos en presència. Potser es garantiria més la intervenció autònoma (recordem la tradicional funció garantista de les regles de procediment), i al mateix temps la transparència de l'acord possibilitaria un posterior control parlamentari.

Potser seria més útil i eficaç utilitzar una altra tècnica d'articulació de competències i de col·laboració entre Administracions. Sembla que les fórmules organitzatives respecten més l'àmbit d'autonomia que les competències delimiten per cada part. Els mecanismes procedimentals impliquen la preeminència de l'Administració que adopta la decisió definitiva. Potser la competència estatal sobre les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica i les característiques expansives d'aquest títol d'intervenció expliquen l'opció del legislador per un mecanisme procedimental que garanteix la participació de les Comunitats Autònomes en l'adopció de la decisió, tot preservant la direcció del procés per part de l'Estat.

Els reglaments de les diferents ZUR s'han de considerar des de diverses perspectives. En alguns aspectes tenen la consideració de bases; d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, ja que estan previstes en la llei, tenen caràcter executiu i desenvolupen la regulació d'una institució creada per ella, desenvolupament que a més a més regula aspectes bàsics per a la intervenció de les diferents Administracions públiques en presència. Per això, en les disposicions finals es recorda que les Comunitats Autònomes podran dictar les normes necessàries per al seu desenvolupament.



En canvi, altres apartats dels decrets reguladors de les ZUR no tenen aquesta naturalesa material, ja que reglamenten matèries que són competència estatal en la seva totalitat, i en les quals les CCAA no poden exercir funcions (tret que hi hagi hagut una delegació estatal, art. 150.2 de la CE). Les disposicions finals faculden el Ministeri d'Indústria i Energia per adoptar les normes necessàries per a la seva execució.

#### IV. L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA DE LA REINDUSTRIALITZACIÓ

La Llei de Reversió i Reindustrialització regula els aspectes fonamentals de l'organització administrativa que gestionarà les ZUR. Es preveu la creació, a través dels decrets específics que declarin i regulin una ZUR determinada, d'un òrgan de caràcter mixt anomenat Comissió Gestora, format per representants de l'Administració estatal i de l'Administració autonòmica, i d'un òrgan executiu similar a les gerències dels «pols» anomenat Oficina Executiva.

L'art. 31 estableix les funcions de la Comissió Gestora:

- «a) *Promoure* la inversió privada de la zona, d'acord amb els objectius de la política industrial general.
- b) *Proposar* als Organismes competents de l'Administració l'elaboració dels plans encaminats a la creació de la infraestructura necessària, *facilitar* a les empreses el suport assistencial que requereixin, tant des del punt de vista d'avaluació de projectes com d'innovació tecnològica, assistència gerencial i reciclatge i formació de recursos humans excedents.
- c) *Determinar* les necessitats globals per a la realització del projecte i distribuir-les segons les modalitats d'ajuda existents. La instrumentació de crèdit oficial serà efectuada per l'entitat bancària oficial corresponent.
- d) *Informar* els expedients que presentin les empreses en sollicitud dels beneficis previstos, perquè pugui ser tramitada la corresponent ordre ministerial concedint legalment els beneficis citats.
- e) *Promoure* la participació en el capital social de les empreses de societats de promoció industrial.
- f) Qualsevol altra que tendeixi directament o indirectament a *pal·liar* els efectes negatius de la crisi del sector declarat en reconversió i, en especial el seu impacte en la petita i mitjana empresa industrial.»

Aquesta referència a les Comissions Gestores és genèrica, i les seves atribucions no han estat precisades amb posterioritat pels diferents decrets de declaració de ZUR.<sup>14</sup>

14. L'única precisió introduïda és la relativa als mitjans a utilitzar per a l'acompliment de les funcions establertes per donar suport a les empreses. Quan es tracti d'avaluar projectes o de temes relatius a la innovació tecnològica es farà mitjançant el Centre per al Desenvolupa-

Les activitats que poden realitzar les Comissions Gestores es poden dividir en dos apartats. En un bloc trobem les que podríem caracteritzar com típiques d'òrgans administratius i en l'altre hi col·locaríem totes les relacionades amb intervencions de caràcter tècnic, de suport directe a iniciatives dels particulars. Aquestes últimes semblen més pròpies d'un altre tipus d'organització administrativa, més àgil i flexible, com per exemple els organismes autònoms, que estan dotats de personalitat jurídica pròpia i autonomia econòmica i administrativa o fins i tot a través de la creació de societats en règim de dret privat (a l'estil de les SODI).<sup>15</sup> L'opció per un òrgan administratiu de composició mixta obeeix potser solament a la necessitat de garantir la participació autònoma, imperatiu que es pot realitzar mitjançant altres tècniques organitzatives més adequades a les necessitats funcionals. Un organisme autònom amb un consell de direcció de composició mixta o una empresa de capital mixt potser hauria permès la utilització de tècniques de dret privat que s'adiuen més a les funcions atribuïdes.<sup>16</sup> La generalitat amb què estan plantejades les funcions de les Comissions Gestores (exceptuant algun cas concret) i la indefinició de l'activitat material sobre la qual han d'incidir semblen configurar merament un àmbit d'actuació «legítim» d'aquestes Comissions. Tècnicament sols podem parlar de competència quan tinguem una matèria definida —és a dir, un objecte sobre el qual incideixi una potestat concreta i delimitada. Aquesta determinació específica d'una potestat en relació amb una matèria concreta que significa l'establiment d'una autèntica competència sols s'estableix a l'article 31.

---

ment Industrial (entitat de dret públic, amb personalitat jurídica privada, adscrita al Ministeri d'Indústria i Energia), i quan es tracti de prestar assistència gerencial s'haurà de realitzar a través de l'Institut de la Petita i Mitjana Empresa (organisme autònom adscrit al Ministeri d'Indústria). El decret que delcara la ZUR localitzada en el territori de la Comunitat Autònoma del País Basc preveu que aquestes activitats es realitzin també a través dels Organismes i Entitats dependents de la Comunitat Autònoma. Aquest sembla el criteri més adequat a les competències autònòmiques que en aquest sector de l'activitat són de caràcter exclusiu, i per tant solament té sentit la utilització instrumental de mitjans de l'Administració estatal si la Comunitat Autònoma decideix no crear-ne de propis evitant així una duplicitat de serveis. *Vid.* sobre la utilització instrumental les referències en l'ordenament jurídic espanyol i alemany que fa S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 446.

15. Les Societats de Desenvolupament Industrial (SODI) es configuren com a societats anònimes amb capital del PINI, de les Caixes d'Estalvis, dels Bancs i de les Diputacions. El seu objectiu és doble: 1) mobilitzar el capital autòcton i forà cap a noves inversions dins la regió mitjançant la creació, extensió i reestructuració d'empreses privades; i 2) estimular l'acció dels poders públics per promoure nous projectes que disminueixin la dependència regional. El rol d'aquestes entitats ha estat recentment analitzat per J. M. CARCELÉN CONESA, *Las entidades financieras de desarrollo regional en la Europa Comunitaria*, Madrid, 1982.

16. Diverses Comunitats Autònomes han optat per dotar-se d'aquests instruments com a eina de promoció industrial o de reindustrialització. *Vid.* la Llei 1/1983, del 3 de març, sobre la creació de l'Institut de Promoció Industrial d'Andalusia; la Llei 2/1983, del 3 de març, sobre la creació de la Societat per a la Promoció i Reconversió Econòmica d'Andalusia (SOPREA); la Llei 6/1983, del 9 d'agost, sobre la creació de l'Institut de Foment Regional del Principat d'Astúries; la Llei 5/1981, del 10 de juny, sobre la creació de la Societat per a la Promoció i Reconversió Industrial del País Basc; la Llei 1/1984, del 2 de gener, sobre la creació de la Societat de Desenvolupament de Navarra (SODENA); la Llei 5/1985, del 16 d'abril, sobre la creació del Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial de Catalunya; la llei del 10 de maig de 1984, sobre la creació de l'Institut de la Petita i Mitjana Indústria de la Generalitat Valenciana.

Les Comissions Gestores hauran d'informar els expedients de sol·licitud de beneficis que presentin les empreses, informe que ha adquirit caràcter preceptiu a través dels diferents decrets de declaració de ZUR. Les altres funcions defineixen exclusivament l'àmbit de capacitat de les Comissions Gestores.

Aquesta indeterminació de competències s'acompanya d'una indeterminació de mitjans, de manera que la Comissió Gestora apareix com un òrgan amb funcions de caràcter deliberant majoritàriament (ja que facilita i possibilita l'adopció d'acords per part d'altres òrgans) i amb funcions consultives en un cas específic, quan emet el judici de caràcter tècnic (informe) que permetrà la formació de la voluntat de l'òrgan que té la potestat de caràcter resolutori.

És un òrgan col·legiat, d'acord amb la regulació operada pels diferents decrets, format per cinc representants de l'Administració estatal i cinc representants de l'Administració autonòmica; el president és designat per la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, d'entre els representants de l'Administració estatal, i el vice-president és un dels representants de l'Administració autonòmica. Els acords es prenen per majoria, però el president dirimeix els empats amb el seu vot (art. 10 dels diferents decrets en relació amb l'art. 12.1 de la LPA). Són membres d'aquesta Comissió, amb veu però sense vot, els representants dels Fons de Promoció d'Ocupació constituïts a les respectives ZUR.<sup>17</sup>

Les característiques de les Comissions Gestores comporten la necessitat d'introduir un element més dinàmic si es pretén que les Administracions públiques juguin un paper actiu en la reindustrialització.

L'art. 30 de la LRIR preveu la creació d'una Oficina Executiva a cada ZUR, el director de la qual serà nomenat pel ministre d'Indústria i Energia a proposta de la Comissió Gestora.

«L'Oficina Executiva haurà d'executar les decisions de la Comissió Gestora, coordinar l'aplicació de les diferents mesures adoptades, avaluar i transmetre a la Comissió les necessitats que es plantegen a la zona i sotmetre a la Comissió les propostes de qualificació dels projectes que es presentin per a l'obtenció dels beneficis.»

La voluntat de defugir les tècniques habituals del Dret Administratiu és evident en no precisar-se ni el règim jurídic sota el qual ha d'actuar l'òrgan, ni les potestats, ni la composició, temes que en els diferents decrets queden també bastant oberts. El tema fonamental és segurament el de la selecció de personal, ja que de l'encert d'aquesta selecció depèn en part l'èxit de les ZUR. La missió fonamental de l'Oficina Executiva és atreure inversions, i per a això les normes jurídiques serveixen poc. La tècnica del *management* és més útil, la qual s'ha utilitzat en l'únic precedent pròxim, la Comissió de Promoció Econòmica de Sagunt, a través del nomenament d'un gerent que és qui ha dut a terme totes les gestions relatives a la captació de recursos.

17. Regulats pel Decret 335/85, del 8 de febrer (BOE del 21 de febrer). Es tracta d'associacions formades per les empreses d'un sector declarat en reconversió, les organitzacions empresarials i els sindicats amb la finalitat de millorar la protecció per desocupació, readaptar professionalment els treballadors afectats per la reconversió i donar-los suport, fins i tot mitjançant la incentivació econòmica per a la creació de nous llocs de treball de caràcter estable.

L'única potestat administrativa atribuïda és la relativa a la tramitació dels expedients de sol·licitud de beneficis que presentin les empreses (la documentació s'ha de presentar en aquesta Oficina) i l'emissió d'un informe sobre els projectes que acompanyen les sol·licituds per la Comissió.<sup>18</sup>

Els decrets han establert distincions quant al marc configurador de les Oficines Executives. La reglamentació de la ZUR del Nervión es remet a la legislació vigent per establir-ne la regulació jurídica. En tot cas, s'hauran de respectar les limitacions establertes amb caràcter general per la Llei d'Entitats Autònomes i la Llei General Pressupostària, així com les diferents disposicions autonòmiques sobre la matèria. L'única precisió que es fa és la relativa a la forma i al moment de la dissolució: quan s'hagin complert les funcions (segurament vol dir els objectius) i mitjançant acord de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics. En tot cas sembla evident que s'haurà d'articular la relació amb la Comissió Gestora.

El reglament de la ZUR de Vigo-El Ferrol precisa que hi haurà dues direccions i que el funcionament i la finalització s'establiran mitjançant un conveni entre el Ministeri d'Indústria i els ajuntaments esmentats. Aquestes Corporacions locals disposen actualment d'organismes amb funcions similars i, per tant, la seva utilització sembla l'opció més eficaç. És l'única referència a les Corporacions locals quan aquestes tenen competències en matèria de planejament urbanístic i poden desenvolupar una política important d'oferta de sòl industrial. No es tenen tampoc presents les recomanacions de l'OCDE formulades en els anomenats programes ILE. La marginació de l'Administració autonòmica gallega sembla problemàtica, ja que és present a la Comissió Gestora, que és l'òrgan que marca les línies d'actuació de l'Oficina Executiva. La dificultat en la inserció d'aquest organisme augmenta en establir l'art. 12 l'adscripció orgànica al Ministeri d'Indústria i Energia, amb el que comporta pel que fa a la facultat per emetre directives. La disposició citada estableix la possibilitat de contractar el personal en règim de dret laboral.

L'adscripció de l'Oficina Executiva al Ministeri d'Indústria i Energia ha aparegut per primera vegada en els reglaments de les tres primeres ZUR (idèntics): Astúries, Badia de Cadis i Madrid.

La referència a l'adscripció al Ministeri d'Indústria i Energia de l'Oficina Executiva planteja el problema de dilucidar el contingut real d'aquesta relació.

El terme «adscripció» referit a la relació que uneix un organisme amb

18. Aquesta doble funcionalitat atribuïda a la Comissió Executiva explica que la tendència organitzativa de la ZUR del cinturó industrial de Barcelona consisteixi a separar netament les diferents funcions. La Comissió Executiva es configuraria com un servei especial sense personalitat jurídica, la dotació de mitjans del qual es regularà a través d'un conveni entre el Ministeri d'Indústria i el Departament d'Indústria i Energia de la Generalitat. Aquest òrgan es dedicaria únicament i exclusivament a la tramitació d'expedients. En canvi, per a la tasca de dinamització econòmica es crearia una societat anònima, el capital de la qual estaria format per aportacions de les diferents Administracions Públiques: Ajuntaments, Corporació Metropolitana de Barcelona i el Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial (adscribit al Departament d'Indústria i Energia), i també per aportacions de determinades Corporacions de base privada (Cambres de Comerç i Indústria, fonamentalment) i Caixes d'Estalvis.

un altre suggereix la idea de dependència.<sup>19</sup> No és una dependència de jerarquia, com la que lliga els òrgans inferiors amb els superiors en el si d'un mateix ens, i que permet la vinculació de l'inferior a través d'ordres i la responsabilitat disciplinària d'aquest en el supòsit d'incompliment. L'adscripció expressa la instrumentalitat d'un ens en relació amb un altre d'àmbit més general. Aquesta instrumentalització de l'ens de competència més concreta implica la possibilitat de dictar ordres de caràcter general, d'establir les línies d'actuació, de formular els objectius per a la realització dels quals l'ens «ads-crit» gaudeix d'autonomia executiva.

La funció bàsica de les Oficines Executives és precisament «executar» les decisions adoptades per les Comissions Gestores, que per les seves característiques de collegialitat no permeten una actuació de caràcter tècnic com la que es requereix i s'hauran de limitar a traçar les línies d'actuació. Aquesta finalitat quedaria hipotecada si s'entén que l'adscripció de les Oficines Executives al Ministeri d'Indústria comporta la possibilitat que aquest imparteixi directriu, facultat que s'entén atribuïda a la Comissió Gestora, i per tant és difícilment imaginable una actuació eficaç d'un organisme que pot rebre directrius per dues parts, sobretot quan es tracta d'Administracions Públiques diferents. La conciliació dels interessos respectius s'ha de produir al si de la Comissió Gestora. Aquesta és la finalitat per a la qual s'ha creat i per tant impedeix que l'adscripció tingui com en altres supòsits mers efectes funcionals o serveixi solament per establir la responsabilitat política.

L'adscripció pot tenir com a única finalitat la de determinar qui ha de dotar de personal l'Oficina Executiva i qui ha de finançar-la. Però tampoc no es pot entendre així en termes generals perquè el decret de la ZUR gallega estableix que el funcionament i el finançament d'aquesta es regularà mitjançant un conveni entre el Ministeri d'Indústria i Energia i els Ajuntaments de Vigo i El Ferrol.

Potser l'únic sentit del terme «adscripció» és establir el centre d'imputació de les relacions jurídiques en el supòsit que l'Oficina Executiva no sigui dotada de personalitat i es configuri com un mer òrgan especial d'administració (art. 70 del RSCL o art. 3 de la LEEA). Encara que amb aquesta tècnica organitzativa les relacions entre òrgan i Administració del qual forma part són de tipus jeràrquic, caldria matisar a causa de la dependència establerta en l'art. 32 de la LRIR entre la Comissió Gestora i l'Oficina Executiva, graduació de la noció de jerarquia que trobem a l'art. 71 i ss. del RSCL quan s'estableix un Consell d'Administració com a òrgan directiu de l'òrgan especial d'administració. En aquest cas no tenim un òrgan directiu compost per una sola Administració sinó per dues. La referència a l'«adscripció» no apareix en el reglament de la ZUR del Nervión i en canvi sí que es diu que l'Oficina Executiva es pot configurar segons la normativa vigent. Potser aquests dos

19. Parlem d'organisme i no d'òrgan, ja que la naturalesa de l'Oficina Executiva no està prefixada en els reglaments de cada ZUR, sinó que és una qüestió oberta. L'art. 12.1 del decret de la ZUR del Nervión estableix que la configuració jurídica serà la prevista en la normativa vigent. Per tant, se la podrà dotar o no de personalitat jurídica, i, en el supòsit que s'opti per l'establiment d'un ens, aquest podrà ser de naturalesa pública o privada, independentment de l'ordenament que pugui utilitzar en el desenvolupament de les seves activitats.

elements reforcen l'opinió anteriorment expressada sobre el sentit del terme «adscripció». Es tracta d'articular una relació entre un òrgan i un ens no mitjançant uns criteris de tipus jeràrquic —ja que la referència de l'art. 21 de la LRIR al caràcter d'òrgan executiu de les decisions de la Comissió Gestora ho impedeix—, ni de tipus tutelar, sinó mirant d'imputar merament les relacions jurídiques a una determinada persona jurídica. Aquest sistema, però, pot conduir a conflictes ja que la responsabilitat política no correspondrà a la jurídica.

La creació de les Oficines Executives sembla operar-se mitjançant les normes que estableixen les diferents ZUR. Aquesta afirmació, que es desprèn de la lectura dels respectius decrets, difícilment pot ser acceptada, ja que la posada en funcionament i la seva operativitat exigeixen la regulació de la seva naturalesa, els instruments que pot utilitzar i la dotació de mitjans (personals i financers). Aquesta decisió haurà d'adoptar la forma de conveni en determinats supòsits, fins i tot quan no està previst. La dissolució, d'acord amb els diferents decrets, apareix com a exercici de la potestat organitzatòria de l'Administració estatal, i és competència de la Comissió Delegada d'Afers Econòmics. Sembla, però, que requereix prèviament l'obtenció de l'acord de l'Administració autonòmica, el qual es necessita prèviament per posar-la en funcionament.

Els dos altres aspectes organitzatius a destacar es deriven del procediments que s'ajustin als objectius que es pretenen aconseguir a través de la demanda sollicitud de l'empresa i el posterior atorgament dels beneficis.

Els beneficis que es poden concedir a les empreses que realitzin activitats que s'ajustin als objectius que es pretenen aconseguir a través de la declaració de ZUR (establerts en els diferents reglaments) són els següents: subvencions, preferència en el crèdit oficial i determinats beneficis fiscals. L'atorgament d'aquests beneficis s'ha de sol·licitar mitjançant una petició acompanyada d'una documentació molt extensa, que expliciten de forma minuciosament detallada els diferents decrets. La documentació es presenta a les Oficines Executives, que són les encarregades de tramitar-la. La instància ha d'anar acompanyada d'una memòria on constin els programes tècnics i financers. Es tracta d'explicar l'estructura econòmica i productiva de l'empresa, i quins mitjans es pretenen utilitzar per a la consecució dels objectius perseguits.

La distribució de les competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma sembla prefigurar que l'òrgan resolutori sigui la Comissió Gestora. En les diferents disposicions aparegudes fins al moment, la competència d'aquest òrgan mixt és molt limitada: emet merament un informe, de caràcter preceptiu, però no vinculant.

La proposta de resolució l'efectua la Secretaria General Tècnica, prèviament a un altre informe tècnic.<sup>20</sup> Sorprenen l'acumulació d'informes, sobretot

20. Resolució que s'adopta amb l'ajuda de la valoració realitzada pel denominat Grup de Treball d'Acció Territorial del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme. Es tracta d'una activitat característica del que s'anomena en terminologia anglo-saxona òrgan d'*staf*, d'ajuda, de suport tècnic, que posa a disposició dels òrgans els mitjans necessaris per a l'adopció de la decisió.

quan els dos que s'estableixen amb caràcter preceptiu semblen tenir les mateixes característiques de tecnicitat i efectuar-se segons els mateixos criteris, encara que aquests només estiguin establerts per reglament en el supòsit de la valoració que ha de realitzar un òrgan del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme.

La distinció tradicional en matèria d'organització entre òrgans actius (*line*) i òrgans de caràcter assessor (*staf*),<sup>21</sup> queda bastant desdibuixada quan la Secretaria General Tècnica, considerada segons l'art. 19 de la LRJAE un òrgan d'estudi i de preparació de documentació, és qui realitza la proposta de resolució.<sup>22</sup> Aquesta atribució a la Secretaria General Tècnica s'ha d'entendre com de mer caràcter procedimental intern. Es tracta de localitzar l'òrgan que ha de vehicular les propostes, que ha de reunir tot l'expedient i canalitzar-lo fins a l'òrgan que té atribuïda la competència. Segurament es tracta d'un mitjà de coordinació, ja que la matèria implica diferents Direccions Generals i en la tramitació de l'expedient hi han intervingut òrgans no enquadrats en el Ministeri d'Indústria i Energia. El fet que en decisions de caràcter complex, per a la formulació de les quals s'estableix la necessitat de diferents informes, qui elabora i ordena l'expedient estigui prejutjant la decisió i per això formula la proposta, no té interès jurídic sinó merament fàctic, ja que la resolució és imputable a qui té la competència atribuïda per l'ordenament. Aquest ordenament estableix el caràcter de la potestat, i si aquesta és de caràcter discrecional, el seu titular té llibertat de decisió en el marge de discrecionalitat configurat per l'ordenament. El contingut de la proposta de la Secretaria General Tècnica té la mateixa rellevància que els altres actes-tràmit que formen l'expedient: són necessaris i constitueixen una garantia per al particular i poden permetre apreciar el vici de desviació del poder. L'Administració disposa d'un ampli marge de discrecionalitat per pronunciar-se sobre l'acceptació de la sollicitud de beneficis. La resolució no es fonamenta en una mera constatació del compliment d'uns requisits. No hi ha automatisme, sinó valoració de diferents elements, ponderació de la viabilitat del projecte. La potestat de l'Administració en la quantificació dels beneficis és també de caràcter discrecional, ja que els pot graduar d'acord amb el que estimi més convenient per a l'efectiu compliment dels objectius perseguits. La caracterització de la potestat com a discrecional converteix en fonamental l'òrgan resolutori pel marge de lliure apreciació de què disposa.

L'òrgan que posa fi al procediment és el titular del Ministeri d'Indústria i Energia mitjançant una resolució que adopta la forma d'ordre ministerial, resolució que s'ha de trametre al Ministeri d'Hisenda als efectes d'atorgament dels corresponents beneficis fiscals. Els diferents decrets preveuen la possibilitat d'introduir condicions noves en el moment de l'atorgament dels beneficis. Per això l'acte administratiu requereix l'acceptació per desplegar la seva eficàcia.

21. Vid. GARCÍA TREVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo* (vol. II, 1), Madrid, 1971; i ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo* (vol. I, 2), Madrid, 1981.

22. L'art. 16.3 de la LRJAE atorga als directors generals la funció de «proposar al ministre la resolució que estimi oportuna en els afers que siguin de la seva competència i la tramitació dels quals correspongui a la Direcció General».

La conformitat amb la resolució administrativa marca l'inici de la relació entre l'empresa i l'Administració. Les característiques d'aquesta relació no les analitzarem ara; solament indiquem que comporta l'obligació de subministrar informació per part de les empreses sobre el grau de compliment dels objectius fixats i la realització de les obligacions adquirides, i també l'obligació de suportar totes les inspeccions que siguin necessàries i col·laborar en el seu desenvolupament. La informació s'haurà de subministrar a l'Administració estatal i a l'autonòmica.<sup>23</sup> Les inspeccions es realitzaran per dues administracions segons la distribució de competències estatutària.<sup>24</sup>

23. La necessitat de presentar informes a les Comunitats Autònomes s'introduí en la tramitació parlamentària del Decret-Llei de Reconversió i Reindustrialització. Afecta solament les que tenen atribuïdes competències en matèria de desenvolupament i execució de plans estatals de reconversió industrial (art. 33.1 de la LRIR). Aquesta duplicitat, reiterada en els diferents decrets reguladors de les ZUR, sembla innecessària. Com ha indicat reiteradament el TC, l'Estat i les CCAA estan recíprocament sotmesos a un deure general de col·laboració que no cal fonamentar en cap precepte exprés (STC 18/1982, del 4 de maig). D'aquest es deriva l'obligació de subministrar-se recíprocament informació i proporcionar-se auxili (STC 80/1985, del 4 de juliol). Això ha estat establert amb caràcter general, i de forma recíproca, en l'art. 2 de la Llei del Procés Autonòmic. Per tant, no té gaire sentit obligar el particular a informar per separat dues Administracions Públiques que es poden intercanviar la informació de què disposen.

24. En aquest cas potser sembla més adequat al principi d'eficàcia, establert en l'art. 103.1 de la CE com a principi estructural del funcionament de l'Administració Pública, la no duplicació del servei d'inspecció. Es pot formalitzar un conveni a través del qual l'Administració autonòmica assumeixi la totalitat de la funció d'inspecció mitjançant els seus òrgans, i traslladi amb posterioritat la informació que sigui necessària a l'Administració estatal.