

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 29/1986 de 20 Feb. 1986, Rec. 848/1983

Ponente: Gómez-Ferrer Morant, Rafael.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, D.^a Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado EN NOMBRE DEL REY la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 848/1983 y 744/1984, presentados por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 Nov. , de reconversión y reindustrialización, y de la Ley 27/1984, de 26 Jul. , de Reconversión y Reindustrialización. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. En 16 Dic. 1983, el Director general de lo Contencioso y el Patrimonio de la Junta de Galicia, en representación del Gobierno de la nacionalidad gallega, formula demanda de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos del Real Decreto-ley núm. 8/1983, de 30 Nov. , de reconversión y reindustrialización:

1.º Art. 1, párrafo 1.º, en cuanto a la frase «Y conforme al procedimiento que se establece en el presente Real Decreto-ley.»

2.º Art. 1, párrafo 2.º, en cuanto a la frase «al que, en su caso, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas podrán dirigirse solicitando de modo suficientemente documentado dicha declaración.»

3.º Art. 2, párrafo 1.º, en el extremo relativo a que «la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos designará un órgano, integrado por representantes de la Administración con el único objeto de elaborar, recabando las opiniones de las representaciones sindicales y empresariales implicadas, y de negociar con los mismos, dentro del plazo que fije la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el correspondiente proyecto de reconversión industrial.»

4.º El art. 3, párrafo 1.º, en su totalidad.

5.º El art. 3, párrafo 2.º, en el extremo relativo a que «si no se lograra acuerdo sobre el proyecto del plan, el órgano de elaboración lo remitirá, por el mismo conducto, a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, proponiendo la aprobación del proyecto...».

6.º El art. 4, párrafo 1.º, en su totalidad.

7.º El art. 5, párrafo 2.º, en el extremo relativo a que «la solicitud de incorporación al plan... se presentará por la Empresa ante el Ministerio de Industria y Energía para su aprobación conjunta por este Ministerio y los de Economía y Hacienda y Trabajo y Seguridad Social, previo informe de la Comisión de Control y Seguimiento, contemplada en el art.6.»

8.º El art. 6 en su totalidad.

9.º El art. 7, en cuanto a los siguientes extremos, y en el solo supuesto de que se interpreten en el sentido de única presencia estatal en los órganos de gestión aludidos:

a) El párrafo 2.º, de su párrafo 1.º, relativo a que «con carácter alternativo, el Real Decreto de reconversión podrá establecer, como órgano técnico del plan, una Gerencia, que gozará de personalidad jurídica pública, pudiendo contratar en régimen de derecho privado y financiándose con los recursos que establezca dicho Real Decreto.»

b) El párrafo 2.º, tercera, relativo a que «el Estado estará representado en todos los órganos de la sociedad.»

10.º El art. 24, en cuanto a la «declaración a que se refiere se instrumenta, procedimentalmente, al margen de las previsiones» o «colaboración» de la Comunidad Autónoma.

11.º Los arts. 30 y 32, en su totalidad, y el art. 31 como conexo al primero de los citados.

12.º El art. 33, párrafo 1.º, en lo referente a que «las Empresas acogidas a planes de reconversión o incorporadas a una zona de urgente reindustrialización... presentarán, anualmente, a la Administración del Estado, un informe comprensivo del estado de cumplimiento de todos los objetivos previstos y de los compromisos contraídos por las partes, con motivación, en su caso, de las desviaciones producidas.»

13.º El art. 33, párrafo 2.º, en su totalidad y en cuanto prescinde de las potestades de inspección de la Comunidad Autónoma.

14.º La disposición transitoria segunda, en cuanto suponga prescindir de una participación o colaboración autonómica en la Gerencia.

2. En el suplico del escrito de interposición del recurso se solicita se dicte Sentencia que contenga los siguientes pronunciamientos:

1.º La inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados, mencionados en el encabezamiento del escrito.

2.º Que las normas o preceptos del Decreto-ley que no son objeto de impugnación, en cuanto a su fondo o materia, no ostentan el significado «formal» de «Bases» como concepto relevante, por delimitador, en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia, presentando, sin embargo, el carácter de «medidas de política económica.»

3.º Que la definición y el establecimiento de «bases», en orden a los planes de reconversión industrial y reindustrialización, requiere la colaboración y cooperación autonómicas, con recíproco cumplimiento estatal y comunitario de las prescripciones del art. 131.2 de la Constitución Española y demás instrumentos de coordinación citados en el cuerpo el escrito, ni otros de análogo carácter.

Por otro sí, se reserva el derecho a interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de convalidación del Decreto-ley, si se confirmasen los planteamientos de la norma provisional y urgente; en consecuencia, suplica se tenga por efectuada dicha manifestación, a los efectos de lo que prescribe el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo LOTC).

3. Las alegaciones en que la representación de la Junta de Galicia fundamenta sus pretensiones son las siguientes:

A) La primera alegación se dedica al planteamiento de las cuestiones que suscita el Decreto impugnado, a cuyo efecto se efectúan las consideraciones siguientes:

a) La representación de la Junta reconoce que resulta evidente, como hecho notorio, la necesidad de delimitación de marco jurídico de la reconversión industrial y de la reindustrialización, como afirma la exposición de motivos del Decreto-ley, pero afirma que ello no debe conllevar la consecuencia palmaria en el examen de la norma, de la absoluta marginación y olvido de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia, asumidas en sus respectivos Estatutos y, en especial, en el Estatuto de Autonomía de Galicia, en lo que afecta al presente proceso constitucional. Esta consideración inicial se desarrolla en las siguientes ideas:

El Decreto-ley no delimita un marco jurídico, sino que regula exhaustivamente la materia relativa a la planificación en orden a la reconversión y planificación, prescinde de la colaboración autonómica, y posee un contenido que excede del carácter básico o coordinador de la planificación estatal, al margen y en flagrante violación de las competencias planificadoras «concurrentes» de las Comunidades Autónomas y del «desarrollo y ejecución de la propia planificación estatal», como «marco general», en el respectivo ámbito territorial autonómico, dentro de la propia dimensión del interés comunitario.

El Real Decreto-ley ignora, en realidad, la existencia constitucional del «Estado de las Autonomías», cuando sostiene una «autodelegación» en favor del propio poder centralista que dicta la norma, al margen de los procedimientos y normas sustantivas relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto-ley prescinde del mecanismo constitucional de colaboración y participación autonómica prescrito en el art. 131.2 de la Constitución .

La naturaleza de la planificación, vinculante por el sector público e indicativa para el privado, en el modelo de la economía social de mercado, definido por la Constitución (art. 38), adquiere relevancia no solo en cuanto al sector público estatal, y el correlativo interés nacional y supracomunitario, sino también en el interés de las Comunidades Autónomas, que como sector público relevante en un Estado de las Autonomías, no permanece ajeno al sistema de distribución o reparto competencial que contemplan la Constitución (arts. 131, 147, 148 y 149), y los diversos Estatutos. A este respecto, es preciso tener presente que el Estatuto de Autonomía de Galicia contempla la planificación como técnica de intervención económica dentro de las bases y la coordinación estatal en los siguientes preceptos: 27, núm. 24; 28.4; 30.1.1; 30.1.2; 28.5; 30.1.7; 30.1.6.

b) Después de referirse al contenido y alcance de los preceptos citados, la representación de la Junta señala que, en definitiva, el esquema constitucional, en orden a la planificación, puede sintetizarse así:

El Estado elabora las bases de la planificación como competencia exclusiva (art. 149.1.13 de la Constitución), cuya función consiste en equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial (art. 131.1 de la Constitución).

Las bases se aprueban por Ley, previa elaboración de un «proyecto de planificación» (art. 131.2 de la Constitución), que se hará de acuerdo con las previsiones que suministren al Gobierno las

Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones, de acuerdo con el mencionado art. 131.2, a cuyo fin se constituirá el Consejo que indica tal precepto.

El concurso autonómico en la elaboración del precepto 131.2 deriva de la existencia de competencias exclusivas comunitarias, de carácter concurrente, en orden a la elaboración de su propio plan, dentro del marco o bases establecidas por el Estado, pues de otra forma, el art. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG), quedaría vaciado de todo contenido, al igual que los demás preceptos de dicho Estatuto, antes mencionados; todo ello sin perjuicio de la coordinación que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.13 de la Constitución .

c) La representación de la Junta concluye esta alegación señalando que el Decreto-ley impugnado no se ajusta al sistema constitucional expuesto; a su juicio, los preceptos impugnados incurren en las siguientes infracciones:

En primer lugar, instauran un procedimiento de elaboración del plan y de declaración de un sector en reconversión, en que se prescinde de toda colaboración autonómica (capítulo I).

En segundo término, no se ha constituido el Consejo previsto como obligatorio por el art. 131.2 de la Constitución , que se sustituye por un órgano administrativo designado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, integrado en exclusiva por representantes de la Administración.

El capítulo II, relativo al desarrollo del Plan de reconversión, confía el desarrollo y ejecución a la organización estatal, con notorio olvido del art. 30.1.7 del Estatuto de Autonomía; es más, como órgano de colaboración, vigilancia y control, se anuncia la futura constitución por «Real Decreto», y por modo obligatorio, de una Comisión de Control y Seguimiento, cuyas funciones pretenden sustituir a las potestades comunitarias exclusivas que habilita el precepto estatutario.

Los propios argumentos pueden esgrimirse con respecto a los preceptos impugnados del capítulo VII del Real Decreto-ley, con el plus de antijuridicidad de instaurar un sistema de coordinación («Comisión Gestora» y «Oficina Ejecutiva»), que supone someter a la jerarquía estatal, con notorio olvido del principio de autonomía, el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución.

El Real Decreto-ley afecta, en definitiva, en cuanto a los preceptos impugnados, al régimen de las Comunidades Autónomas, vulnerando, en cuanto a tal circunstancia, el art. 86.1 de la Constitución .

La Ley de convalidación que confirmase tales preceptos, adolecería de los mismos vicios de inconstitucionalidad: Convalidaría un acto nulo, y, a la vez, no estaría amparada o habilitada por ningún título constitucional o estatutario atributivo de tales competencias.

B) La segunda alegación trata de la «incidencia de la planificación en cuanto al ejercicio de las competencias comunitarias concurrentes: Su alcance material como límite.»

Esta alegación, que en parte reitera el contenido de la anterior, parte de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.13 de la Constitución, del contenido del art. 131.2 de la Constitución , y de la doctrina del Tribunal establecida en sus Sentencias de 5 Ago. 1983 (proyecto de LOAPA), y 28 Ene. 1982. En definitiva, las facultades del Estado comprenden las bases y la coordinación de la planificación económica, lo que constituye un límite a las competencias comunitarias, pero tales competencias estatales no permiten ultimar un plan, al margen de la colaboración autonómica, por genérico que se plantee el instrumento planificador.

Por otra parte, la norma impugnada afirma que el Real Decreto de reconversión determinará el sistema de seguimiento y control, la información a cargo de las Empresas y órganos de gestión

sectorial, y la información previa de los programas de las Empresas; las competencias correspondientes se atribuyen a la Comisión de Seguimiento, con olvido de que el art. 30.1.7 del EAG otorga a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en orden al desarrollo y a la ejecución, únicamente limitada por las bases y coordinación estatales.

Los propios argumentos en orden al desarrollo y ejecución, pueden esgrimirse en orden a la Comisión Gestora y Oficina Ejecutiva (arts. 30 y 32 del Decreto-ley), y los informes e inspecciones del art. 33.1 y 2, así como el 7.2, y su Disposición transitoria segunda, en cuanto se interpreten como una representación exclusiva del Estado en la Gerencia y demás órganos sociales.

Por otra parte, la representación de la Junta se refiere a los preceptos del Decreto-ley que pueden calificarse de bases, las cuales no pueden llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad, lo que aquí se produce en cuanto el Decreto-ley vacía de contenido no solo el art. 131.2 de la Constitución, sino también el art. 30 del EAG, en los apartados citados con anterioridad, y el art. 27.24 del propio Estatuto. Así, el procedimiento de elaboración y coordinación autonómicas y del Consejo al que se refiere el art. 131.2 de la Constitución (arts. 1 a 4 del Decreto-ley, en cuanto a los conceptos impugnados); y lo propio puede afirmarse del art. 5.2 y 6 y 7.2, tercero, si se interpreta este último como única presencia estatal.

Finalmente, después de referirse a la doctrina sentada en orden a la coordinación por la Sentencia del Tribunal de 28 Abr. 1983, la representación de la Junta sostiene que ni los preceptos impugnados del Real Decreto-ley, relativos al procedimiento de elaboración del proyecto de plan y declaración de un sector de reconversión (capítulo I), ni los relativos al desarrollo del Plan (capítulo II), se ajustan a la necesaria coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas, en especial la gallega, en orden al ejercicio y homogeneización de las respectivas «competencias concurrentes»; y lo mismo puede afirmarse de los arts. 24, 30, 32, 33.1 y 2, del propio Decreto-ley, cuyos mecanismos de coordinación e información recíprocos no se ajustan al significado constitucional del principio de coordinación.

C) La tercera alegación trata del «análisis de los medios o instrumentos constitucionales de coordinación en orden al ejercicio de las respectivas competencias:

Consecuencias.»

a) En primer lugar, recuerda en esta alegación la doctrina del Tribunal en orden a que la coordinación, art. 149.1.13 de la Constitución, no puede suponer una vulneración de las competencias autonómicas concurrentes, ni un sometimiento de las Comunidades Autónomas al principio orgánico de jerarquía, ni un vacío normativo de los respectivos Estatutos de Autonomía.

b) A continuación enuncia los distintos instrumentos de coordinación, comenzando por el Consejo previsto por el art. 131.2 de la Constitución, como órgano de participación, para concluir en este punto que la definición y establecimiento de las bases de una planificación relativa a la reconversión industrial y reindustrialización, al margen de la participación de las Comunidades Autónomas y organizaciones ciudadanas, debe reputarse inconstitucional.

c) Seguidamente se refiere a la necesidad de oír a las Comunidades Autónomas antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de Ley de Armonización que las afecte (art. 1 de la Ley 12/1983, de 10 Oct., del Proceso Autonómico), régimen que pretende sea aplicable a la planificación, dado su objeto, de acuerdo con el art. 131 de la Constitución, teniendo en cuenta, además, que un Decreto-ley no puede afectar al régimen de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 86 de la Constitución.

d) En cuanto a la información (art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico), señala que los informes a que se refiere el art. 33.1 del Decreto-ley, se suministran directamente al Estado, y no a través de la Comunidad Autónoma, vulnerando, a mayor abundamiento, el art. 30.1.7 de la Constitución .

e) Respecto a los requerimientos, instrucciones y conferencias sectoriales (arts. 3 y 4 de la Ley del Proceso Autonómico), señala que la Comisión Gestora y Oficina Ejecutiva como mecanismo de desarrollo y ejecución previstos en los arts. 30, 31 y 32 del Decreto-ley, aparte de incidir en competencias exclusivas de la Comunidad (art. 30.1.7 del EAG):

Sustituyen y anulan a los órganos de la Comunidad Autónoma de Galicia, incidiendo así en el esquema constitucional de distribución de competencias.

Su finalidad no es el mero intercambio de puntos de vista y el examen de cuestiones comunes, sino un ejercicio efectivo de competencias de ejecución y desarrollo entregadas, con tal mecanismo, a la única decisión estatal.

La Comunidad Autónoma respectiva, que se integra en la Comisión Gestora como órgano estatal de desarrollo y ejecución, aparte de verse despojada de sus competencias ejecutivas, queda sometida en el sistema del Real Decreto-ley, en orden a los planes y declaración de zona de urgente reindustrialización, a la propia jerarquía estatal .Es más, la intervención autonómica en la materia relativa a la «reindustrialización», se reduce a formar parte de una Comisión Gestora, íntegramente denominada por la organización estatal, cuya actuación en la hipótesis de la norma (interpretación coordinada de los arts. 24, 25 y 30), se produce una vez declaradas por Real Decreto, las zonas o áreas afectadas, y definidos los objetos por norma de idéntico rango reglamentario.

D) La cuarta alegación se refiere al «rango de la norma que establezca el plan o planes de reindustrialización». En relación con esta alegación, la representación de la Junta formula las consideraciones siguientes:

a) Estos planes o programas, en cuanto no supongan la formulación de bases o principios básicos derivados de normas con rango de ley, han de adecuarse al principio de reserva legal y procedimiento que establece el art. 131 de la Constitución , en cuya estructura no cabe ni el procedimiento ni el significado del Decreto-ley como norma de urgencia que prescinde de la previa elaboración de un proyecto, circunstancia básica en el esquema competencial que contempla la Constitución.

b) Parece obvio en la sistemática constitucional (arts. 131 y 86.1), que el Decreto-ley no puede definir o establecer unas bases, ni tampoco un sistema de coordinación, por cuanto ambas potestades «limitan el ejercicio de las competencias autonómicas concurrentes», ausentes, además, en cuanto al suministro de las previsiones que exige el art. 131.2 de la Constitución en el procedimiento de elaboración del Decreto-ley.

c) Si ello es así, el Decreto-ley tampoco puede autodelegarse o abrir el campo a la potestad reglamentaria del Gobierno, como lo hace el Decreto-ley impugnado en su art. 24.

d) La materialidad básica de algunos preceptos del Decreto-ley, no puede justificar la presencia de un Decreto-ley interpuesto entre la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, cuando tal virtualidad, al margen de un título constitucional o estatutario atributivo de tal competencia específica, no está reconocido en la propia Ley, emanada directamente de las Cortes Generales, como apreció el Tribunal en su Sentencia de 5 Ago. 1983. Lo contrario sería equivalente a reconocer que el Gobierno, aunque por modo temporal y provisional, puede colocarse en la posición del poder constituyente y realizar funciones relativas al régimen de las Comunidades Autónomas, que, por formar parte de la estructura y organización central del Estado, deben quedar al margen de la extraordinaria y urgente necesidad, causa de los Decretos

leyes, en todos los extremos relativos a su «sistema competencial» o «instituciones de autogobierno». Cita la doctrina establecida por el Tribunal en su Sentencia de 20 Abr. 1983, en cuanto al instrumento para establecer las bases, la ley, y añade que el Decreto-ley y Reales Decretos que pretenden habilitar en la materia relativa a reindustrialización se presentan como normas originarias del Gobierno que, lejos de partir de un núcleo básico preestablecido, definen ex novo o sientan criterios definidores de una planificación reindustrializadora sin precedentes en los términos en que se propone.

E) La quinta alegación se dedica a «las competencias de desarrollo y ejecución del art. 30 del EAG: Análisis del Decreto-ley desde esta perspectiva». En esta alegación se exponen los siguientes razonamientos:

a) Aunque la ley estatal puede delimitar positivamente el contenido de las competencias de desarrollo y ejecución autonómicas, precisando así su alcance, ello no puede suponer un vaciamiento de las competencias estatutarias hasta el punto de reducir la competencia concurrente a la mera posibilidad comunitaria de dictar normas de carácter adjetivo u orgánico sin ningún contenido de carácter material o sustantivo. Es más el alcance delimitador de la ley estatal por la remisión que el art. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia efectúa a los arts. 131 y 149.1.13 de la Constitución, solo alcanza a la definición de bases e instauración de sistemas de coordinación.

b) El Decreto-ley impugnado presenta normas de carácter básico, que relaciona la representación de la Junta, pero las que no presentan este carácter básico o no se adecuan a los instrumentos constitucionales de coordinación, deben entenderse en el sentido, contenido y finalidad de las competencias de desarrollo y ejecución del art 30 del EAG. Después de referirse a diversos preceptos del propio Estatuto (37.2; 27.24;37.3; 30.3), señala que el Decreto-ley invade las competencias de la Comunidad, en los términos que expone, por razón del contenido de sus arts. 2.1; 1, párrafo 2.º; 5.2; 6.1 y 2; 7.2, tercera; 24; 30; 32; 31 por conexión; 33.1 y 2, y Disposición transitoria segunda, en cuanto suponga no presencia autonómica en la Gerencia como instrumento de gestión, control e intercambio.

F) La sexta y última alegación se refiere a que «el Decreto-ley, desde el punto de vista formal, no es norma adecuada para incidir en el sistema de distribución competencial.»

Esta alegación, recogiendo en parte el contenido de las anteriores, se refiere a la limitación del contenido de los Decretos-leyes (art. 86 de la Constitución), a las competencias del Estado y de la Comunidad, al art. 131 de la Constitución, a los fundamentos del ordenamiento constitucional y estatutario, y a criterios de justicia material, para concluir que, aunque el Decreto-ley no pueda ostentar eficacia y virtualidad constitucionales en orden al establecimiento de bases afectantes al régimen de las Comunidades Autónomas (distribución competencial), sí puede contener, por motivos extraordinarios y urgentes, la definición y establecimiento de medidas financieras, tributarias, laborales, etc., desprovistas, sin embargo, del carácter formal de bases.

4. Por providencia de 21 Dic. 1983, la Sección acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado al Congreso de los Diputados, al Senado, y al Gobierno, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

5. Por escrito de 28 Dic. 1983, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que dicha Cámara no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que le concede el art. 37 de la LOTC.

6. Por escrito de 29 Dic. 1983, el presidente del Senado solicita que se tenga por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración, a los efectos del art. 83.1 de la LOTC.

7. Por escrito de 5 Ene., el Abogado del Estado se persona en el recurso y solicita se le conceda una prórroga para formular alegaciones, que le fue otorgada por la Sección mediante providencia de 11 Ene. 1984.

8. Por escrito de 20 Ene. 1984, el Abogado del Estado formula las alegaciones siguientes:

A) Después de exponer el planteamiento del recurso interpuesto por la Junta de Galicia, el Abogado del Estado se refiere a la naturaleza del Real Decreto-ley impugnado.

a) El Decreto-ley viene a establecer, a su juicio, el cuadro de medidas de carácter tributario, financiero y laboral, y las normas generales de carácter procedimental y orgánico, a través de las cuales han de encauzarse las actuaciones concretas de reconversión y reindustrialización.

El establecimiento de ese marco jurídico responde a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, cuya evidencia reconoce la propia Junta de Galicia. Gran parte de las medidas concretas requieren una cobertura con fuerza de ley que, extinguida la vigencia de la Ley 21/1982, hacía inaplazable este nuevo marco jurídico; otro tanto ocurre con respecto al esquema procedimental general por donde encauzar las actuaciones concretas de reconversión y reindustrialización.

En consecuencia, el Abogado del Estado rechaza el pretendido carácter exhaustivo de la regulación contenida en el Decreto-ley impugnado.

b) En segundo término, el Abogado del Estado se refiere a la naturaleza de las actuaciones de reconversión señalando que no hay ningún inconveniente en afirmar que las medidas de reconversión sectorial tienen verdadera naturaleza planificadora; precisamente la pretensión de proyección sobre la totalidad de cada sector comporta una exigencia de unidad en el diseño, desarrollo y aplicación de estos planes que ha de traducirse en una intensificación de las competencias estatales.

Respecto a las actuaciones en zonas de urgente reindustrialización cabría, en principio, calificarlas como meras medidas de fomento, si bien aparecen conectadas a la determinación de ciertos objetivos y, en último término, a la política nacional de reconversión industrial. Mediante este tipo de actuaciones se produce pues, indudablemente, un ejercicio por el Estado de su competencia de dirección de la política económica, de «ordenación de la actuación económica general», parámetro delimitador de las competencias autonómicas expresamente aludida en el art. 30.1 del EAG.

c) La representación de la Junta de Galicia, a juicio del Abogado del Estado, no siempre diferencia adecuadamente entre lo que constituye la normativa reguladora de la planificación general y sectorial y los concretos instrumentos planificadores, ya sean asimismo generales o sectoriales.

El Decreto-ley viene a establecer el marco jurídico general conforme al cual han de desenvolverse las actuaciones de reconversión y reindustrialización, por lo que, afirma el Abogado del Estado, no tiene sentido admitir lo que la demanda llama «autodelegación en favor del propio poder centralista», o cuestionarse desde el punto de vista de los arts. 97 y 9 de la Constitución la viabilidad, en este caso de una habilitación por Decreto-ley, en favor de la potestad reglamentaria.

Como se ha indicado en la doctrina, existe una diferenciación estructural de los instrumentos de planificación respecto a los cauces ordinarios de normatividad. Los criterios de la relación Ley-Reglamento no pueden trasladarse sin más a la existente entre el marco jurídico general de la planificación y las normas que, aun siendo preceptos reglamentarios de desarrollo y aplicación, constituyen, realmente, las actuaciones planificadoras.

d) A partir de esa precisión sobre la naturaleza del Decreto-ley, como marco general de actuaciones concretas, el Abogado del Estado pasa a analizar si la norma impugnada prescinde o no del mecanismo constitucional, previsto en el art. 131 de la Constitución .

En relación con este punto, ha de partirse de la inexistencia del indicado Consejo, sin que el retraso del legislador en el cumplimiento del mandato contenido en el art. 131.2 de la Constitución para la regulación y constitución del Consejo pueda impedir ni la emanación del marco jurídico general para actuaciones de planificación sectorial, ni estas actuaciones. Por otra parte, aunque ya existiera el mencionado Consejo, seguiría siendo constitucionalmente viables, y probablemente necesarios para la aplicación de la planificación sectorial, órganos como los previstos en el Real Decreto-ley 8/1983 . Finalmente, la inexistencia de dicho Consejo, y tampoco el contenido del Decreto-ley, no excluyen de ningún modo los criterios materiales de participación que inspiran el art. 131.2 de la Constitución , los cuales, en cuanto a las Comunidades Autónomas, se desarrollan estatutariamente.

B) En cuanto a la supuesta inidoneidad de la figura del Decreto-ley para la regulación contenida en el que es objeto del recurso, el Abogado del Estado señala que las objeciones opuestas por la Junta de Galicia se centran en la reserva negativa que para el Decreto-ley establece el art. 86.1 de la Constitución .

a) El Abogado del Estado entiende que la prohibición de efectuar el régimen general de las Comunidades Autónomas impide o bien una regulación general que tenga por objeto dicho régimen, o bien una regulación que sea contraria al contenido esencial del principio constitucional de autonomía.

Evidentemente, no puede hacerse equivaler a esto último la delimitación estatal, a través del ejercicio de sus competencias, de las asumidas estatutariamente.

Por otra parte no hay aquí definición ex novo de bases estatales. En primer lugar, porque la competencia estatal ejercitada no responde a un título de bases, sino al de ordenación de la actuación económica general. Y, de otro lado, porque el Decreto-ley recae sobre una previa delimitación, posterior a la Constitución, y directamente elaborada por el legislador a través de la Ley 21/1982 , de la que no se aparta en lo esencial.

b) La objeción formulada por la Junta de que la utilización del Decreto-ley, dada la sumariedad del procedimiento, impide la intervención y colaboración autonómica, no es entendible si se tiene en cuenta la naturaleza del Decreto-ley 8/1983 como marco jurídico general, cuya regulación es competencia exclusiva del Estado, que no afecta a la participación autonómica en los planes de reconversión o en las actuaciones de zonas de urgente reindustrialización.

Por la misma razón es inexacto afirmar que se esté sustituyendo por medio del art. 86, los dictados del art. 131 de la Constitución . En el art. 30.1 del EAG no se hace alusión al art. 86, como tampoco se alude a los restantes preceptos constitucionales que regulan cada uno de los diferentes tipos de normas estatales.

C) La cuarta alegación del Abogado del Estado se dedica al «análisis del Decreto-ley 8/1983, desde la perspectiva de las competencias asumidas por la Junta de Galicia.»

El Abogado del Estado señala que el precepto estatutario sobre el que descansa la inconstitucionalidad impuesta por el Decreto-ley impugnado es el art. 30.1.7 del EAG Ello, porque, de un lado, es esta norma la que directamente contempla las concretas actuaciones de reconversión y reindustrialización, reguladas con carácter general por el Decreto-ley, y, de otra parte, porque ni los planes de reconversión ni los de urgente reindustrialización impiden de ningún modo a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las restantes competencias invocadas.

Después de examinar el régimen anterior, el Abogado del Estado señala que el Decreto-ley solo difiere del mismo en un único extremo: Mientras que las adicionales 1.^a y 2.^a de la Ley 21/1982, concretaban en un porcentaje fijo de empleo la incidencia de la reconversión en una Comunidad Autónoma, el Decreto-ley ahora impugnado prescinde de ese criterio porcentual apriorístico, solución más flexible y aún más favorable a la colaboración y participación autonómica, y ajustada a los criterios constitucionales y estatutarios del reparto de competencias.

A continuación, el Abogado del Estado pasa a analizar los distintos preceptos del Real Decreto-ley, cuya constitucionalidad pretende la recurrente, partiendo de las anteriores consideraciones sobre la naturaleza del Decreto-ley como marco jurídico general, de los preceptos estatutarios y las normas sobre transferencias que recogen las competencias autonómicas, y, finalmente, de la innovación que supone el Decreto-ley frente al anterior marco jurídico.

El Abogado del Estado examina cada uno de los preceptos impugnados para concluir que no se oponen a la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, teniendo en cuenta que los preceptos de la Constitución, incluido el 131.2, son de aplicación, sin necesidad de expresa mención de esa exigencia.

D) Finalmente, el Abogado del Estado se refiere a los tres pronunciamientos interesados por la representación de la Junta de Galicia:

a) En cuanto al primero, habría de interpretarse, de acuerdo con la doctrina establecida en la Sentencia 85/1983, que la inconstitucionalidad imputada a determinados preceptos por razón de no respetar las competencias invocadas por la Junta de Galicia «no sería predicable de la norma en sí, sino de la regla, explícita o implícita, de vigencia territorial o de su grado de aplicabilidad directa o indirecta», con la consecuencia de que, aun si se entendiera que algunos preceptos del Decreto-ley impugnado no dejan a salvo las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente, no por ello habría de concluirse la declaración de nulidad postulada.

El Abogado del Estado añade que el enjuiciamiento del Decreto-ley que, desde la perspectiva competencial, efectúa a la Junta de Galicia, parte de dos premisas no admisibles: En primer lugar que el propio Decreto-ley debería precisar la participación autonómica; en segundo término que, al no hacerlo así, se está excluyendo dicha participación.

b) En cuanto al segundo pronunciamiento, sostiene que la Junta de Galicia parte de la conceptualización de la competencia estatal ejercida como «bases» y de la idoneidad de la figura del Decreto-ley para su delimitación. Tratándose, a juicio del Abogado del Estado, de competencia de ordenación general de la actuación económica y siendo, en cualquier caso, constitucionalmente posible que los Decretos-leyes delimiten por efecto reflejo el alcance de competencias autonómicas, no habría lugar tampoco a la declaración solicitada.

c) Finalmente, en cuanto al tercer pronunciamiento, la colaboración autonómica habría de producirse respecto de la elaboración y aplicación de las actuaciones de reconversión y reindustrialización, sin que, según se ha indicado, se oponga a ello el texto normativo impugnado.

En conclusión, el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia desestimando el recurso.

9. En el presente epígrafe se expone lo relativo a los recursos de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 8/1983, interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco.

A) El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interpuso, en 29 Feb. 1984, recurso de inconstitucionalidad núm. 133/1984, con la súplica de que se declarara la inconstitucionalidad y siguiente nulidad del Decreto-ley, y subsidiariamente, de determinados preceptos del mismo. Dicho recurso fue acumulado al presente, previa la correspondiente tramitación, por Auto del

Pleno del Tribunal de 26 Abr. 1984. Posteriormente, por escrito de 13 Sep. 1984, el Consejo Ejecutivo desistió del recurso.

B) En 3 Mar. 1984 el Gobierno Vasco formuló recurso de inconstitucionalidad núm. 145/1984, contra determinados preceptos del propio Decreto-ley 8/1983, el cual, previa la correspondiente tramitación, fue también acumulado al presente por Auto del Pleno del Tribunal de 26 Abr. 1984. Posteriormente, el Gobierno Vasco, por escrito de 30 Jul. 1984, desistió del recurso.

C) Por Auto del Pleno del Tribunal, de 22 Nov. 1984, previa la correspondiente tramitación, el Pleno del Tribunal tuvo por desistidos al Gobierno Vasco y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en los cursos de inconstitucionalidad planteados por los mismos en relación con el Real Decreto-ley 8/1983, de 30 Nov. , de reconversión y reindustrialización.

10. En 27 Oct. 1984, la Junta de Galicia formula recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 27/1984, de 26 Jul. , sobre reconversión y reindustrialización:

1.º Art. 1, párrafo 1.º, en cuanto a la frase «y conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.»

2.º Art. 1, párrafo 2.º, en cuanto a la frase: «Al que en su caso, las organizaciones empresariales y sindicales representativas podrán dirigirse solicitando de modo suficiente documentado dicha declaración.»

3.º Art. 2: En su totalidad.

4.º Art. 3: En sus párrafos 1.º y 2.º en la totalidad y el 3.º por conexión con el art. 2.1.º

5.º Art. 4: En su totalidad y concretamente, cuando envuelve la aprobación de un Plan por Real Decreto (deslegalización), cual ha sucedido en el Real Decreto 1271/1984, de 13 Jun. , sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval.

6.º Art. 5: En su totalidad.

7.º Art. 6: En su totalidad.

8.º Art. 7: Párrafos 1.º y 2.º

9.º Art. 15: En su totalidad.

10. Art. 24: En su totalidad, en cuanto la iniciativa para la declaración de zona de urgente reindustrialización queda a iniciativa del Gobierno con flagrante violación del principio constitucional de solidaridad (art. 2 C. E.), por quedar tal iniciativa al arbitrio del Gobierno al prescindir de la exigencia formal establecida en el art. 131 de la Constitución Española .

11. Art. 25: En su totalidad.

12. Los arts. 30 y 32: En su totalidad y el art. 31 como anexo al primero de los citados.

13. Art. 33, párrafo 1.º, en cuanto se invaden competencias de las Comunidades.

14. Art. 33, párrafo 2.º: Por la misma causa de invasión de competencias, pues no corresponde a la Administración del Estado la inspección, sino a la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 37.3 EAG).

15. Las disposiciones transitorias 1.ª en su núm. 2 y la segunda en su totalidad.

En el escrito se suplica que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos mencionados, así como aquellos otros en que proceda por conexión. Por otrosí, la representación de la Junta solicita la acumulación del recurso con el que tiene interpuesto contra el Real Decreto 8/1980, de 30 Nov.

11. Las alegaciones que se contienen en el escrito de interposición del recurso son las siguientes:

A) La primera se dedica a una exposición de «antecedentes y planteamiento»:

a) En cuanto a los antecedentes, se refiere a la Ley 21/1982, de 9 Jun. , y al Real Decreto-ley de 30 Nov. 1983, de reconversión y reindustrialización. Asimismo indica que la Resolución de 27 Dic. 1983, del Pleno del Congreso de Diputados, ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 8/1983 , que se llevó a cabo en el «Boletín Oficial del Estado» de 7 Abr. 1984.

En la exposición de antecedentes, se advierte la alegación de dos aspectos no contenidos en la anterior impugnación. De una parte, la Junta niega la existencia del presupuesto, de hecho, para la emanación del Decreto-ley, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad; de otra, afirma que la nulidad del Decreto-ley se comunica a la Ley de conversión.

La inexistencia del presupuesto, de hecho, se fundamenta en que el Decreto-ley no ha sido fuente, desde su entrada en vigor, de la adopción de medidas de urgencia inmediata. Por el contrario, desemboca en una deslegalización que evidencia en sí mismo la inexistencia de la causa del Decreto-ley, por cuanto toda la eficacia de la norma provisional se difiere para el futuro, como demuestra el Real Decreto de 13 Jun. 1984 sobre reconversión naval; argumento que se completa con el hecho de que la publicación del acuerdo de convalidación se efectuará tres meses después de su adopción, tiempo en el cual podía haberse tramitado una Ley por el procedimiento de urgencia.

La nulidad de los preceptos del Decreto-ley deslegalizadores, y del resto de las normas vinculadas a tal hipótesis de degradación de rango, se comunica a la Ley de conversión por vinculación causal y procedimental, dado que la conversión prevista en el art. 86 de la Constitución y 151.4 del Parlamento del Congreso de Diputados requiere, a juicio de la representación de la Junta, la validez y eficacia de la norma convalidada.

b) En cuanto al planteamiento, la representación de la Junta señala que los motivos de impugnación son los propios esgrimidos en su día contra el Real Decreto-ley 8/1983 , salvo los motivos impugnatorios conexos al Real Decreto-ley como norma de urgencia: Falta de rango o de adecuación formal, y afectación al régimen de las Comunidades Autónomas. Subsisten, en cuanto a la ley, los siguientes motivos de impugnación: En primer lugar, los relativos a los límites de la planificación estatal, en cuanto al ejercicio de las competencias comunitarias concurrentes; en segundo término, la inadecuación de los esquemas de colaboración y coordinación; finalmente, la invasión de las competencias comunitarias del art. 30 EAG al «desarrollo y ejecución.»

En cuanto a la deslegalización, concurrente en ambas normas, representa, en el supuesto de la ley, un motivo específico de impugnación por vulnerar el art. 131 de la Constitución, de carácter común en relación con el Decreto-ley.

B) La alegación segunda se refiere a los «límites de la planificación estatal en cuanto al ejercicio de las competencias comunitarias concurrentes» y la tercera a «la inadecuación de los esquemas de colaboración y coordinación». En estas alegaciones se reiteran, sustancialmente, las contenidas en el escrito de interposición del recurso.

C) La cuarta alegación, «la invasión de competencias comunitarias del art. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia, relativas al desarrollo y ejecución», contiene una parte general en la que se reiteran argumentos contenidos en el escrito de impugnación del Decreto-ley, indicando que las ligeras matizaciones que la ley impugnada introduce respecto al Real Decreto-ley del que trae causa no modifican sustancialmente el régimen anterior.

Finalmente, la representación de la Junta de Galicia se refiere a los preceptos impugnados, exponiendo las razones por las que, a su juicio, invaden las competencias asumidas por la Comunidad.

D) En la última alegación «epílogo», se efectúan una serie de consideraciones en orden a los arts. 138 y 131 de la Constitución, al principio de solidaridad de las Autonomías, a que la reconversión y reindustrialización no se engarza a los parámetros que configuran los objetivos marcados por la política económica nacional, de tal modo que tengan su ámbito, funciones, sistemática y contenido propios diseñados en un plan; a que ha de producirse irremediamente la discrecionalidad y la arbitrariedad para desembocar indefectiblemente en el desequilibrio regional; y a la reconversión como destrucción del empleo.

Finalmente, se señala que las referencias que la ley impugnada contiene a «consultas a las Comunidades Autónomas» (art. 2.1, párrafo 2), informes (art. 3.3), previo acuerdo con la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 24), etc., son meras concesiones formales que no implican en sí mismas una decisiva influencia comunitaria en el contenido, fines y objetivos de la planificación: Tales concesiones son las únicas novedades que insta la ley impugnada, con alcance meramente accidental respecto del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 Nov.

12. Por providencia de 7 Nov. 1984, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado al Congreso, al Senado y al Gobierno, oír al Abogado del Estado en orden a la acumulación solicitada y publicar la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado.»

Por escrito de 19 Nov. 1984, el Abogado del Estado estimó pertinente la acumulación, que se acordó por el Pleno del Tribunal en Auto de 29 Nov. 1984.

Por escrito de 19 Nov. 1984, el Presidente del Senado solicita que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración.

Por escrito de 20 Nov. 1984, el Presidente del Congreso comunica que no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que le concede el art. 37 de la LOT.

13. En 22 Dic. 1984, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, formula escrito de alegaciones en el que se suplica se dicte Sentencia desestimatoria de los recursos acumulados. Estas alegaciones son las siguientes:

A) Después de referirse al planteamiento del recurso interpuesto por la Junta de Galicia contra la Ley 27/1984 (alegación 1.^a), el Abogado del Estado dedica su segunda alegación a la supuesta invalidez de la Ley 22/1984, como derivación de la alegada invalidez del Real Decreto-ley 8/1983

a) En cuanto a la argumentación contenida en el escrito de la Junta de Galicia respecto a la inexistencia del supuesto de hecho, extraordinaria y urgente necesidad, el Abogado del Estado opone las siguientes razones. En primer lugar, la circunstancia de que la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley en el «Boletín Oficial del Estado» tuviera lugar el día 7 Abr. 1984, carece de cualquier relevancia invalidatoria, tanto más cuanto que el núm. 6 del art. 151 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados no fija plazo máximo ninguno para dicha publicación.

En segundo término, en cuanto a la supuesta eficacia deslegalizadora, el Abogado del Estado sostiene que el Real Decreto-ley 8/1983 implicó una acción legislativa de eficacia inmediata, con independencia de que en desarrollo o aplicación del mismo las actuaciones planificadoras (caracterizadas por la singularidad de la instrumentación normativa de la planificación), hayan de producirse con posterioridad. En particular, frente a la alegación de la Junta de Galicia, el Abogado del Estado relaciona las medidas que, respecto de distintos sectores o grupos de Empresas en reconversión, se han producido en el período comprendido entre la promulgación

del Real Decreto-ley 8/1983 , y la vigencia de la Ley 27/1984, en el sector de aceros especiales, siderurgia integral, electrodomésticos (línea blanca), equipo eléctrico para automoción, textil, construcción naval, Unión de Explosivos Río Tinto, Standard-ITT; a lo anterior debe añadirse la regulación de los Fondos de Promoción de Empleo por el Decreto 335/1984, de 8 Feb.

Finalmente el Abogado del Estado sostiene la existencia del presupuesto de hecho, extraordinaria y urgente necesidad, sobre la base de la Exposición de Motivos y el debate parlamentario, con especial referencia al comienzo de una nueva anualidad presupuestaria.

b) En cuanto a la comunicación a la Ley de la nulidad del Decreto-ley, el Abogado del Estado señala que la Ley ha introducido alteraciones fundamentales referidas a la cooperación autonómica; que la tramitación parlamentaria seguida obliga a negar la pretendida propagación a la Ley 27/1984, de los vicios formales imputados al Real Decreto-ley 8/1983 ; y, finalmente, que nunca puede admitirse que una Ley aprobada por las Cortes Generales en ejercicio de su competencia legislativa haya sido instrumentada por el Gobierno.

B) En su tercera y última alegación referida a la supuesta invasión de competencias autonómicas en el contenido de la Ley 27/1984 , el Abogado del Estado se remite, con carácter general, a las consideraciones efectuadas en su escrito de alegaciones presentado en el recurso contra el Decreto-ley, efectuando seguidamente una referencia a cada precepto impugnado para sostener que no se produce la invasión de competencias alegadas por la Junta de Galicia.

14. Por providencia del Pleno del Tribunal de fecha 13 Feb. del corriente, se señaló para deliberación y votación del presente el día 18 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Las alegaciones de la Junta de Galicia para fundamentar la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/1983 , y de la Ley 27/1984, pueden ordenarse en cuatro grupos de cuestiones que aunque íntimamente relacionadas, deben separarse a efectos de su análisis y resolución. El primero de estos bloques se refiere a la presunta inidoneidad de la utilización del Decreto-ley en el supuesto de que se trata, lo que determinaría la existencia de vicios formales imputables al Real Decreto-ley 8/1983 , productores de su nulidad, que se comunicaría a la Ley 27/1984. El segundo, versa sobre la presunta infracción de los requisitos formales y procedimentales de la planificación económica estatal. El tercero, hace referencia a la presunta invasión de competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de planificación económica, operada por ambas normas legales. El cuarto, y último, es el relativo a la violación por las normas impugnadas de las competencias de ejecución de los planes estatales que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Galicia.

2. En el presente fundamento nos referimos a las alegaciones de la Junta de Galicia en orden a la inidoneidad del Decreto-ley 8/1983, y a la comunicación de su nulidad por vicios formales a la Ley 27/1984. Estas alegaciones son, en síntesis, las siguientes: La falta de presupuesto de hecho habilitante, es decir, de la extraordinaria y urgente necesidad; la afirmación de que el Decreto-ley afecta al régimen de las Comunidades Autónomas; la incompatibilidad con la naturaleza del Decreto-ley, de la deslegalización de la materia relativa a la planificación económica; finalmente, la tesis de que los tres defectos formales señalados determinan la nulidad del Decreto-ley que se comunica a la Ley 27/1984, que tiene su causa u origen en aquél:

A) En cuanto a la alegada ausencia del presupuesto de hecho constituido por una situación de extraordinaria y urgente necesidad legitimadora de la utilización del instrumento normativo regulado en el art. 86 de la C. E. , conviene ante todo recordar la doctrina interpretativa que el Tribunal Constitucional ha perfilado en anteriores ocasiones (SSTC. 29/1982, de 31 May., 6/1983, de 4 Feb., y 111/1983 , de 2 Dic., entre otras).

Desde luego, dada la excepcionalidad con que nuestra Constitución regula la figura del Decreto-ley, solo cuando concorra una causa suficiente de necesidad, adjetivada por las circunstancias de extraordinaria urgencia, puede el Gobierno utilizar este instrumento normativo (art. 86.1), sometiendo la norma provisional así aprobada a la posterior convalidación del Congreso de los Diputados (art. 86.2). El Tribunal Constitucional puede controlar jurídicamente la concurrencia de aquél presupuesto y, por tanto, en «supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia» (STC. 29/1982 , fundamento jurídico 3.º y STC 111/1983 , fundamento jurídico 5.º). Pero, en este sentido, viene reconociendo el Tribunal que la utilización del Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución , tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados por la gobernación del país, que por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta (STC 6/1983 , fundamento jurídico 5.º). Por otra parte, no puede desconocerse, a los efectos del control jurídico sobre el citado presupuesto de hecho habilitante, el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado (SSTC. 29/1982 , fundamento jurídico 3.º y 111/1983, fundamento jurídico 5.º).

En el presente caso, el Gobierno justificó la adopción del Real Decreto-ley 8/1983 (en su Exposición de Motivos), en la subsistencia de los problemas de la reconversión industrial así como en la inexistencia de una normativa adecuada para afrontarlos, una vez extinguida la vigencia de la Ley 21/1982, de 9 Jun. , extremos éstos no contrastados por la Junta de Galicia, que ni siquiera alegó la falta de presupuesto de hecho habilitante en el recurso 848/1983, directamente dirigido contra el Real Decreto-ley 8/1983 , sino que tan sólo la alega al impugnar la Ley 24/1984, en cuanto que ésta resulte afectada por la concurrencia en aquél citado vicio formal. Pero no es posible considerar arbitraria o abusiva la utilización del Decreto-ley como respuesta rápida y necesaria ante la persistencia de una coyuntura económica de crisis industrial, máxime cuando, como expone el Abogado del Estado, aquélla posibilitó efectivamente la adopción por el Gobierno de una serie de medidas inmediatas de reconversión y reindustrialización en ciertos sectores de la producción económica nacional, con antelación a la elaboración de la Ley 27/1984, por las Cortes Generales, a través del procedimiento de urgencia. Siendo, pues, el citado Decreto-ley la norma habilitante necesaria para la aprobación de nuevos planes de reconversión y reindustrialización y otras medidas complementarias, no puede estimarse que la eficacia de aquella norma legal quedaba diferida a un futuro indeterminado. Por lo demás, desde este punto de vista, carece de toda significación el hecho de que el Acuerdo convalidatorio del Real Decreto-ley 8/1983 , adoptado por el Congreso en el plazo fijado por el art. 86.2 de la Constitución , no se publicase hasta una fecha muy posterior, pues, sin entrar ahora en el examen detenido de los efectos de ese retraso en la publicación, este hecho no demuestra en modo alguno un juicio o actitud positiva contraria a la apreciación de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que motivaron la adopción del Decreto-ley ni puede privar a éste de su eficacia normativa desde el momento en que se aplicó.

B) El segundo problema que debemos considerar es el relativo a si el Real Decreto-ley infringe el art. 86.1 de la Constitución por afectar al régimen de las Comunidades Autónomas.

Esta limitación del art. 86.2 debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.

Estas leyes determinadoras de competencias no son, con carácter general, las que se dicten en el ejercicio de las competencias que el art. 149.1 de la Constitución reserva al Estado. En efecto, como señaló el Tribunal en su Sentencia 76/1983, de 5 Ago., fundamento jurídico 4.º a): Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2 d) de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias --Leyes Orgánicas de transferencia o delegación-- y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias --tal es el caso previsto en el art. 149.1.29.ª, de la Constitución-- y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica. Este es el sistema configurado por la Constitución --especialmente en los arts. 147, 148 y 149--, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La Constitución contiene una previsión de este tipo en el art. 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto, al que nos hemos referido en el fundamento tercero de esta Sentencia.

La doctrina expuesta conduce a la conclusión de que no puede estimarse la alegación de la Junta de Galicia de que el Decreto-ley impugnado afecte al régimen de la Comunidad Autónoma.

C) Por lo que se refiere a la presunta deslegalización que se imputa al contenido del Decreto-ley impugnado, si bien es cierto que las razones de extraordinaria y urgente necesidad no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, según la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la

Sentencia 29/1982, de 31 May. (fundamento jurídico 6.º), no lo es menos que el Real Decreto-ley 8/1983 , no deslegaliza, como pretende la Junta de Galicia, la aprobación de los planes de reconversión y reindustrialización.

En efecto, toda operación deslegalizadora supone la reducción del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en que se dicta la Ley deslegalizadora de tal manera que a partir de ésta y en su virtud pueda ser regulada por normas reglamentarias. Esta operación no es imputable al Real Decreto-ley 8/1983 , pues en el momento en que se dictó no existía norma legal alguna que impusiera la aprobación por Ley de los planes de reconversión y reindustrialización, ni tampoco existían planes de esta naturaleza aprobados por Ley que el Real Decreto-ley 8/1983 , autorizase a modificar por norma de rango inferior, ya que la anterior Ley 21/1982, de 9 Jun. , ya extinguida, también preveía la aprobación de los planes de reconversión por Real Decreto.

El Real Decreto-ley 8/1983 , no es, por tanto, norma deslegalizadora sino habilitante, dada la extinción de la vigencia de la Ley 21/1982 , de la aprobación de nuevos planes de reconversión y reindustrialización, sin que pueda afirmarse que, al no regular ella misma dichos planes y remitir a un futuro su elaboración, careciese su contenido de consecuencia por relación a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justificaron la adopción del Decreto-ley. De hecho, el Real Decreto-ley 8/1983 , responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubiesen podido aprobarse aquéllos, a falta de la imprescindible habilitación legal y que, como ya se ha dicho, una vez establecido, permitió en un breve plazo la adopción de una serie de medidas planificadoras y complementarias.

Cosa distinta es que, como también alega la Junta de Galicia, cada uno de los planes de reconversión y reindustrialización hubiera debido ser aprobado por Ley o por norma con rango de Ley, en cuanto que existe, a su juicio, un reserva constitucional de Ley en esta materia, derivada de los arts. 131.1 y 149.1.13.^a de la Constitución . Esta alegación, que afecta directamente al contenido del Decreto-ley, será tratada inmediatamente al examinar los requisitos formales y procedimentales de elaboración y aprobación de los planes.

D) Por último, una vez expuesto lo anterior, carece de fundamentación la alegación hecha en el recurso 744/1984, de que los vicios formales del Real Decreto-ley 8/1983 , se habrían comunicado a la Ley 27/1984, determinando la nulidad de ésta.

3. La Junta de Galicia alega también que las normas impugnadas vulneran el art. 131 de la Constitución , en cuanto establece los requisitos formales y procedimentales de elaboración y aprobación de planes estatales.

Deriva la Junta de este precepto tres exigencias concretas, a saber, que los planes deben ser aprobados por Ley y que deben elaborarse necesariamente de acuerdo con las previsiones que suministren al Gobierno las Comunidades Autónomas, aparte de con la participación de las organizaciones sociales reunidas en el Consejo al que se refiere el núm. 2, del mismo artículo. A partir de esta afirmación, entiende que el Real Decreto-ley 8/1983 , y la Ley 27/1984 (arts. 1 a 4, y 24), han vulnerado la Constitución al prever la elaboración de los planes de reconversión y reindustrialización por Real Decreto del Gobierno y al no establecer el Real Decreto-ley impugnado --aunque sí la Ley 27/1984-- la expresa intervención autonómica en el proceso de formación de aquellos planes, así como tampoco la del referido Consejo. Junto a estas alegaciones considera también que por Decreto-ley no pueden adoptarse medidas de planificación porque, dada la urgencia de su aprobación, es imposible atender a la obligada intervención previa de las Comunidades Autónomas.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que el art. 131 de la Constitución responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general como indica su propio tenor literal, y que de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica. Por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser, como sucede en el caso de la reconversión y reindustrialización. Ello no quiere decir, obviamente, que no entre en el ámbito de la libertad del legislador --dentro del marco constitucional-- el llevar a cabo la planificación por Ley, y previas las consultas que se estimaran pertinentes en la fase de elaboración de cada plan, para garantizar su mayor acierto y oportunidad. Pero, en lo que aquí interesa, debemos afirmar que el art. 131 de la Constitución contempla un supuesto distinto del objeto del Real Decreto-ley y de la Ley impugnados, por lo que la inobservancia del mismo no da lugar a la inconstitucionalidad de tales normas.

4. El tercer grupo de cuestiones se refiere a la infracción, alegada por la Junta de Galicia, de las competencias que la Constitución y el Estatuto de Autonomía atribuyen a la Comunidad en orden a la elaboración, desarrollo y ejecución de los planes de reconversión industrial y los relativos a las zonas de urgente reindustrialización (ZUR).

Para decidir esta cuestión es necesario determinar cuáles son las competencias que ha asumido la Comunidad en esta materia, dentro del marco constitucional, a cuyo efecto debe señalarse que el precepto relevante del Estatuto es el art. 30.1.7, sin desconocer, por otra parte, el contenido de los demás preceptos citados por la Junta, en orden al fomento y planificación de la actividad económica de Galicia (art. 30.1.1), industria (art. 30.1.2), sector público económico de Galicia (art. 30.1.6.º), intervención de Empresas (28.4) y desarrollo comunitario (art. 27, núm. 24).

Pues bien, como decíamos, el precepto del Estatuto que afecta directa e indirectamente a la materia de planificación estatal, es el art. 30.1.7 del Estatuto, que dice así:

1. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma Gallega, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149, 1, 11 y 13, de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias: Siete. El desarrollo y ejecución en Galicia de: a) Los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos. b) Programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas Empresas. c) Programa de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis.

Recordemos que de acuerdo con el art. 149 de la Constitución, el Estado se reserva determinadas competencias (núm. 1), y que las competencias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (núm. 3); finalmente, el propio precepto indica que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponde al Estado.

La aplicación del precepto constitucional conduce a la afirmación de que la Comunidad Autónoma es titular de las competencias asumidas en su Estatuto, con los límites derivados de la Constitución (en particular del art. 149.1.13 que reserva a la competencia exclusiva del Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica), y de los términos en que se ha asumido la competencia, que aparece limitada, por lo que ahora interesa, por la ordenación de la actuación económica general, y que no incluye intervención alguna en la elaboración de los planes establecidos por el Estado.

De acuerdo con esta última mención corresponde al Estado la ordenación de la actuación económica general, lo cual ha de interpretarse como ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, de la propia intervención del

Estado en materia económica. Esta actuación del Estado, por medio de sus órganos, no puede llegar sin embargo a un vaciamiento de las competencias asumidas por la Comunidad en materia de planificación, de donde se deduce la necesidad de articular la competencia del Estado y de la Comunidad.

Para determinar los criterios de acuerdo con los cuales puede producirse esta articulación debe recordarse también el principio constitucional de unidad económica, proyección en dicha esfera del principio de unidad del Estado (art. 2 de la Constitución), como ya ha expuesto el Tribunal en su Sentencia 1/1982, de 28 Ene. (fundamento jurídico 1.º), y que se refleja en diversos preceptos constitucionales; esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado, indica dicha Sentencia, es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de la organización territorial (Título VIII de la C.E.); la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores.

Desde esta perspectiva parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y solo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación. Ello sin perjuicio de que la Comunidad, en virtud de las competencias asumidas en el art. 30.1.7.º de su Estatuto pueda adoptar las medidas que estime necesarias para completar (o desarrollar), los planes establecidos por el Estado, naturalmente sin perjuicio de la coordinación estatal y respetando los principios constitucionales generales de la organización territorial del Estado (arts. 138 y 139 de la Constitución); de la misma manera, con los mismos límites, y siempre dentro del marco constitucional y estatutario, podrá la Comunidad Autónoma elaborar su política de planificación y fomento de la actividad económica de Galicia (art. 30.1.1 del Estatuto), desarrollar programas genéricos estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas [art. 30.1.7 b)], o ejercer sus competencias en materia de industria art. 30.1.2), u otras competencias aludidas por la Junta que no tienen una relación directa con el objeto de los recursos, como las relativas a la intervención de Empresas (art. 28.4), o el desarrollo comunitario (art. 27.24).

Las anteriores consideraciones conducen a la conclusión de afirmar la competencia estatal para establecer los planes de reconversión industrial, así como los relativos a las ZUR, dado que la Comunidad no ha asumido competencia alguna en orden a su participación en los planes que establezca el Estado, y dado, en cuanto al grado de desarrollo de tales planes, que, por un lado, los de reconversión industrial tienden a la reestructuración no solo de Empresas determinadas sino de sectores enteros de la producción industrial nacional considerados en su conjunto; en este sentido, tales planes exceden, por lo general, del ámbito de competencia territorial de cada Comunidad Autónoma, ya que las Empresas afectadas se ubican en distintas partes del territorio nacional; pero es que, además, la finalidad de estos planes de reconversión no es otra que la de adaptar las dimensiones, la capacidad productiva y las características técnicas de aquellas Empresas a las exigencias de viabilidad que imponen los mercados nacionales e internacionales, y, en este sentido, el desglose o escisión de una mera planificación-marco en una serie de planes de detalle separados y distintos en cada Comunidad Autónoma implica el grave riesgo de desvirtuar los objetivos de una operación de reajuste que ha de efectuarse con carácter global, en

condiciones de sustancial igualdad de cargas y beneficios a un ritmo esencialmente acompasado. Y, por otro lado, los planes de reindustrialización referidos a determinadas zonas especialmente afectadas por la reconversión (ZUR), suponen la concreción de un esfuerzo nacional de solidaridad que, para ser efectivo, debe concertarse en ámbitos geográficos limitados a definir desde una perspectiva supracomunitaria; la atribución a las diferentes Comunidades Autónomas con competencias en la materia de la facultad de crear las ZUR y elaborar los planes relativos a cada una de ellas, por separado, impediría esa concentración de esfuerzos, que requiere una opción política general.

Las exigencias del principio de unidad económica legitiman así la existencia de planes nacionales de reconversión y la atribución al Estado de la competencia para la declaración de las zonas de urgente reindustrialización, así como para elaborar los planes relativos a cada una de ellas. Ello sin perjuicio, como se ha dicho, de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer otras medidas planificadoras complementarias y coordinadas con las estatales, en su caso incrementando la solidaridad intraregional y de que en el caso de las ZUR, dado su ámbito territorial, normalmente intracomunitario, de aplicación, puedan o deban intervenir con mayor intensidad en el desarrollo y ejecución.

5. El último grupo de cuestiones se refiere a la vulneración, alegada por la Junta de Galicia, de sus competencias en orden a la ejecución de los planes de reconversión y reindustrialización.

Las competencias asumidas por la Junta en orden a la ejecución de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos [(art. 30.1.7 a) EAG], se encuentra limitada, como antes decíamos, por la ordenación económica general, lo cual, según decíamos también, pueden comprender en determinados supuestos competencias de ejecución.

Las consideraciones anteriores deben complementarse ahora con la observación de que la ejecución de los planes de reconversión tal como se regula en el Real Decreto-ley 8/1983 , y en la Ley 27/1984 , supone el ejercicio de competencias indudablemente estatales. Unas, de carácter tributario, conectadas a la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14.º C.E.) (bonificaciones de determinados tributos estatales y derechos arancelarios, deducción por inversiones, fraccionamiento de las deudas tributarias y de las contraídas con la Seguridad Social, etc.); otras de carácter crediticio o financiero, a ejecutar por Entidades oficiales estatales o que afectan a la propia Hacienda estatal (acceso preferente al crédito oficial, avales de Instituciones oficiales de crédito, responsabilidad subsidiaria del Tesoro Público por los quebrantos originados a dichas Instituciones por las operaciones de crédito y aval, etc.); otras, en fin, por la previsible trascendencia extracomunitaria, han de corresponder al Estado (fusión de sociedades --que pueden pertenecer al sector público estatal--, autorización para la instalación, ampliación y traslado de industrias, etc.) (art. 8 y sigs. de las normas impugnadas).

En la ejecución de aquellos planes, que supone, por parte de la Administración Pública, la aprobación de los programas de las Empresas de reconversión, la asignación detallada de fondos públicos y beneficios fiscales y crediticios, la adopción de las correspondientes medidas laborales y el control y seguimiento del proceso, el Estado no puede estar ausente, máxime cuando una parte de las Empresas acogidas a los planes pueden pertenecer al sector público estatal y cuando, por la dimensión y características de ciertos sectores en reconversión, se impone una actuación de conjunto (agrupaciones de Empresas, sociedades de reconversión, etc.étera), por razones técnicas, que puede afectar tanto a las Comunidades Autónomas con competencia para la ejecución de los planes como a aquellas otras que no tienen atribuida dicha competencia y en las que la misma corresponde al propio Estado.

Todas estas razones determinan el carácter concurrente de las competencias de ejecución estatales y autonómicas, o, para ser más exactos, que la ejecución de los planes de reconversión

industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes.

En cualquier caso, lo que debe quedar claro es que, por la misma concurrencia competencial a ejercer en régimen de responsabilidad común, las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para la ejecución de los planes no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya establecido.

Partiendo de este planteamiento, el Tribunal debe señalar que la Junta de Galicia pone de manifiesto que el Real Decreto-ley 8/1983 , no prevé esta participación autonómica, especialmente en los órganos que se crean para la ejecución y control de los planes de reconversión, y que la participación establecida en la Ley 27/1984, es insuficiente. A lo que el Abogado del Estado replica que la no inclusión expresa de las Comunidades Autónomas en tales órganos no significa que se desconozca el derecho de las Comunidades Autónomas a estar representadas en ellos, sino que no se ha querido establecer un criterio rígido y general para dicha representación, que debe instrumentarse en cada Real Decreto de reconversión, mientras que la Ley 27/1984, que sí establece expresamente la participación autonómica, ha introducido así modificaciones sustanciales y no meramente formales respecto del Decreto-ley impugnado.

Pero no puede decirse que la representación autonómica está implícitamente permitida, cuando se regula, aun genéricamente, la composición de ciertos órganos administrativos colegiados, pues no es fácil siempre deducir una interpretación de la Ley, conforme a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, en este sentido, ya que ni la Constitución ni los Estatutos imponen criterios ciertos para determinar cuántas y cuáles Comunidades Autónomas deben estar representadas en tales órganos, y menos aún, en qué órganos y de qué manera. Parece necesario, pues, que el legislador estatal establezca expresamente la participación autonómica, cuando sea necesaria, y los criterios, siquiera generales, de articulación orgánica de la misma. En cambio, una vez prevista legalmente aquella participación y regulados estos criterios, no puede asegurarse a priori, salvo que resulte del propio texto legal, que la representación autonómica en su conjunto se concibe como marginal, lo que deberá analizarse en cada caso por relación a los Reales Decretos de Reconversión.

6. Conforme a la argumentación expuesta, resulta ya posible analizar la inconstitucionalidad alegada de determinados preceptos del Real Decreto-ley 8/1983 , y de la Ley 27/1984. En el presente fundamento examinados la primera de tales normas en cuanto es objeto de impugnación:

A) En primer lugar nos referimos a los preceptos impugnados del capítulo I, Procedimiento para la declaración de un sector en reconversión:

a) El art. 1, párrafo 1.º, en la parte impugnada, remite al procedimiento que se establece en el Decreto-ley para la declaración de un sector industrial o, excepcionalmente, de un grupo de Empresas en reconversión. Por ello este precepto no es, en si mismo, inconstitucional, sin perjuicio de que pueda o no serlo dicho procedimiento.

b) El art. 1, párrafo 2.º, en la parte impugnada, no es anticonstitucional, en cuanto regula la iniciativa de dicho procedimiento que conduce a la formulación del plan, pues, como antes se ha señalado, la Comunidad Autónoma no ha asumido competencia alguna en orden a la elaboración del plan.

c) Por esta misma razón, no son inconstitucionales ni el art. 2, ni el 3, ni el 4, en la parte en que han sido impugnados.

B) El capítulo II trata del Desarrollo del plan de reconversión. En relación con este desarrollo, la Comunidad Autónoma de Galicia ha asumido competencias, de acuerdo con el art. 30.1.7.a) de su Estatuto, en los términos y con el alcance ya considerados, lo que lleva a la conclusión inicial de que son inconstitucionales aquellos preceptos que excluyan la intervención de la Comunidad:

a) El art. 5 se refiere a la solicitud de incorporación de las Empresas a los planes de reconversión, sin contemplar, en absoluto, la intervención de las Comunidades Autónomas. Por ello tal precepto, en la parte impugnada no es conforme a la Constitución.

b) Por la misma razón es inconstitucional el art. 6 relativo a la Comisión de Control y Seguimiento.

c) El art. 7, prevé la creación como órganos técnicos de ejecución y desarrollo operativo de los planes de las sociedades de reconversión y la Gerencia. Este precepto, en su dicción literal no es conforme con la Constitución en cuanto no prevé la representación de la Junta de Galicia en estas Entidades y órganos, ya que la alusión a la representación del Estado en las sociedades de reconversión (art. 7.2,3.^a), en el contexto del Decreto-ley, no puede entenderse comprensiva de la representación de las Comunidades Autónomas, como pretende el Abogado del Estado.

C) En el capítulo VII, Zonas de urgente reindustrialización son objeto de impugnación los siguientes preceptos:

a) El art. 24, relativo a la declaración de un área o áreas como zona de urgente reindustrialización no es disconforme con la Constitución, en cuanto su contenido entra en las competencias del Estado en orden a la planificación, según hemos indicado anteriormente.

b) La Junta de Galicia impugna también los arts. 30 y 31 (por conexión), y 32, que establece determinados órganos para la ejecución o desarrollo operativo de las actuaciones de fomento de la reindustrialización en las zonas de urgente reindustrialización. En relación con tales preceptos, debe admitirse que se trata de actuaciones en que se ejercen competencias concurrentes, de acuerdo con las consideraciones expuestas y en atención al entrecruzamiento de competencias, si bien no puede olvidarse que en este caso se trata del desarrollo y ejecución de planes establecidos por el Estado en áreas determinadas del territorio nacional. Por ello, para la ejecución o desarrollo de estas zonas en el ámbito territorial de la Comunidad de Galicia no puede estimarse ajustado a la Constitución el predominio o superior participación de la Administración del Estado en la Comisión Gestora --y oficina ejecutiva--, bien por razón del número de sus representantes, o por ostentar la presidencia de la Comisión Gestora --o la Dirección de la oficina ejecutiva-- .En este sentido, debe entenderse que el art. 30, párrafo 2.º, del Real Decreto-ley no es constitucional en cuanto establece que la Comisión Gestora estará presidida por el representante del Ministerio de Industria y Energía, y que el nombramiento del Director de la Oficina Ejecutiva será propuesto al Ministerio de Industria y Energía por el Presidente de la Comisión Gestora, oída ésta.

La consideración anterior afecta al párrafo segundo del art. 30 del Real Decreto-ley. El resto del artículo no es inconstitucional, en cuanto no establece el predominio del Estado, así como tampoco el 31, ni el 32.

D) En el capítulo VIII, Información, infracciones y sanciones, la Junta de Galicia impugna los arts. 33 y 34, en parte:

a) El art. 33.1 obliga a las Empresas acogidas a los planes de reconversión o incorporadas a una ZUR a presentar a la Administración del Estado un informe anual sobre el estado de cumplimiento de los objetivos previstos. Dado que el Estado tiene competencias concurrentes, según hemos indicado anteriormente, no puede entenderse que esta regulación sea inconstitucional, siempre que se entienda que aquello no impide el ejercicio de su competencia por la Comunidad Autónoma, que puede asimismo requerir tales informes u otros similares.

b) Asimismo, por las razones indicadas, no es inconstitucional el art. 33.2 que faculta al Estado para realizar las inspecciones precisas para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos del plan y la exactitud de los datos suministrados por las Empresas, siempre que se entienda que esta competencia no impide la realización de idénticas funciones por la Junta de Galicia, lo que expresamente subraya el correspondiente precepto de la Ley 27/1984.

E) En cuanto a la impugnación por la Junta de Galicia de la disposición transitoria segunda, que remite a lo dispuesto en el art. 7.1, en los términos que indica, debe apreciarse su disconformidad con la Constitución, teniendo en cuenta que tal precepto 7.1 es inconstitucional, de acuerdo con lo anteriormente indicado, en su párrafo segundo.

7. Pasamos ahora a considerar los preceptos impugnados de la Ley, si bien nuestro examen será en este caso más sucinto, teniendo en cuenta que la misma ha modificado el Decreto-ley en el sentido de prever la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas, tanto en el procedimiento para la declaración de un sector en reconversión, como en el desarrollo del plan de reconversión y en las zonas de urgente reindustrialización:

A) En cuanto al capítulo primero, Procedimiento para la declaración de un sector de reconversión, los preceptos impugnados no son inconstitucionales, por las razones antes expuestas, es decir, porque la Comunidad Autónoma no ha asumido competencia alguna en orden a la elaboración y aprobación de los planes; sin perjuicio de lo cual, debe señalarse que la Ley prevé la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas, lo que, sin duda, supone una mayor garantía en orden a la determinación del acierto y oportunidad del plan.

B) En cuanto al capítulo II, Desarrollo del plan de reconversión, debe señalarse que la Ley ha previsto la intervención de las Comunidades Autónomas tanto en el procedimiento a seguir para que las Empresas puedan acogerse al plan de reconversión (art. 5.2: solicitud presentada ante la Comunidad e informe de la misma), como su participación en la Comisión de Control y Seguimiento, en la Gerencia, y en los órganos de las sociedades de reconversión. Por ello, de acuerdo con las consideraciones antes expuestas, no puede estimarse que tales preceptos sean contrarios a la Constitución.

C) En el capítulo V, Otras medidas de reconversión industrial, la Junta de Galicia impugna el art. 15, que prevé el posible sometimiento al régimen de autorización administrativa previa, por el Real Decreto de reconversión, de la instalación, ampliación y traslado de industrias (núm. 1); así como (núm. 2), que las solicitudes, en tal caso, deberán ser autorizadas por el Ministerio de Industria y Energía con objeto de garantizar que se ajusten a lo establecido en el plan de reconversión.

En relación con este precepto, de conformidad con las ideas expuestas en los fundamentos cuarto y quinto, en orden al alcance de la competencia del Estado en cuanto a la ordenación de la actuación económica general --como límite de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma-- y a la necesidad de articular las competencias de uno y otra con objeto de evitar el vaciamiento de las competencias asumidas, debemos afirmar que el precepto es constitucional siempre que se interprete en el sentido de que la autorización por parte del Estado, cuando proceda, no excluye la que corresponde otorgar a la Comunidad en tal supuesto, en el caso de que la operación para la que se solicita autorización no exceda de su ámbito territorial.

D) En cuanto al capítulo VII, Zonas de urgente reindustrialización, deben efectuarse las consideraciones siguientes:

a) El art. 24, relativo a la declaración como zona de urgente reindustrialización, a un área o áreas del territorio nacional, no es inconstitucional, por las mismas razones expuestas al tratar del artículo correspondiente del Decreto-ley, que son también de aplicación al art. 25, asimismo impugnado; sin perjuicio de lo cual, debe señalarse que en el art. 24 se requiere el previo acuerdo

con la correspondiente Comunidad Autónoma lo que, sin duda, supone una garantía para el acierto y oportunidad de la declaración.

b) En los arts. 30, 31 y 32 la Ley establece una composición mixta de la Comisión Gestora que no supone un predominio de la representación de la Administración del Estado, ni tampoco en cuanto al nombramiento del Director de la Oficina Ejecutiva. En consecuencia, no existen en esta regulación los defectos observados anteriormente en relación con los preceptos del Decreto-ley, por lo que no puede estimarse que sean inconstitucionales.

E) En orden al capítulo VIII, Información, infracciones y sanciones, el art. 33 impugnado no puede estimarse como inconstitucional, dado que prevé expresamente que la presentación del informe anual por las Empresas se hará ante la Administración del Estado y de la correspondiente Comunidad y asimismo que la inspección del Estado se efectuará sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en esta materia.

F) En cuanto a las disposiciones transitorias, la Junta de Galicia impugna la primera, núm. 2, y la segunda:

a) Respecto de la disposición transitoria primera, núm. 2, debe señalarse que la determinación del ámbito de la norma ha de incluirse dentro de la potestad legislativa del Estado, a lo que debe añadirse que la fijación de condiciones por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos entra en las competencias del Estado en materia de planificación. Por todo ello, esta disposición no es inconstitucional.

b) La disposición transitoria segunda, en cuanto remite a lo dispuesto en el art. 7, núm. 1, párrafo segundo, de la Ley, no es inconstitucional, por las mismas razones expuestas al tratar dicho precepto.

8. Las consideraciones anteriores conducen a la conclusión de que determinados preceptos del Decreto-ley no son constitucionales, y que su art. 33, núms. 1 y 2 --y el 15 de la Ley-- no son inconstitucionales si se interpretan en un determinado sentido.

Resta ahora por determinar el contenido del fallo, teniendo en cuenta los pronunciamientos que solicita la Junta de Galicia y la oposición formulada por el Abogado del Estado a tales pronunciamientos:

A) El primer posible pronunciamiento que debemos considerar es el relativo a la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos impugnados, en cuanto, de acuerdo con las consideraciones anteriores, se aprecia su disconformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Galicia. A cuyo efecto debe indicarse que el Abogado del Estado señala que, para la hipótesis que contemplamos, no procede la declaración de inconstitucionalidad sino la de que tales preceptos no son aplicables en Galicia, dado que el EAG regula las competencias asumidas por dicha Comunidad y solo es aplicable en su ámbito territorial.

Para resolver esta cuestión debemos distinguir entre los planes de reconversión --de alcance nacional-- y las zonas de urgente reindustrialización que solo afectan a áreas determinadas, localizables en el ámbito territorial de cada Comunidad.

En cuanto a los primeros, no cabe duda de que procede la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos disconformes con la Constitución que afectan a los mismos, dado que el Decreto-ley --y los planes correspondientes-- no excluyen parte alguna del territorio nacional, por lo que no resulta posible llegar a la conclusión de que una regulación prevista para planes de ámbito nacional puede no ser aplicable solo en Galicia.

En cambio en las zonas de urgente reindustrialización, localizables en el ámbito de cada Comunidad, sí puede efectuarse un pronunciamiento del tipo postulado por el Abogado del

Estado, en el sentido de que la parte de la regulación disconforme con la Constitución no es aplicable en Galicia.

B) El segundo pronunciamiento solicitado por la Junta de Galicia en su escrito de interposición del recurso contra el Decreto-ley se refiere a que el Tribunal efectúe una calificación formal de los preceptos no impugnados del Decreto-ley por su fondo o materia en el sentido de que no tienen la naturaleza de bases sino de medidas de política económica, pronunciamiento que no es propio de un recurso de inconstitucionalidad, en el que el Tribunal ha de limitarse a enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución --y el denominado bloque de constitucionalidad-- de los preceptos impugnados (arts. 27.1 y 28 de la LOTC).

C) El tercer pronunciamiento solicitado por la Junta de Galicia, por la misma razón expuesta, excede también de lo que es propio de un recurso de inconstitucionalidad, por lo que tampoco procede acceder al mismo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar en parte los recursos de inconstitucionalidad y, a tal efecto:

A) Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los siguientes artículos del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 Nov. , de reconversión y reindustrialización:

a) El art. 5, núm. dos, en cuanto no establece la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión.

b) El art. 6, núm. uno, en cuanto no establece la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión.

c) El art. 7, en sus núms. uno, párrafo segundo, y dos, tercera, en cuanto no establece la intervención en la Gerencia y en los órganos de las sociedades de reconversión, de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión; y, asimismo, de la disposición transitoria segunda.

B) Declarar que el art. 30, párrafo segundo, del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 Nov. , de reconversión y reindustrialización, no es aplicable en la Comunidad Autónoma de Galicia.

C) Declarar que el art. 33, núms. uno y dos, del mencionado Real Decreto-ley, no es inconstitucional interpretado en la forma que se concreta en el fundamento jurídico 6.º de la presente Sentencia.

D) Declarar que el art. 15 de la Ley 27/1984, de 26 Jul. , sobre reconversión y reindustrialización, no es inconstitucional interpretado en la forma que se concreta en el fundamento jurídico 7.º

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 20 Feb. 1986.