

LA INSERCIÓN DE LAS ZONAS DE URGENTE REINDUSTRIALIZACIÓN EN EL MARCO COMPETENCIAL ESTATUTARIO

ELISENDA MALARET

Sumario

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL MARCO COMPETENCIAL
- III. LA DECLARACIÓN DE Z.U.R.
 1. Carácter discrecional de la declaración
 2. La articulación de las competencias de los diferentes entes
- IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA REINDUSTRIALIZACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La toma de conciencia sobre el carácter fundamentalmente industrial de la crisis económica y sobre la gravedad de la crisis que atravesaban determinados sectores básicos de la industria supuso la adopción de un conjunto de medidas destinadas a dotar a los poderes públicos de unos instrumentos que permitieran dirigir el proceso de reestructuración industrial. La carencia de un marco legal adecuado comportó la necesidad de dictar el Decreto-Ley 9/81, de 5 de junio, que regula un sistema específico de avales y crédito oficial, determinados beneficios fiscales y un tratamiento especial de las relaciones laborales. Se trataba de lograr la racionalización de los procesos productivos, la adecuación a las exigencias del desarrollo económico y tecnológico y la adaptación a las condiciones específicas del mercado internacional. Era preciso redimensionar la estructura productiva de las empresas y el nivel de la mano de obra ocupada.

La idea de excepcionalidad presidía dichas disposiciones y así, tanto este Decreto-Ley como la Ley posterior elaborada por el Parlamento (Ley 21/1982, de 9 de junio), establecieron la vigencia limitada de la propia norma. Sin perjuicio de la duración de las medidas concretas instrumentadas, la vigencia de la Ley finalizaba el 31 de diciembre de 1982 (Disposición final segunda).

Realizado el balance de la aplicación de la Ley 21/1982, sobre Medidas de Reconversión,¹ 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. En esta ocasión aparecía en el encabezamiento la palabra Reindustrialización acompañando al término Reconversión (D.-L. 8/1983, de 30 de noviembre).

1. Balance que se publicó con el nombre de Libro Blanco de Reindustrialización (Ministerio de Industria y Energía). Madrid, 1983.

La reorientación de los recursos productivos que se estaba realizando a través de la política de reconversión de los sectores en crisis implicaba la necesidad de llevar a cabo una política de promoción industrial de los sectores de futuro. La reestructuración de los sectores en crisis exige generalmente un ajuste a la baja de su capacidad productiva, y por tanto la generación de excedentes de mano de obra, pero asimismo un esfuerzo de innovación tecnológica y de reorientación de la oferta productiva, lo que supone la adopción de planes de inversión sectoriales importantes. Vemos, pues, que en el seno del propio proceso de reconversión se insertan medidas de promoción industrial. Este conjunto de factores y la problemática planteada por la concentración en determinadas zonas geográficas de los sectores en reconversión explican la instrumentación en un mismo texto legal de las medidas destinadas a la reconversión y las destinadas a la promoción industrial.

Tal vez la figura que mejor sintetiza estos dos elementos es la que se introduce en el D.-L. 8/1983: las Zonas de Urgente Reindustrialización.

Se trata de dotar a los poderes públicos de un instrumento especialmente dirigido a la promoción industrial de las zonas más directamente afectadas por los procesos de reconversión industrial. El ajuste a la baja de la ocupación en las empresas de los sectores en reconversión, generalmente de tamaño medio o alto y a menudo concentrada geográficamente, ha generado en determinadas áreas una brusca e intensa disminución del nivel de ocupación. Se trata, pues, de dotarse de un instrumento que permita un tratamiento de choque, en zonas muy limitadas y concretas. Por ello se articula un conjunto de incentivos para facilitar la creación de nuevas actividades productivas en aquellas zonas geográficas en las que el efecto traumático de la reconversión (no sólo directo, sino también inducido sobre la ocupación), ha superado un determinado nivel. La declaración de Z.U.R. comporta la posibilidad de atribuir importantes beneficios (fiscales, laborales, crediticios y subvenciones) a las empresas que se instalen en el área delimitada, así como la realización de programa de infraestructura por parte de las diferentes Administraciones públicas. Se trata de canalizar la inversión tanto pública como privada.

Vemos, pues, que no se trata de intervenciones de política regional, en el sentido tradicional («polos» de desarrollo...) ni de política de promoción industrial de sectores de futuro (sectores de interés preferente), sino de un tipo de política de promoción industrial de carácter territorial, especialmente localizada. Generalmente cuando se hace referencia a la política regional se trata de un conjunto de medidas y encaminadas a potenciar el desarrollo de determinadas regiones atrasadas y en las que sólo la intervención correctora de los poderes públicos puede evitar el acrecentamiento del diferente nivel de desarrollo.

Seguramente las previsiones relativas al ingreso en la Comunidad Económica Europea a partir del 1 de enero de 1986 han influido en la adopción de un tipo de intervención pública que no sea contraria a las prescripciones del tratado de Roma relativas a la transparencia de las ayudas públicas a las empresas. La técnica de las Z.U.R. parece inspirada en las actuales directrices de los organismos comunitarios para permitir que, a partir del momento en que formen parte de la C.E.E., las diferentes Administraciones Públicas y em-

presas puedan beneficiarse de las ayudas comunitarias insertas en los planes regionales.

Al final de la década de los setenta adquiere gravedad en los países que forman la Comunidad Económica Europea un fenómeno que anteriormente se había manifestado en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Se trata de la grave situación de crisis que padecen determinadas zonas de larga tradición industrial ante el brusco descenso de la actividad de sus principales industrias. El problema se había planteado en las cuencas mineras, pero se trasladó después a las zonas siderúrgicas, a las dedicadas a la construcción naval o a la industria textil.² El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (creado por el Reglamento del Consejo de la C.E.E. n.º 724/1975, de 18 de marzo) puede actualmente participar en la financiación de acciones específicas destinadas a atenuar las consecuencias regionales de determinadas políticas sectoriales de la Comunidad o favorecer, a través de la implantación de nuevas actividades económicas, la creación de puestos de trabajo alternativos en las regiones que presentan una situación difícil.³

Los sectores inmersos en procesos de reestructuración dirigidos de forma unitaria en el interior de la C.E.E. coinciden básicamente con los sectores declarados en reconversión en nuestro país. Por ello no ha de extrañar que también aquí haya sido necesario elaborar un programa de ayudas para reactivar la actividad económica en las denominadas, siguiendo la terminología utilizada en los documentos comunitarios, regiones en declive. Las preocupaciones que motivaron el cambio de orientación en la instrumentalización de las ayudas del F.E.D.E.R. son las mismas que aparecen en el Libro Blanco de la Reconversión y que se han plasmado en la actual normativa que regula las Z.U.R.

Actualmente funcionan seis Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR): Asturias, Bahía de Cádiz, Madrid, Vigo-El Ferrol, Zona del Nervión y cinturón industrial de Barcelona. Los seis Decretos que las han institucionalizado explicitan a través de la Exposición de Motivos (idéntica) el sentido de dicho instrumento. Se trata de articular un «conjunto de medidas de carácter *urgente y temporal* que incentiven la inversión necesaria para recolocar los excedentes de mano de obra originados por la reconversión industrial, concretados en áreas que generalmente poseen un *nivel* de desarrollo económico *superior*

2. Como ha explicado el Consejo Económico y Social (C.E.E.) al pronunciarse sobre la propuesta de modificación del Reglamento del F.E.D.E.R., se trata de ampliar al campo de intervención para incluir en él las regiones afectadas por la recesión. Regiones que hasta ahora no conocen dificultades, y que deben afrontar una brusca regresión de sus industrias tradicionales (J.O.C.E., 178/41, 15 de agosto de 1982).

3. Programas específicos de intervención en las zonas afectadas por las políticas comunitarias de reestructuración de la industria textil, siderúrgica y construcción naval.

Reglamento (C.E.E.) n.º 216/1984 del Consejo, de 18 de enero, regulando una actuación comunitaria específica de desarrollo regional para contribuir a la eliminación de los obstáculos al desarrollo de nuevas actividades económicas en zonas afectadas por la reconstrucción de la industria siderúrgica; Reglamento (C.E.E.) n.º 219/1984, ídem para las zonas afectadas por la reestructuración del sector textil y de la confección; Reglamento (C.E.E.) n.º 217/1984, ídem para las zonas afectadas por la reestructuración de la construcción naval. (J.O.C.E. L 27, de 31 de enero de 1984.)

a la media del país, pero que han sido especialmente afectadas por la crisis».⁴

La carencia de un instrumento de política industrial de estas características obligó a la Administración a utilizar la técnica de las zonas de preferente localización industrial (previstas en la Ley 152/1963, sobre industrias de interés preferente) para hacer frente a la desocupación generada por el cierre de las instalaciones de cabecera de Altos Hornos de Sagunto (Decreto 28 de septiembre de 1983). La reindustrialización de la zona ha sido dirigida por la Comisión de Promoción Económica de Sagunto integrada al 50 % por el Ministerio de Industria y Energía y la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad Valenciana. La tarea de dicha Comisión ha consistido fundamentalmente en captar nuevas inversiones que permitieran, a través de la creación de nuevas actividades instaladas en la zona delimitada reglamentariamente, la recolocación de la mano de obra.

II. EL MARCO COMPETENCIAL

Antes de estudiar el instrumento creado en la Ley 27/1984 de Reconversión y Reindustrialización será preciso referirnos brevemente al marco competencial en el que se desarrollan las actuaciones de los diferentes poderes públicos que intervienen en el ámbito de la política de reindustrialización.

Es necesario tener presentes las especiales características de la realidad en que operamos. Si contemplamos el espacio de intervenciones que pueden realizar los poderes públicos actuales en el ámbito de la economía veremos que puede establecerse en principio un esquema de funcionamiento de la política económica. Por una parte tenemos las políticas instrumentales, es decir, las políticas específicas destinadas a realizar, a hacer efectivas las políticas finalistas generales. Son esencialmente las siguientes: política monetaria, política cambiaria, comercio exterior, política laboral y política preupuestaria. En cambio las denominadas políticas sectoriales afectan áreas o sectores concretos y utilizan para sus fines las políticas instrumentales y otros medios específicos de cada sector. Por tanto vemos que se produce un entrecruzamiento de los diferentes tipos de intervención. La lectura de la Constitución y los Estatutos de Autonomía nos indica que la mayoría de las competencias estatales se mueven en el ámbito de las políticas instrumentales, en cambio las competencias autonómicas son fundamentalmente sectoriales.

La creación de un instrumento de intervención administrativa en un ámbito industrial como las Z.U.R. plantea claramente la cuestión relativa a la

4. Decreto 199/1985, de 16 de enero, sobre declaración de Z.U.R. de Asturias.

Decreto 189/1985, de 16 de enero, sobre declaración de Z.U.R. de la Bahía de Cádiz.

Decreto 190/1985, de 16 de enero, sobre declaración de Z.U.R. de Madrid (B.O.E., de 16 de febrero).

Decreto 531/1985, de 17 de abril, sobre declaración de Z.U.R. en el Nervión (B.O.E., 24 de abril).

Decreto 722/1985, de 24 de mayo, sobre declaración de Z.U.R. de Vigo y El Ferrol (B.O.E., 25 de mayo).

Decreto 914/1985, de 8 de mayo, sobre declaración de Z.U.R. del cinturón industrial de Barcelona (B.O.E., 21 de junio).

imbricación y superposición de diferentes competencias. En las páginas siguientes analizaremos cómo se ha resuelto dicha interrelación en la Ley de Reconversión y Reindustrialización.

La existencia de competencias en diferentes sectores de la actividad (independientemente ahora del tipo de competencias), de carácter interdependiente, complementario, obliga a utilizar un sistema de integración. Dicho sistema deberá permitir la articulación de diferentes niveles de competencias sobre diferentes ámbitos materiales. Se trata de integrar:

- 1.º La competencia autonómica sobre la ordenación del territorio que comporta potestades normativas y ejecutivas, que por su carácter de exclusivas excluyen en principio la intervención de otros entes.
- 2.º La competencia autonómica sobre el sector industrial (que comporta potestades normativas y ejecutivas respetando determinados condicionamientos).
- 3.º Las competencias estatales de carácter normativo y ejecutivo en materia de impuestos estatales (beneficios fiscales).
- 4.º Las competencias estatales de carácter normativo en materia laboral, y por tanto sólo competencia autonómica de carácter ejecutivo.
- 5.º Las competencias estatales en materia de derecho mercantil que no permiten intervención autonómica alguna, al extenderse a todas las funciones que puedan recaer sobre la materia.

La Constitución y el posterior desarrollo estatutario (consideramos sólo los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que asumieron sus competencias en el ámbito del art. 149.3 C.E.) han preservado para el Estado la competencia sobre las Bases y la ordenación de la actividad económica general como mecanismo que permite garantizar la unidad de las decisiones fundamentales. La necesidad de unas normas de carácter general, para todo el territorio, respecto a la finalidad de preservar la unidad de mercado, a la que la Constitución no se refiere en estos términos precisos, pero sí alude al prohibir la adopción de cualquier medida que directa o indirectamente obstaculice la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes (art. 139.2 C.E. (S.T.C. de 28 de enero de 1928). Finalidad explícita en la L.O.F.C.A. al establecerse que «la garantía del equilibrio económico a través de la política económica general corresponde al Estado» (artículo 2.1.b).

Esta competencia estatal condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de industria y planificación de la actividad económica (art. 12 E.A.C.) y por ello nos referiremos brevemente a su contenido.

El ámbito material de intervención estatal no está solamente limitado al establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149. 1.13.1C). Las previsiones estatutarias han introducido una competencia más relevante, la relativa a la *ordenación* de la actividad económica.

La idea de ordenación sugiere un abanico de facultades de intervención

mucho más amplio que la noción de Bases. Tal vez sería preciso insertar en este título competencial las potestades que se han incluido en la interpretación del término Bases en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la necesidad que en determinadas materias y en supuestos muy concretos, ciertas decisiones de carácter concreto, coyuntural, sean adoptadas por el Estado como si formasen parte del contenido de las Bases. El concepto «ordenación» hace referencia a decisiones puntuales, a órdenes o mandatos según las definiciones de carácter etimológico. Si consideramos que las intervenciones estatales en la actividad económica poseen este soporte legal, este fundamento, tal vez podamos operar con una noción de «Bases» de carácter más delimitado, más próximo a la interpretación del concepto inicialmente realizada.

El Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos ha optado por una conceptualización de la noción de Bases de carácter material. Las normas no son básicas por el hecho de aparecer así configuradas en una ley, sino por su contenido. «*Los principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente*» (S.T.C. 40/1981, de 28 de julio). La competencia estatal para fijar las bases es una competencia de normación que corresponde en principio al legislador, que se ha de operar a través de una norma con rango de ley (S.T.C. de 28 de enero de 1982 y 28 de abril de 1983). Ahora bien, como ha explicado Muñoz Machado el hecho de que la regulación primaria de una materia en la que corresponde al Estado restablecer las bases deba establecerse mediante una ley aprobada por las Cortes Generales no es un problema relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que depende del juego del principio de legalidad (materias reservadas a la ley), es decir, de los principios constitucionales que disciplinan las relaciones entre la ley y el reglamento.

Dicha interpretación, que se ha fundamentado en el concepto de interés, admite que en determinados supuestos excepcionales la competencia estatal para dictar las Bases incluya la potestad de dictar actos administrativos aun cuando sean de carácter singular (S.T.C. 42/1983 y 25/1983).

La interpretación tiene un límite constituido por las normas estatutarias que establecen las competencias de acuerdo con el art. 149. 3 C.E. y que prevén competencias autonómicas de desarrollo en los ámbitos materiales que la Constitución permite.

La interpretación de la noción de Bases no puede conducir al mismo resultado operativo que en el supuesto en que el constituyente utilizó otra técnica. Cuando un determinado ámbito se ha querido reservar de forma absoluta a la competencia estatal no se indican las funciones concretas que el Estado posee, sino que se hace referencia a la materia, sin realizar distinciones, como por ejemplo sistema monetario, régimen de la Seguridad Social... Cuando, en cambio, se ha querido reservar al Estado únicamente un determinado tipo de potestad así se ha indicado, como por ejemplo el término legislación en relación a una materia.

Lo básico, como ha indicado el Tribunal Constitucional, debe definirlo el legislador estatal. El margen de apreciación del mismo resulta muy amplio, pero debe respetar el límite constituido por la posibilidad de desarrollo legis-

lativo, desarrollo que deberá poder ser plural y diferente, no unidireccional como en el supuesto del desarrollo reglamentario de una ley. La formulación de las Bases deberá permitir una actividad de desarrollo legislativo en la que tengan cabida «diversas opciones»; no podrá vaciar de contenido la competencia de desarrollo legislativo autonómico (S.T.C. 40/1980 y 1/1982).

Si utilizamos las técnicas del concepto jurídico indeterminado (SÁINZ MORENO), podremos determinar, distinguir, en cada caso entre el «núcleo esencial», «la aureola» y la zona externa del concepto. El legislador estatal puede entrar en el ámbito que forma la aureola, pero no puede ocupar la denominada zona externa, ya que estaría invadiendo las competencias autonómicas, y el T.C. podría declarar inconstitucional la norma por exceso, por regular lo de detalle, lo no fundamental, lo no básico. Parece que si se admite la posibilidad de que la potestad de dictar actos administrativos singulares (que se agotan en su cumplimiento) forme parte de la noción de Bases y, por tanto, sea competencia estatal, se está entrando en la denominada zona exterior, ya que no quedaría margen alguno para la intervención autonómica. ¿Cómo desarrollar actos administrativos? Quizás sería preciso en estos supuestos que la intervención estatal opere en forma de directriz, técnica sobradamente conocida en el ámbito de la intervención económica, que permite una ulterior actuación autonómica, de carácter meramente ejecutivo. La potestad de dictar los actos administrativos quedaría muy ligada y, en cambio, se mantendría un margen de intervención autonómico.

Ahora bien, la interpretación de los conceptos «ordenación» y «Bases» no puede significar la eliminación de competencias expresamente establecidas en los respectivos Estatutos de Autonomía. Por tanto, obligan a proceder a una articulación de las respectivas competencias desde la perspectiva de una posición de preeminencia estatal de acuerdo con las previsiones constitucionales que han operado la mencionada reserva.

La *materia industria* no aparece como tal en el listado del artículo 149.1 CE, de forma que las Comunidades Autónomas la han asumido sin reservas mediante los respectivos Estatutos.

El art. 12.1.2. E.A.C. dispone que corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la industria. Competencia tipificada como exclusiva pero que debe atender en su ejercicio los siguientes condicionamientos:

- a) las bases y la ordenación de la actividad económica general;
- b) la política monetaria del Estado;
- c) lo establecido en el art. 38 C.E. (libertad de empresa);
- d) lo establecido en el art. 131 C.E.;
- e) las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1 C.E.);
- f) la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y sobre las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 143.1.11 C.E.).

Ello no implica que no se presentan problemas en el momento de intervenir en este sector de la actividad económica, ya que a menudo los instrumentos necesarios no están a la entera disposición de las C.C.A.A.

Dentro de esta competencia general los Estatutos de Autonomía han ex-

plicitado la competencia autonómica sobre el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales (art. 12 E.A.C.). Se trata de una norma especial que concreta las competencias en un ámbito muy definido de la intervención en la industria y de una forma muy específica. Dicha disposición no parece que haya de plantear problemas de interpretación por la precisión y exactitud con que se define la competencia; aun cuando la actual regulación en la Ley de Reconversión y Reindustrialización parece indicar lo contrario.

Para acabar de trazar el marco competencial en el que deberá desarrollarse la figura de la Z.U.R. es preciso hacer referencia a dos competencias que por sus características podrían tener un sentido expansivo, dado su contenido programador y coordinador de las diferentes intervenciones de las Administraciones Públicas en presencia: *la planificación de la actividad económica* en la respectiva Comunidad Autónoma (respetando los mismos condicionamientos que el ámbito material de la industria) y *la ordenación del territorio*.

Parece, pues, que las potestades ejecutivas estatales, deberán insertarse en la planificación autonómica. Una decisión puntual no puede contradecir una programación general, de lo contrario estaríamos anulando las competencias autonómicas previstas en los Estatutos. Seguramente éste es el ámbito idóneo para la utilización de técnicas cooperativas que permitan el ejercicio concertado de las respectivas competencias, la adopción de criterios conjuntos y soluciones armónicas.

Los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Galicia estipulan la competencia autonómica en el desarrollo y ejecución de los programas de actuación relativos a comarcas deprimidas o en crisis (arts. 18.7.c. E.A.A. y 30.7.c. E.A.G.). Seguramente el legislador estatutario estaba considerando el diferencial de crecimiento de dichas regiones y la necesidad de llevar a cabo intervenciones de las que constituyen las tradicionales políticas de desarrollo. El sentido originario, referido seguramente a zonas agrarias, no puede impedir reconocer que el ámbito material definido se adecua perfectamente a determinadas zonas industriales actualmente afectadas por la crisis de los sectores básicos o de mayor relevancia de su tejido económico. En la actualidad las bolsas deprimidas se localizan con mayor intensidad en zonas de larga tradición industrial.

La atribución de funciones normativas (generalmente de desarrollo) en las materias a que hemos hecho referencia comporta asimismo funciones de carácter ejecutivo. La potestad organizadora forma parte de las competencias de carácter ejecutivo y permite elegir la fórmula organizativa que el ente encargado de la ejecución, de la aplicación de una determinada reglamentación considere más apropiada. El problema se plantea cuando el aspecto organizativo se configura como uno de los elementos definidores de una determinada política, de una opción que reglamenta la intervención pública en un sector. La selección de un tipo de ejecución puede convertirse en una institución básica, fundamental y, por ello, entenderse como constitutivo de las Bases de la ordenación de la actividad económica. La regulación estatal deberá permitir siempre un espacio de intervención autonómico que permita la plasmación de diferentes opciones políticas (S.T.C. 28 de julio 1981).

III. LA DECLARACIÓN DE Z.U.R.

El Decreto-Ley 8/1983 introdujo la figura de las Z.U.R. en nuestro ordenamiento. Dicha institución queda configurada en la norma citada al establecerse su significado (intervención en zonas afectadas por la crisis de un sector declarado en reconversión), el órgano competente para realizar la declaración (el Gobierno), el contenido mínimo del Decreto (objetivos y delimitación geográfica), los posibles beneficios y su plazo de disponibilidad, la incompatibilidad con otros beneficios, la organización administrativa, las obligaciones de los particulares y las sanciones por incumplimiento.

Prescindiendo por el momento del aspecto organizativo, los restantes elementos, en tanto que configuradores de la institución, forman parte de las Bases de la actividad económica general y, por tanto, su definición era una competencia estatal (art. 12 E.A.C.). La implantación de la Z.U.R. implica la utilización de unos instrumentos, cuya regulación comporta competencias legislativas estatales (beneficios fiscales sobre impuestos estatales, articulación con el Fondo de Promoción de la Ocupación creado por la L.R. y R., preferencias en el crédito oficial).

Los problemas se plantean en un momento posterior: el de la aplicación de la ley. De acuerdo con el marco competencial brevemente expuesto anteriormente hemos visto que las Comunidades Autónomas poseen competencias en materia de planificación de la actividad económica, industria y ordenación del territorio. Si la intervención mediante las Z.U.R. es una actividad de promoción industrial con base territorial será preciso estudiar el procedimiento que permita la articulación de las competencias de los diferentes entes.⁵

El Decreto-Ley 8/1983 de 30 de noviembre de Reconversión y Reindustrialización establecía en el art. 24 que:

«El gobierno podrá declarar Zona de Urgente Reindustrialización el área o áreas del territorio nacional que resulten especialmente afectadas por la crisis de un sector industrial declarado en reconversión.»

Sorprende del texto del Decreto-Ley la ausencia de referencia a la intervención de los órganos de las Comunidades Autónomas, dado que, según hemos visto, poseen competencias en la materia.

En la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley como proyecto de ley se irán introduciendo breves referencias a la intervención autonómica, y así apareció el siguiente redactado:

5. La Administración autonómica ha iniciado una política de localización industrial, paralela a las actuaciones desarrolladas en el seno de la Z.U.R. del cinturón industrial de Barcelona. Se trata de promover la creación de nuevas empresas o la ampliación de las instalaciones ya existentes en determinadas áreas no comprendidas en el territorio de la Z.U.R., pero que también han sido fuertemente golpeadas por la crisis industrial. El Decreto 247/1985 (D.O.G. de 6 de septiembre) establece la prioridad, la preferencia para la obtención de ayudas a las industrias ubicadas en las áreas delimitadas en la citada normativa, de determinadas comarcas, municipios o polígonos industriales. La técnica de fomento utilizada es la más sencilla de instrumentalizar: la subvención. Los criterios y el procedimiento estaban establecidos con anterioridad en la normativa del Departamento de Industria y Energía.

«El gobierno podrá declarar Zona de Urgente Reindustrialización, previo acuerdo con la correspondiente Comunidad Autónoma, el área...»

A través de las enmiendas de los diferentes grupos parlamentarios se introdujo la necesidad de consultar a las Comunidades Autónomas en que se pretendía localizar la Z.U.R. La intervención de las mismas en el trámite parlamentario de Informe de la ponencia (B.O.C. 7 mayo 1984), quedaba limitada a emitir su opinión y, por tanto, era posible localizar una Z.U.R. en contra de la voluntad de la Comunidad Autónoma. Para resolver este problema se introdujo finalmente en el Pleno del Congreso de Diputados la necesidad de un *acuerdo previo* (B.O.C. - junio 1984). La ley obligaba a una negociación, a la formación de una decisión conjunta.

Ahora bien, dicha fórmula plantea bastantes interrogantes, ya que no está fijado ni el procedimiento para el establecimiento del acuerdo, ni la formulación jurídica del mismo, ni su extensión. La Ley, a nuestro parecer, establece únicamente la última faceta de un procedimiento complejo en el que han de intervenir necesariamente órganos pertenecientes a diferentes entes.⁶ Analizaremos a continuación los diferentes aspectos de dicha problemática, tal como aparecen en la Ley, insertándolos en el marco competencial donde se desarrollan las diferentes atribuciones de los poderes públicos.

1. *Carácter discrecional de la declaración*

La referencia estatutaria a la competencia estatal en materia de ordenación de la actividad económica general permite intervenciones estatales de carácter puntual, la adopción de decisiones concretas que por su relevancia económica o interdependencia en todo el territorio nacional requieren una decisión única.⁷

La Ley de Reconversión y Reindustrialización atribuye una potestad discrecional al Gobierno para declarar determinadas áreas Zonas de Urgente Reindustrialización. Se trata de la atribución de una facultad —el «gobierno podrá»— y por ello puede suceder que, debido a consideraciones de índole política o económica, no se utilice. Se trata de una característica de las nor-

6. La necesidad de acudir a técnicas procedimentales para articular las competencias de las diferentes administraciones territoriales (ante la constatación de que las mismas no desarrollan su actividad como si se tratara de compartimentos estancos, sino que se producen interferencias) que difícilmente poseen competencias separadas, fue expuesta ya hace años por SALAS en «El tema de las Competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial». Obra colectiva dirigida por S. MARTÍN RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1983.

7. RUBIO LLORENTE, en el voto particular emitido en la sentencia del T.C. n.º 25/1983, de 7 de abril, considera que los tres supuestos en que la competencia sobre bases incluye también la competencia de simple ejecución se dan cuando el acto de ejecución «comporta, por necesidad intrínseca de la materia básica en cuestión, márgenes tan amplios de discrecionalidad que solamente puede ser atribuida a instancias que no tengan encomendados intereses peculiares diferentes de los puramente generales, o cuando afecta intereses de diferentes Comunidades Autónomas, o bien el caso extraordinario de la situación de urgencia».

mas que regulan intervenciones de carácter económico. Si se quieren establecer disposiciones que tengan un mínimo de temporalidad deben posibilitarse decisiones diferentes. La mera referencia a la posibilidad de cambios de coyuntura económica o las mismas limitaciones presupuestarias, convierten en necesaria la existencia de un margen de discrecionalidad en el ámbito de las normas que regulan la intervención en la economía de los poderes públicos. Ahora bien, dicha discrecionalidad está delimitada en la norma configuradora de la potestad. Se ha previsto el supuesto fáctico: para poder declarar una Z.U.R. será preciso que el área en cuestión se haya visto *especialmente* afectada por la crisis de sectores en *reconversión*. En el trámite parlamentario ha desaparecido la referencia a la necesidad de que se trate de sectores declarados en reconversión, es decir, sometidos a una reestructuración interna dirigida, orientada por los poderes públicos mediante un plan sectorial y no de carácter desordenado o salvaje. Creemos sin embargo que la referencia establecida en el art. 24 sobre la necesidad de que se trate de sectores en reconversión sólo puede tener sentido en relación con el capítulo primero, que establece el procedimiento para la declaración de un sector en reconversión. Recordemos que la declaración de Z.U.R. es una técnica ideada para hacer frente a la reindustrialización de zonas con un tejido industrial debilitado por la crisis de sectores en aquellas áreas. La Reindustrialización aparece como una consecuencia de la Reconversión, aunque temporalmente deba realizarse de forma simultánea y paralela.

Este margen de discrecionalidad explica seguramente la atribución de dicha competencia a la Administración estatal de acuerdo con las disposiciones estatutarias que consideran la ordenación de la actividad económica general competencia estatal. Ordenar es dirigir un determinado proceso de forma que a menudo implica una selección, sobre todo si los recursos de que se dispone son escasos. El objetivo perseguido comporta la idea de una elección de determinadas áreas del territorio; es preciso escoger las zonas en que deberá promoverse la reindustrialización dentro del bloque de las afectadas por la reconversión industrial. El Gobierno así lo ha hecho y ha decidido en el Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 1984 la creación de seis Z.U.R. localizadas fundamentalmente en las principales regiones industriales (tal vez sea la evidencia de la debilidad de la industrialización del país): Galicia (Vigo y El Ferrol), Asturias (Gijón, Mieres, Langreo y Avilés), Bilbao, Madrid, Barcelona y Bahía de Cádiz. Este acuerdo es el acto que inicia un procedimiento complejo en el que deben participar las Comunidades Autónomas. Dicho procedimiento permite articular las competencias de los diferentes entes.

2. *La articulación de las competencias de los diferentes entes*

Un primer nivel de articulación se produce en el momento de dictar la Ley, ya que, como hemos indicado, la Comunidad Autónoma posee competencias normativas en la promoción y localización de la actividad industrial, pero para que esta política sea más eficaz deben utilizarse los instrumentos que son competencia del estado. El problema que se plantea es el relativo a la determinación de los mecanismos que han de utilizarse. La L.R. y R. establece un

marco general para la intervención pública en los procesos de reconversión y reindustrialización. Es una norma de carácter general que habilita a la Administración pero que debe ser actuada para que tenga aplicación directa. En este nivel previo de elaboración de la norma general, de definición del marco de intervención y de los instrumentos a utilizar, la participación de las Comunidades Autónomas no parece garantizada en la Constitución, seguramente al no optar de forma decidida por un Senado como Cámara de representación territorial. Se pueden utilizar mecanismos de colaboración como la elaboración conjunta del proyecto de ley por una comisión mixta Estado-Comunidades Autónomas.

Posteriormente, en fase de ejecución de la norma, la intervención autonómica aparece delimitada en la Constitución y los Estatutos de Autonomía que han preservado para el Estado la competencia sobre las Bases y la ordenación de la actividad económica general, y por tanto las Comunidades Autónomas poseen competencias de carácter normativo para desarrollar la norma estatal. Puesto que la competencia normativa autonómica no posee el mismo alcance en todas las materias que configuran la política de reindustrialización, el art. 24 de la Ley de Reconversión y Reindustrialización explicita que será preciso *el acuerdo* de las Comunidades Autónomas para declarar un espacio de su territorio Z.U.R. Como veremos, el fruto de dicho acuerdo será un Decreto del Consejo de Ministros que posee un doble contenido: una parte tiene carácter normativo y es un típico reglamento ejecutivo de una ley que especifica y desarrolla las previsiones legales, la otra posee carácter de acto administrativo, de mera aplicación de la Ley a un supuesto concepto. El acuerdo permitirá la articulación de diferentes tipos de funciones normativas y la integración de funciones ejecutivas en materias conexas y complementarias.

Describiremos brevemente el contenido del acuerdo, es decir, el resultado final para explicar posteriormente el procedimiento de adopción del mismo. Las decisiones adoptadas recaen sobre materias interrelacionadas, ello explica las características del procedimiento previo a la decisión final que se plasma en el Decreto del Gobierno Central declarativo de una determinada Z.U.R.

El art. 25 de la Ley de Reconversión y Reindustrialización establece el contenido mínimo de los Decretos que declaren una Zona de Urgente Reindustrialización. Norma que tiene el carácter de Reglamento ejecutivo de la Ley, aunque afecte a un determinado territorio, y por tanto sorprende que los Decretos se hayan publicado en el apartado del B.O.E. denominado «otras disposiciones», que contiene generalmente actos administrativos que necesitan ser publicados.

El art. 25 establece:

«El Real Decreto por el que se declara una Z.U.R. deberá poseer el siguiente contenido:

- 1.º Los *objetivos* que se pretenden perseguir.
- 2.º La *delimitación geográfica* de la zona.
- 3.º Las *actividades económicas* cuya realización pueda comportar la concesión de beneficios.

- 4.º *Los beneficios* que puedan concederse de acuerdo con lo establecido en la L.R. y R.
- 5.º El *plazo* en el que podrán solicitarse dichos beneficios, que se fijará de acuerdo con lo establecido en el art. 29 sin perjuicio de su prórroga para ajustarse a los criterios citados.
- 6.º Las *condiciones* que deberán reunir los proyectos para ser objeto de beneficios.
- 7.º Las *normas* básicas de procedimiento para la tramitación de las solicitudes de beneficios.»

Parece que, una vez el Gobierno haya decidido el número de Z.U.R. y en qué Comunidades Autónomas se localizarán, la selección de las zonas en concreto, la delimitación específica, debería ser decidida por el órgano ejecutivo de las Comunidades Autónomas. Tal vez para facilitar la negociación posterior y la adopción del acuerdo el Gobierno podría concretar los principios directores.

A partir de la decisión estatal previa, la iniciativa, la facultad de proponer los proyectos deben poseerla las Comunidades Autónomas. Este derecho de iniciativa es el que corresponde al ejercicio de sus competencias, una de las cuales es la de planificar la actividad económica que se desarrolle en su territorio, cuyo fundamento teórico se halla seguramente en los modernos criterios de la ciencia regional que recomiendan la adopción de las decisiones en el nivel más próximo de la actividad sobre la que recaen. El Estado únicamente debería poder presentar proyectos de reforma, modificación o ampliación de los ya presentados por las Comunidades Autónomas.⁸

Los órganos competentes de las respectivas Comunidades Autónomas deben decidir qué localización concreta consideran la más adecuada, ya que poseen competencia exclusiva para ordenar el territorio, ordenación que implica fundamentalmente optar por una distribución espacial de las actividades.⁹ Por tanto, la delimitación geográfica de la zona (apart. segundo del Decreto),

8. El derecho comparado alemán, al que tan a menudo se refiere la doctrina de nuestro país, nos proporciona un ejemplo muy indicado de articulación de competencias en el ámbito de la industrialización. La ley marco de reforma de la estructura económica regional de 5 de octubre de 1969 establece que la planificación conjunta deberá ser realizada por un Comité de Planificación, integrado por el ministro federal de Finanzas por parte del Bund, y por un ministro de cada Land; las dos partes poseen el mismo número de votos. La iniciativa la poseen los Länder y el Bund sólo puede intervenir reformando las propuestas de los primeros. Este derecho de iniciativa se ve reforzado por la facultad de los Länder de oponerse a la inclusión en el plan-marco de un programa que deba ejecutarse en su territorio. El contenido del plan-marco es el siguiente: determinación de los objetivos, plan financiero bianual (con las previsiones presupuestarias). La ejecución y elaboración de los programas concretos corresponde a los Länder. Éstos solamente están obligados a informar al Gobierno Federal o al Bundestag cuando lo requieran.

9. La relación que a menudo se establece entre espacio y cuantía de las ayudas para argumentar que es preciso limitar la iniciativa autonómica no tiene por qué darse siempre, ya que, si el volumen de las ayudas se establece con carácter previo, así como los criterios de selección, el que una empresa se instale en el espacio predeterminado no determina necesariamente la obtención de la ayuda, sino que intervienen otras variables relativas a objetivos no de localización, sino de tipo sectorial. A menudo los razonamientos de tipo empírico se

es decir, la concreción de los municipios o polígonos que se beneficiarán de la declaración de Z.U.R. debe ser resultado de la iniciativa autonómica.

La concreción de los objetivos, la determinación de las actividades económicas y la selección de las condiciones que han de reunir los proyectos, así como la fijación del plazo de materialización de los programas con ayuda, forman un conjunto de decisiones que configuran una forma de planificación flexible, o rígida. La Constitución establece en el art. 131.2 que el Gobierno debe elaborar sus proyectos de planes de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas.¹⁰ Garantía institucional que no puede olvidarse en el supuesto de planificación sectorial. La fase ascendente de la planificación, relativa a la recogida de información, a la elaboración de propuestas, son decisiones que adoptan las Comunidades Autónomas que han de integrarse en la decisión final que adopta el Gobierno. La decisión definitiva del Gobierno Central fruto de dicho procedimiento complejo va precedida, pues, de una decisión de los órganos ejecutivos de las respectivas Comunidades Autónomas.

La Ley no explicita cuál debe ser el procedimiento que permita la adopción del referido acuerdo, tampoco ha habido un desarrollo reglamentario y las Exposiciones de Motivos son el único instrumento de que disponemos para conocerlo.

Se trata de un procedimiento integrado por diferentes procedimientos.

Dicha integración posibilita la articulación de diferentes competencias de carácter decisorio, atribuidas a diversas Administraciones de carácter territorial. La técnica más idónea es la planificación y seguramente por eso es el mecanismo previsto en las leyes marco que regulan las diferentes tareas comunes en la R.F.A. (art. 91, Ley Fundamental de Bonn).

El acuerdo del Consejo de Ministros decidiendo el número de Z.U.R. y determinando a grandes rasgos las áreas de localización es el acto trámite (por eso no se publica en el diario oficial que inicia el procedimiento).

Las Comunidades Autónomas deben intervenir en el proceso de elaboración del Decreto que declara las diferentes zonas. De acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto 752/1985 sobre declaración de Zona de Urgente Reindustrialización de Vigo y El Ferrol (que es la más explícita, seguramente por la situación de conflicto existente entre el Estado y la C.A. de Galicia), parece que el Gobierno no se limitó a decidir dónde se establecen las diferentes Z.U.R., sino que también aprobó los respectivos proyectos de Decreto y los trasladó posteriormente a los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas más interesadas. Dicho sistema no parece el más adecuado para

pueden realizar en sentido opuesto, y no permiten el establecimiento de una única solución justa (como se preconiza en la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados).

10. Esta norma constitucional tiene dos apartados bien diferenciados: en el primero se establece la legitimidad constitucional de una planificación general de la actividad económica —disposición necesaria para posibilitar este tipo de intervención estatal—, en el otro se establece una garantía constitucional relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad de planificación. Participación que no se puede entender reservada sólo a la planificación general sino que es igualmente necesario en la de carácter sectorial. En un sentido similar MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1982, p. 502.

garantizar las competencias autonómicas y hace pensar más bien en el mecanismo previsto en el art. 130.4 de L.P.A. para la participación de Entidades en la elaboración de disposiciones de carácter general. La consideración de las Comunidades Autónomas como meramente portadoras de intereses particulares parece fundamentar esta actuación. Esta orientación no parece adecuarse a las previsiones constitucionales que configuran un sistema plural de poderes, denominado por el Tribunal Constitucional en algunas ocasiones Estado compuesto (S.T.C. 1/1982). La Constitución opera una división vertical del poder atribuyéndolo a diferentes instancias o niveles: el central, que aparece a veces con la denominación de Estado (confusión destacada por el T.C. en la sentencia n.º 32 de 1981) y el autonómico. Estas dos instancias territoriales dotadas de poder político, legislativo y ejecutivo, permiten una organización descentralizada del poder estatal, una conformación plural de los intereses generales del Estado. La Constitución atribuye diferentes medios a las C.C.A.A. para promover y defender los intereses generales (voto particular S.T.C. 25/1982).¹¹

Es preciso plantear la cuestión relativa a cuál es el órgano de la Comunidad Autónoma que debe expresar la voluntad de la misma, que ha de formular la propuesta que sirva para la adopción del «acuerdo» a que hace referencia el art. 24 de la L.R. y R. Dicho «acuerdo» es la resolución que pone fin al procedimiento iniciado en Cataluña por los órganos administrativos del Departamento de Industria (que poseen competencia en materia de promoción y reestructuración industrial, de acuerdo con el Decreto del 12 de mayo de 1980 de asignación de competencias) después de la comunicación del acuerdo inicial del Consejo de Ministros relativo al número de Z.U.R. y a la localización de las mismas en el territorio del Estado. Este procedimiento es en sí mismo complejo, ya que debe articular las competencias de los diferentes departamentos de la Administración Autónoma (Industria y Energía, Obras Públicas) de forma que permita una resolución unitaria por parte del Consejo Ejecutivo que, de acuerdo con la Ley 3/1982, es el órgano superior colegiado que dirige la política y la Administración de la Generalidad de Cataluña y es el titular de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria. La naturaleza del acuerdo dictado en el ejercicio de competencias de carácter ejecutivo será la de acto administrativo. El mismo posee substantividad jurídica propia, ya que responde a unas reglas propias de validez y es fruto de un procedimiento específico, pero tiene carácter instrumental respecto de la resolución final. Según el art. 46 de la L.P.A. no se requiere la publicación de dicha resolución, ya que la misma debe efectuarse una vez se ha puesto fin al procedimiento; no es por tanto obligatoria la publicación de los actos que tienen el carácter de trámite. Ahora bien, esta disposición está pensada para actos que se insertan en un procedimiento que se desarrolla en el interior de una misma Administración. Pero en el supuesto que analizamos se utiliza la técnica procedimental como medio para articular la actividad de una plu-

11. La consideración de las Comunidades Autónomas como portadoras de intereses generales ha sido ampliamente tratada por la doctrina y especialmente por SANTOLAYA, P., en *Descentralización y cooperación*. Madrid, 1984.

ralidad de sujetos. Es un mecanismo que permite integrar competencias de diferente nivel y sobre ámbitos materiales independientes que hacen necesaria dicha articulación para poder alcanzar determinados objetivos. El acuerdo del Consejo Ejecutivo es el acto resolutorio de un procedimiento que posee un carácter esencialmente técnico e interno que prepara la decisión definitiva, pero en la medida en que marca el final del procedimiento desarrollado en el seno de una Administración y si sus resultados trascienden al exterior, debería ser publicado.¹² Sobre todo si tenemos en cuenta que la Administración autonómica, de acuerdo con la distribución estatutaria de las competencias, posee poder político, poder de dirección y no de mera ejecución de decisiones ajenas (como por ejemplo los organismos autónomos) y, por tanto, en el caso que ahora nos interesa, está ejerciendo funciones propias que implican la adopción de una determinada política, opción que es preciso trascienda al exterior de la Administración Pública. Por tanto, la naturaleza de acto administrativo debe ser matizada, ya que el núcleo corresponde al ejercicio de funciones gubernativas; es un acto político en el sentido de que no estará sujeto a un control jurisdiccional.¹³ No obstante, actualmente parece más útil el nuevo tratamiento del tema de la discrecionalidad administrativa —que considera elemento central el equilibrio de poderes— que la doctrina tradicional de los actos políticos.

Una vez finalizado y adoptado el acuerdo por el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, el Gobierno central tomará la decisión definitiva. Resolución que, según indica el art. 25 L.R. y R., tendrá naturaleza de disposición reglamentaria, ya que regulará la actividad posterior de las Administraciones Públicas, determinará las potestades de los diferentes órganos y establecerá el procedimiento de tramitación de solicitudes de beneficios por parte de los particulares. El resultado final del procedimiento complejo será un acto de la Administración estatal con independencia de las diferentes Administraciones Públicas que hayan participado en su formación.

Hemos intentado describir cuál creemos que es el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias declarativas de las diferentes Z.U.R. que no comporta la invasión de los ámbitos competenciales de los respectivos entes. La no previsión legal de este procedimiento y, por tanto, la no discreción de la forma de adopción de acuerdos en el supuesto de discrepan-

12. La intervención del Parlamento no es necesaria, ya que el contenido del acuerdo no requiere acto legislativo alguno y no se trata tampoco de un convenio de los que precisarían, de acuerdo con el art. 27 E.A.C., la aprobación del Parlamento.

13. Actualmente la única referencia de que disponemos sobre el órgano concreto que ha expresado la voluntad de la Comunidad Autónoma, y la forma que ha adoptado la misma, es el que se indica en las Exposiciones de Motivos de los diferentes Decretos declaratorios de Z.U.R. El más explícito, seguramente debido a las discrepancias, es el Decreto 725/1985 sobre declaración de Z.U.R. en Vigo y El Ferrol, en el que se indica que la Junta de Galicia, órgano colegiado de gobierno de dicha Comunidad Autónoma (art. 16.1, E.A.G.) ha expresado su acuerdo en la reunión del día 7 de marzo de 1985. En las restantes Exposiciones de Motivos se indica solamente que existe el acuerdo previo con la Comunidad Autónoma, precisando el Decreto 531/1985 sobre declaración de Z.U.R. en el Nervión que el acuerdo ha sido adoptado por el Gobierno Vasco, afirmación que sorprendentemente se introduce en la parte dispositiva del Reglamento (art. 1).

cias puede crear conflictos de difícil solución. Pensemos solamente en el supuesto de que el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma considere que el Decreto aprobado por el Gobierno no refleja el acuerdo, se aparta de la resolución adoptada por la misma. ¿A qué mecanismos deberá acudir? Habrá que acudir a las reglas que delimitan las atribuciones de la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa, siempre que los términos de la controversia sean reconducibles a dichas instancias de resolución de conflictos de acuerdo con criterios jurídicos.

Ahora bien, si la discrepancia afecta al núcleo de la decisión que hemos conceptualizado como político, no existe ninguna instancia de resolución del conflicto. Por ello parece que hubiera sido mejor la regulación del procedimiento y el establecimiento de instancias que posibilitaran la integración de los diferentes intereses en presencia. Tal vez se garantizaría más la intervención autonómica (recordemos la tradicional función garantista de las reglas de procedimiento) y al mismo tiempo la transparencia del acuerdo posibilitaría un posterior control parlamentario.

Quizá sería más útil y eficaz utilizar otra técnica de articulación de competencias y de colaboración entre Administraciones. Parece que las fórmulas organizativas respetan más el ámbito de autonomía que las competencias delimitan para cada parte. Los mecanismos procedimentales implican la preeminencia de la Administración que adopta la decisión definitiva. Tal vez la competencia estatal sobre las bases y la ordenación de la actividad económica y las características expansivas de este título de intervención expliquen la opción del legislador por un mecanismo procedimental que garantiza la participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de la decisión, preservando la dirección del proceso por parte del Estado.

Los Reglamentos de las diferentes Z.U.R. deben considerarse desde distintas perspectivas. En algunos aspectos poseen la consideración de Bases, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya que están previstos en la Ley, tienen carácter ejecutivo y desarrollan la regulación de una institución creada por ella. Desarrollo que además regula aspectos básicos para la intervención de las diferentes Administraciones Públicas en presencia. Por ello en las disposiciones finales se recuerda que las Comunidades Autónomas podrán dictar las normas necesarias para su desarrollo.

En cambio, otros apartados de los Decretos reguladores de las Z.U.R. no poseen esta naturaleza material, al reglamentar materias que son competencia estatal en su totalidad, en las que las C.C.A.A. no pueden ejercer funciones (de no haberse dado una delegación estatal, art. 150. 2 C.E.). Las disposiciones finales facultan al Ministerio de Industria y Energía para adoptar las normas necesarias para su ejecución.

IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA REINDUSTRIALIZACIÓN

La Ley de Reversión y Reindustrialización regula los aspectos fundamentales de la organización administrativa que gestionará las Z.U.R. Se prevé la creación, a través de los Decretos específicos que declaren y regulen una determinada Z.U.R., de un órgano de carácter mixto, formado por re-

presentantes de la Administración estatal y de la Administración autonómica —la Comisión Gestora— y de un órgano ejecutivo similar a las Gerencias de los «Polos» denominado Oficina Ejecutiva.

El art. 31 establece las funciones de la Comisión Gestora:

a) *Promover* la inversión privada de la zona, de acuerdo con los objetivos de la política industrial general.

b) *Proponer* a los Organismos competentes de la Administración la elaboración de los planes encaminados a la creación de la infraestructura necesaria, *facilitar* a las empresas el apoyo asistencial que requieran, tanto desde el punto de vista de la evaluación de proyectos como de la innovación tecnológica, asistencia gerencial y reciclaje y formación de recursos humanos excedentes.

c) *Determinar* las necesidades globales para la realización del proyecto y distribuirlas según las modalidades de ayuda asistencial. La instrumentación de crédito oficial será efectuada por la entidad bancaria oficial correspondiente.

d) *Informar* los expedientes que se presenten por las empresas en solicitud de los beneficios previstos, para que pueda ser tramitada la correspondiente Orden ministerial concediendo legalmente los citados beneficios.

e) *Promover* la participación en el capital social de las empresas de sociedades de promoción industrial.

f) Cualquier otra que directa o indirectamente tienda a paliar los efectos negativos de la crisis del sector declarado en reconversión y, en especial, su impacto en la pequeña y mediana empresa industrial.»

Esta referencia genérica a las atribuciones de las Comisiones Gestoras no ha sido precisada con posterioridad por los diferentes Decretos de declaración de Z.U.R.¹⁴

Las actividades que pueden realizar las Comisiones Gestoras se pueden dividir en dos apartados. En un bloque encontramos las que podríamos caracterizar como típicas de órganos administrativos y en el otro situaríamos todas las relacionadas con intervenciones de carácter técnico, de apoyo directo a iniciativas de particulares. Estas últimas parecen más propias de otro tipo de

14. La única precisión introducida es la relativa a los medios a utilizar para el cumplimiento de las funciones establecidas para apoyar o asistir a las empresas. Cuando se trate de evaluar proyectos o de temas relativos a la innovación tecnológica se hará mediante el Centro para el Desarrollo Industrial (entidad de derecho público, con personalidad jurídica privada, adscrita al Ministerio de Industria y Energía) y cuando se trata de prestar asistencia gerencial deberá realizarse a través del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa (organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria). El Decreto que declara la Z.U.R. localizada en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco prevé que estas actividades se realicen también a través de los organismos y entidades dependientes de la Comunidad Autónoma. Este parece el criterio más adecuado a las competencias autonómicas que en este sector de la actividad son de carácter exclusivo, y por tanto solamente tiene sentido la utilización instrumental de medios de la Administración estatal si la Comunidad Autónoma decide no crear los suyos propios, evitando así una duplicidad de servicios.

organización administrativa, más ágil y flexible, como por ejemplo los organismos autónomos que están dotados de personalidad jurídica propia y autonomía económica y administrativa, o incluso a través de la creación de sociedades en régimen de derecho privado (al estilo de las S.O.D.I.).¹⁵ La opción por un órgano administrativo de composición mixta obedece tal vez solamente a la necesidad de garantizar la participación autonómica. Imperativo que se puede realizar mediante otras técnicas organizativas más adecuadas a las necesidades funcionales. Un organismo autónomo con un Consejo de Dirección de composición mixta o una empresa de capital mixto quizás habría posibilitado la utilización de técnicas de derecho privado que se adecuaran más a las funciones atribuidas.¹⁶ La generalidad con que están planteadas las funciones de las Comisiones Gestoras (exceptuando algún caso concreto) y la indefinición de la actividad material sobre la que deben incidir parecen configurar meramente un ámbito de actuación «legítimo» de las Comisiones Gestoras. Técnicamente sólo podremos hablar de competencia cuando tengamos una materia definida —es decir, un objeto sobre el que incida una potestad atribuida por el ordenamiento jurídico— y una potestad concreta y delimitada. Esta determinación específica de una potestad relacionada con una materia concreta que significa el establecimiento de una auténtica competencia sólo se establece en el art. 31 d).

Las Comisiones Gestoras deberán informar los expedientes de solicitud de beneficios que presenten las empresas. Informe que ha adquirido carácter preceptivo a través de los diferentes Decretos de declaración de Z.U.R. Las restantes funciones definen exclusivamente el ámbito de capacidad de las Comisiones Gestoras.

Esta indeterminación de competencias va acompañada de una indeterminación de medios, de forma que la Comisión Gestora aparece como un órgano con funciones de carácter mayoritariamente deliberante (ya que facilita y posibilita la adopción de acuerdos por parte de otros órganos) y con funciones

Vid. sobre la utilización instrumental las referencias en el ordenamiento jurídico español y alemán que efectúa MUÑOZ MACHADO, S., op. cit., p. 446.

15. Las Sociedades de Desarrollo Industrial (S.O.D.I.) se configuran como Sociedades Anónimas con capital del I.N.I., de las Cajas de Ahorro, Bancos y Diputaciones. Su objetivo es doble: 1) movilizar el capital autóctono y foráneo hacia nuevas inversiones en la región mediante la creación, extensión y reestructuración de empresas privadas, y 2) estimular la acción de los poderes públicos para promover nuevos proyectos viables que disminuyan la dependencia regional. El papel de estas entidades ha sido recientemente analizado por CARCELÉN CONESA, J. M.: *Las entidades financieras de desarrollo regional en la Europa Comunitaria*. Madrid, 1982.

16. Varias Comunidades Autónomas han optado por dotarse de estos instrumentos como medio de promoción industrial o de reindustrialización. Vid., Ley 1/1983, de 3 de marzo, de creación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía; Ley 2/1983, de 3 de marzo, de creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (S.O.P.R.E.A.); Ley 6/1983, de 9 de agosto, de creación del Instituto de Fomento Regional del Principado de Asturias; Ley 5/1981, de 10 de junio, sobre creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión del País Vasco; Ley 1/1984, de 2 de enero, sobre la creación de la Sociedad de Desarrollo de Navarra (S.O.D.E.N.A.); Ley 5/1985, de 16 de abril, de creación del Centro de Información y Desarrollo Empresarial de Cataluña; Ley de 10 de mayo de 1984 de creación del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalidad Valenciana.

consultivas en un caso específico, cuando emite el juicio de carácter técnico (informe) que permitirá la formación de la voluntad del órgano que posee la potestad de carácter resolutorio.

Es un órgano colegiado, de acuerdo con la regulación operada por los diferentes Decretos, formado por cinco representantes de la Administración estatal y cinco de la Administración autonómica; el Presidente es designado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de entre los representantes de la Administración estatal y el Vicepresidente es uno de los representantes de la Administración autonómica. Los acuerdos se toman por mayoría, pero el Presidente dirime los empates con su voto (art. 10 de los diferentes Decretos en relación al art. 12.1. L.P.A.). Son miembros de esta Comisión, con voz pero sin voto, los representantes de los Fondos de Promoción de Empleo constituidos en las respectivas Z.U.R.¹⁷

Las características de las Comisiones Gestoras comportan la necesidad de introducir un elemento más dinámico si se pretende que las Administraciones públicas jueguen un papel activo en la reindustrialización.

El art. 30 de la L.R. y R. prevé la creación de una Oficina Ejecutiva en cada Z.U.R., cuyo Director será nombrado por el Ministro de Industria y Energía a propuesta de la Comisión Gestora.

«La Oficina Ejecutiva deberá ejecutar las decisiones de la Comisión Gestora, coordinar la aplicación de las diferentes medidas adoptadas, evaluar y transmitir a la Comisión las necesidades que se planteen en la zona y someter a la Comisión las propuestas de calificación de los proyectos que se presenten para la obtención de los beneficios.»

La voluntad de eludir las técnicas habituales del Derecho Administrativo es evidente al no precisarse ni el régimen jurídico bajo el que deberá actuar el órgano, ni las potestades, ni la composición, temas que en los diferentes Decretos quedan asimismo bastante abiertos. El tema fundamental es seguramente el de la selección de personal, ya que del acierto de la misma depende en parte el éxito de las Z.U.R. La misión fundamental de la Oficina Ejecutiva es atraer inversiones, y para eso de poco sirven las normas jurídicas, la técnica del «management» resulta más útil. Técnica que se ha utilizado en el único precedente próximo —la Comisión de Promoción Económica de Sagunto— a través del nombramiento de un gerente, que es quien ha llevado a cabo todas las gestiones relativas a la captación de recursos.

La única potestad administrativa atribuida es la relativa a la tramitación de los expedientes de solicitud de beneficios que presenten las empresas (la documentación debe presentarse en esta Oficina) y la emisión de un informe sobre los proyectos que acompañan a las solicitudes por la Comisión.¹⁸

17. Regulados por el Decreto 335/85, de 8 de febrero (B.O.E. de 21 de febrero). Se trata de Asociaciones formadas por las empresas de un sector declarado en reconversión, las Organizaciones empresariales y los Sindicatos con la finalidad de mejorar la protección por desempleo, readaptar profesionalmente a los trabajadores afectados por la reconversión y relocalarlos, incluso mediante la incentivación económica a la creación de nuevos puestos de trabajo de carácter estable.

18. Esta doble funcionalidad atribuida a la Comisión Ejecutiva explica que la tendencia organizativa para la Z.U.R. del cinturón industrial de Barcelona consista en separar netamente

Los Decretos han establecido distinciones en cuanto al marco configurador de las Oficinas Ejecutivas. La reglamentación de la Z.U.R. del Nervión se remite a la vigente legislación para establecer su regulación jurídica. En todo caso, deberán respetarse las limitaciones establecidas con carácter general por la Ley de Entidades Autónomas y la Ley General Presupuestaria, así como las diferentes disposiciones autonómicas sobre la materia. La única precisión que se realiza es la relativa a la forma y momento de la disolución: cuando se hayan cumplido las funciones (seguramente se refiere a los objetivos) y mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En todo caso parece evidente que deberá articularse la relación con la Comisión Gestora.

El Reglamento de la Z.U.R. de Vigo-El Ferrol precisa que habrá dos direcciones y que el funcionamiento y la finalización se establecerán mediante un convenio entre el Ministerio de Industria y los Ayuntamientos mencionados. Estas Corporaciones Locales disponen actualmente de organismos con funciones similares y, por tanto, la utilización de los mismos parece la opción más eficaz. Es la única referencia a las Corporaciones Locales, cuando éstas poseen competencias en materia de planeamiento urbanístico y pueden desarrollar una importante política de oferta de suelo industrial. Tampoco se tienen en cuenta las recomendaciones de la O.C.D.E. formuladas en los denominados programas I.L.E. La marginación de la Administración Autonómica Gallega parece problemática, ya que está presente en la Comisión Gestora, que es el órgano que marca las líneas de actuación de la Oficina Ejecutiva. La dificultad en la inserción de dicho organismo aumenta al establecer el art. 12 la adscripción orgánica al Ministerio de Industria y Energía, con lo que comporta en cuanto a la facultad para emitir directivas. La citada disposición establece la posibilidad de contratar el personal en régimen de derecho laboral.

La adscripción de la Oficina Ejecutiva al Ministerio de Industria y Energía ha aparecido por vez primera en los Reglamentos de las tres primeras Z.U.R. (idénticos): Asturias, Bahía de Cádiz y Madrid.

La referencia a la adscripción al Ministerio de Industria y Energía de la Oficina Ejecutiva plantea el problema de dilucidar el contenido real de dicha relación.

El término adscripción referido a la relación que une un organismo con otro sugiere la idea de dependencia.¹⁹ No es una dependencia de jerarquía, como

las diferentes funciones. La Comisión Ejecutiva se configuraría como un servicio especial sin personalidad jurídica, cuya dotación de medios se regulará mediante un convenio entre el Ministerio de Industria y el Departamento de Industria y Energía de la Generalidad. Dicho órgano se dedicaría única y exclusivamente a la tramitación de expedientes. En cambio, para la tarea de dinamización económica se crearía una Sociedad Anónima cuyo capital estaría formado por aportaciones de las diferentes Administraciones Públicas, Ayuntamientos, Corporación Metropolitana de Barcelona y el Centro de Información y Desarrollo Empresarial (adscrito al Departamento de Industria y Energía), así como por aportaciones de determinadas corporaciones de base privada (Cámaras de Comercio e Industria, fundamentalmente) y Cajas de Ahorro.

19. Hablamos de organismo y no de órgano, ya que la naturaleza de la Oficina Ejecutiva no está prefijada en los Reglamentos de cada Z.U.R., sino que es una cuestión abierta. El art. 12.1 del Decreto de la Z.U.R. del Nervión establece que la configuración jurídica será la prevista en la normativa vigente. Por tanto, podrá ser o no dotada de personalidad jurídica, y

la que liga a los órganos inferiores con los superiores en el seno de un mismo ente, y que permite la vinculación del inferior a través de órdenes y la responsabilidad disciplinaria del mismo en el supuesto de incumplimiento. La adscripción expresa la instrumentalidad de un ente con relación a otro de ámbito más general. Esta instrumentalización del ente de competencia más concreta implica la posibilidad de dictar órdenes de carácter general, establecer las líneas de actuación y formular los objetivos para cuya realización el ente «adscrito» goza de autonomía ejecutiva.

La función básica de las Oficinas Ejecutivas es precisamente «ejecutar» las decisiones adoptadas por las Comisiones Gestoras que por sus características de colegialidad no permiten una actuación de carácter técnico como la que se requiere y deberán limitarse a trazar las líneas de actuación. Esta finalidad quedaría hipotecada si se entiende que la adscripción de las O.E. al Ministerio de Industria comporta la posibilidad de que éste imparta directrices. Puesto que esta facultad se entiende atribuida a la Comisión Gestora, resulta difícilmente imaginable una actuación eficaz de un organismo que puede recibir directrices por dos partes, sobre todo cuando se trata de Administraciones Públicas diferentes. La conciliación de los respectivos intereses debe producirse en el seno de la Comisión Gestora. Ésta es la finalidad para la que ha sido creada y por tanto impide que la adscripción tenga, como en otros supuestos, meros efectos funcionales o sirva solamente para establecer la responsabilidad política.

La adscripción puede tener como única finalidad la de determinar quién debe dotar de personal a la Oficina Ejecutiva y quién debe financiarla. Pero tampoco puede entenderse así en términos generales, ya que el Decreto de la Z.U.R. gallega establece que el funcionamiento y la financiación de la misma se regularán mediante un convenio entre el Ministerio de Industria y Energía y los Ayuntamientos de Vigo y El Ferrol.

Tal vez el único sentido del término «adscripción» sea establecer el centro de imputación de las relaciones jurídicas en el supuesto de que la Oficina Ejecutiva no sea dotada de personalidad y se configure como un mero órgano especial de administración (art. 70 del R.S.C.L. o art. 3 de la I.E.E.A.). Aun cuando con dicha técnica organizativa las relaciones entre órganos y Administración del que forma parte sean de tipo jerárquico, sería preciso matizar, debido a la dependencia establecida en el art. 32 de la L.R. y R. entre la Comisión Gestora y la Oficina Ejecutiva. Graduación de la noción de jerarquía que encontramos en el art. 71 y ss. del R.S.C.L. cuando se establece un Consejo de Administración como órgano directivo del órgano especial de administración. En tal caso no tendremos un órgano directivo compuesto por una sola administración, sino por dos. La referencia a la «adscripción» no aparece en el Reglamento de la Z.U.R. del Nervión y en cambio sí se dice que la oficina Ejecutiva podrá configurarse según la normativa vigente. Tal vez estos dos elementos refuercen la opinión anteriormente expresada sobre el sentido del término «adscripción». Se trata de articular una relación entre un órgano

en el supuesto de que se opte por el establecimiento de un ente, éste podrá ser de naturaleza pública o privada, independientemente del ordenamiento que pueda utilizar en el desarrollo de sus actividades.

y un ente mediante unos criterios no de tipo jerárquico —ya que la referencia del art. 21 L.R. y R. al carácter de órgano ejecutivo de las decisiones de la Comisión Gestora lo impide— ni de tipo tutelar, sino de imputar meramente las relaciones jurídicas a una determinada persona jurídica. Este sistema, sin embargo, puede conducir a conflictos, ya que la responsabilidad política no corresponderá a la jurídica.

La creación de las Oficinas Ejecutivas parece operarse mediante las normas que establecen las diferentes Z.U.R. Esta afirmación, que se desprende de la lectura de los respectivos Decretos, difícilmente puede ser aceptada, ya que la puesta en funcionamiento, la operatividad, exigen la regulación de su naturaleza, instrumentos que puede utilizar y dotación de medios (personales y financieros). Esta decisión deberá adoptar la forma de convenio en determinados supuestos, incluso cuando no está previsto. La disolución, de acuerdo con los diferentes Decretos, aparece como ejercicio de la potestad organizatoria de la Administración estatal y es competencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Parece, no obstante, que requiere previamente la obtención del acuerdo de la Administración autonómica, como se necesita previamente para ponerla en funcionamiento.

Los otros dos aspectos organizativos a destacar se derivan del procedimiento establecido en los diferentes Reglamentos de las Z.U.R. para la aceptación de la solicitud de la empresa y la posterior concesión de los beneficios.

Los beneficios que se podrán conceder a las empresas que realicen actividades que se ajusten a los objetivos que se pretenden conseguir a través de la declaración de Z.U.R. (establecidos en los diferentes Reglamentos) son los siguientes: subvenciones, preferencia en el crédito oficial y determinados beneficios fiscales. La concesión de dichos beneficios deberá solicitarse mediante una petición acompañada de una documentación muy extensa que explicitan de forma detallada los diferentes Decretos. La documentación se presenta a las Oficinas Ejecutivas, que son las encargadas de tramitarla. La instancia debe ir acompañada de una Memoria donde consten los programas técnicos y financieros. Se trata de explicar la estructura económica y productiva de la empresa: los medios que se pretende utilizar para la consecución de los objetivos perseguidos.

La distribución de las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma parece prefigurar que el órgano resolutorio sea la Comisión Gestora. En las diferentes disposiciones aparecidas hasta el momento, la competencia de este órgano mixto es muy limitada: emite meramente un informe de carácter preceptivo pero no vinculante.

La propuesta de resolución la efectúa la Secretaría General Técnica, previo otro informe técnico.²⁰ Sorprende la acumulación de informes, sobre todo cuando los dos que se establecen con carácter preceptivo parecen tener

20. Resolución que se adopta con la ayuda de la valoración realizada por el denominado Grupo de Trabajo de Acción Territorial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Se trata de una actividad característica de lo que se denomina en terminología anglosajona órgano de «staff», de ayuda, de apoyo técnico, que pone a disposición de los órganos los medios necesarios para la adopción de la decisión.

las mismas características de tecnicidad y efectuarse según idénticos criterios, si bien éstos sólo están reglamentariamente establecidos en el supuesto de la valoración que debe realizar un órgano del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

La distinción tradicional en materia de organización entre órganos activos («*line*») y órganos de carácter asesor («*staff*») ²¹ queda bastante desdibujada cuando la Secretaría General Técnica, considerada según el art. 19 L.R.J.A.E. un órgano de estudio y de preparación de documentación, es quien realiza la propuesta de resolución. ²² Esta atribución a la Secretaría General Técnica debe entenderse como de mero carácter procedimental interno. Se trata de localizar el órgano que deberá vehicular las propuestas, reunir todo el expediente y canalizarlo hasta el órgano que tenga atribuida la competencia. Seguramente se trata de un medio de coordinación, ya que la materia implica a diferentes Direcciones Generales y, en la tramitación del expediente, han intervenido órganos no encuadrados en el Ministerio de Industria y Energía. El hecho de que, en decisiones de carácter complejo, para cuya formulación se establece la necesidad de diferentes Informes, quien elabora y ordena el expediente esté prejuzgando la decisión y por ello formule la propuesta, no tiene interés jurídico, sino meramente fáctico, ya que la resolución es imputable a quien tiene la competencia atribuida por el ordenamiento. Dicho ordenamiento establece el carácter de la potestad y, si ésta es de carácter discrecional, el titular de la misma posee libertad de decisión en el margen de discrecionalidad configurado por el ordenamiento. El contenido de la propuesta de la Secretaría General Técnica posee la misma relevancia que los demás actos-trámite que forman el expediente: son necesarios y constituyen una garantía para el particular y pueden permitir apreciar el vicio de desviación del poder. La Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad para pronunciarse sobre la aceptación de la solicitud de beneficios. La resolución no se fundamenta en una mera constatación del cumplimiento de unos requisitos. No hay automatismo, sino valoración de diferentes elementos, ponderación de la viabilidad del proyecto. La potestad de la Administración en la determinación exacta, en la cuantificación de los beneficios, es también de carácter discrecional, ya que puede guardarlos de acuerdo con lo que estime más conveniente para el efectivo cumplimiento de los objetivos perseguidos. La caracterización de la potestad como discrecional convierte en fundamental al órgano resolutorio por el margen de libre apreciación del que dispone.

El órgano que pone fin al procedimiento es el titular del Ministerio de Industria y Energía mediante una resolución que adopta la forma de orden ministerial, resolución que ha de remitirse al Ministerio de Hacienda a efectos de la concesión de los correspondientes beneficios fiscales. Los diferentes Decretos prevén la posibilidad de introducir condiciones nuevas en el momento de la concesión de los beneficios. Por eso el acto administrativo requiere la aceptación para desarrollar su eficacia.

21. Vid. GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II-1, Madrid, 1971; y ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I-2, Madrid, 1981.

22. El art. 16.3 L.R.J.A.E. otorga a los Directores Generales la función de «proponer al Ministro la resolución que estime procedente en los asuntos que sean de su competencia y cuya tramitación corresponda a la Dirección General».

La conformidad con la resolución administrativa marca el inicio de la relación entre la empresa y la Administración. No vamos a analizar ahora las características de dicha relación; sólo indicaremos que comporta la obligación de suministrar información por parte de las empresas sobre el grado de cumplimiento de los objetivos fijados y la realización de las obligaciones adquiridas, así como la obligación de soportar cuantas inspecciones sean necesarias y colaborar en el desarrollo de las mismas. La información deberá suministrarse a la Administración estatal y a la autonómica.²³ Las inspecciones serán llevadas a cabo por las dos administraciones según la distribución de competencias estatutaria.²⁴

23. La necesidad de presentar informes a las Comunidades Autónomas se introdujo en la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley de Reconversión y Reindustrialización. Afecta únicamente a las que poseen atribuidas competencias en materia de desarrollo y ejecución de planes estatales de reconversión industrial (art. 33-1, L.R. y R.). Esta duplicidad, reiterada en los diferentes Decretos reguladores de las Z.U.R., parece innecesaria. Como ha indicado reiteradamente el T.C., el Estado y las C.C.A.A. están recíprocamente sometidos a un deber general de colaboración que no es preciso fundamentar en precepto expreso alguno (S.T.C. 18/1982, 4 de mayo). Deber del que se deriva la obligación de suministrarse recíprocamente información y proporcionarse auxilio (S.T.C. 80/1985, de 4 de julio). Deber establecido con carácter general, y de forma recíproca, no tiene demasiado sentido obligar al particular a informar por separado a dos Administraciones Públicas que pueden recabarse mutuamente la información de que disponen.

24. En este caso tal vez parezca más adecuado al principio de eficacia, establecido en el art. 103.1, C.E., como principio estructural del funcionamiento de la Administración Pública, la no duplicación del servicio de inspección. Se puede formalizar un convenio a través del que la Administración autonómica asuma la totalidad de la función de inspección mediante sus órganos y traslade con posterioridad la información que sea necesaria a la Administración

