

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO IBÁÑEZ, M.^a Rosario: *La ordenación jurídica de la promoción industrial del Estado*, Civitas, Madrid, 2000.

Con frecuencia, lo que parece evolución del Derecho, y en particular del Derecho administrativo, no es sino un movimiento pendular en el que una generación descubre las virtudes de una institución jurídica mientras que la siguiente abomina de ella, sin que ello obedezca al descubrimiento de hechos ignorados, sino al cambio del contexto económico o a que el propio éxito de una idea o de una técnica la generaliza y pone en evidencia sus fallos. Algo así ocurre con la llamada «política industrial» (o con lo que cada autor entiende por tal, que no siempre es idéntico, como aclara este libro), puesto que, tras su auge en los años sesenta y setenta, en una especie de keynesianismo jurídico que parecía, al decir de no pocos teóricos, haber marcado una nueva etapa o paradigma, fue rechazada en los ochenta, en la estela de un neoliberalismo que llegó a España muy tarde, bien entrados los noventa, justo cuando parecen entretenerse, en la escena política y en la economía, signos de un cierto reflujo.

«La mejor política industrial es la que no existe» fue un efímero lema político con el que la autora de esta espléndida monografía se enfrenta en las primeras páginas, para mostrar, al hilo de un brillante repaso histórico de nuestra fallida revolución industrial, que los Estados, y el español entre ellos, han intervenido abundantemente sobre la economía en todas las épocas, alternando las técnicas (de fomento, de construcción de infraestructuras, etc.), pero sin sujetarse per-

manentemente a ningún dogma político y a veces en abierto contraste con los principios proclamados.

Recordar la legitimidad de la política de promoción industrial es un primer mérito de esta obra, y no debemos considerarlo en absoluto superfluo, puesto que alguna sentencia ha llegado a extraer de la Ley de Contratos, interpretada supuestamente de acuerdo con el Derecho comunitario, el viejo principio del contratista interpuesto, lo que supone privar a las Administraciones Públicas de un buen número de resortes de intervención o dirección de la economía (así, las sentencias de 14 de octubre y 9 de diciembre de 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 4.^ª). Una de las características de la política de promoción industrial es, como la autora recuerda, la variedad de sus técnicas, y así la actual política de promoción no se vale sólo ni exclusivamente de la subvención o los estímulos fiscales, sino que tiñe también la construcción o promoción de infraestructuras de todo tipo (incluidas las de telecomunicaciones), la formación profesional, la política de apoyo a la investigación y la simplificación administrativa. Puede decirse que, en una etapa como la actual, que cifra el bienestar social en el crecimiento económico, basado a su vez en la capacidad de competir en el escenario económico mundial, el fomento de la economía se convierte en el pretexto de casi toda la actividad administrativa, del mismo modo, salvadas las distancias, que los Estados absolutistas orientaban toda su actividad (ya se tratase del fomento de la agricultura y el comercio o de la orga-

nización de una hacienda eficaz) hacia el sostenimiento de un ejército permanente.

Este libro viene a llenar un hueco en nuestra bibliografía porque no se ocupa de ninguna de las técnicas jurídicas singulares en las que se concreta la política de promoción industrial o el Derecho económico (subvención, desgravación, autorización, concesión, etc.), ya estudiadas por la doctrina, sino que adopta una perspectiva más amplia y estudia no las relaciones singulares entre la Administración y los destinatarios de estas formas de intervención, sino la actuación administrativa tomada en su conjunto, en los distintos programas y acciones que la Administración lleva a cabo, para analizar su régimen jurídico y ver en qué medida la elección de los objetivos y la articulación de esos programas se encuentra eficazmente sometida a Derecho y si esa parte tan importante de la política, en la que están en juego tantos recursos públicos y tantos intereses colectivos, se lleva a cabo de forma coherente con los principios que rigen nuestro Estado: democracia, Estado de Derecho y respeto a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Una de las etapas de este análisis es el estudio de la jurisprudencia constitucional, que en este punto puede decirse que ha puesto en pie un conjunto de reglas de reparto competencial que se apartan de la literalidad de la Constitución. El Tribunal Constitucional se ha inclinado predominantemente del lado del Estado y ha acabado por reconocerle, sobre la base de una competencia implícita acerca de la «ordenación general de la economía», la capacidad para regular distintas medidas de promoción e incluso la posibilidad de asumir su gestión. Ese debate constitucional se refiere también al problema del poder de gasto del Estado como supuesto título competencial y la territorialización de las subvenciones. A la vista de este riguroso repaso del estado de la cuestión puede concluirse, a mi juicio, que no existen reglas claras sobre asuntos tan importantes como la posibilidad de que el Estado se reserve competencias de ejecución. Aspectos como éste, o como la

necesidad de territorializar las subvenciones, no reciben el mismo tratamiento en todos los sectores de la política industrial: en asuntos tan notorios como el vigente plan de apoyo a la minería (que está movilizandofondos muy cuantiosos, con enorme influencia sobre la política de infraestructuras y ordenación del territorio en algunas regiones, y sin apenas participación autonómica) parece regir el argumento de que quien paga, es decir, quien consigna los recursos en sus presupuestos, acaba mandando, esto es, reservándose las competencias más importantes, dejando al margen el sistema teórico de reparto competencial. Un flanco importante de este reparto es la propia delimitación del concepto de industria. Puede decirse que hoy, incorporados al mismo tanto el turismo como la minería o la industria agraria, se trata de un concepto más bien jurídico, que incluye a toda la actividad económica no exclusivamente comercial y que no esté sometida a un régimen jurídico específico (como ocurre en parte con la agricultura pero también con las industrias de armamento y con otros sectores).

La autora estudia también con todo detalle la norma legal que pretende encauzar la actuación administrativa en este ámbito, la Ley de Industria de 1992, y en especial la figura de los programas de promoción industrial, que debían canalizar la ingente masa de subvenciones públicas a las empresas, asegurando racionalidad en su decisión y ejecución, y respeto al orden competencial. Como se pone de relieve, con todo acierto, en el libro, el Estado sigue orientando su actuación (que continúa siendo extraordinariamente cuantiosa, puesto que en materia de industria el Estado actúa casi siempre aprobando programas de subvenciones) en función de las urgencias políticas más o menos coyunturales, pero sin respetar el procedimiento previsto en la Ley de Industria, que garantiza al menos que las decisiones básicas se tomen por el Consejo de Ministros. Ello reduce la publicidad y el control democrático de esta faceta de la actividad administrativa, puesto que decisiones de enorme trascendencia colectiva, que pueden acelerar o retrasar la

consecución de objetivos de competitividad, investigación, seguridad, etc., se formalizan en una simple orden ministerial, y, además, el dotar de un marco jurídico diferente a cada programa de subvenciones, renunciando a seguir el esquema impuesto por la Ley de Industria, lleva a que el Estado se reserve unas competencias distintas en cada caso, dificultando la aplicación de un sistema estable y racional de reparto competencial.

En conclusión, creo que estamos ante una importante y necesaria monografía, con la que la Profesora ALONSO IBÁÑEZ muestra en un nuevo sector su dominio del Derecho Administrativo, y que pone de relieve que ante la política de promoción industrial no sirve de nada ignorarla o predicar una supresión que es sólo retórica, sino que es necesario someterla efectivamente al Derecho y garantizar que respeta el principio democrático y el sistema de distribución territorial del poder público, y para ello no hay otra vía que su adecuada regulación y el respeto a las normas que la rigen.

Alejandro HUERGO LORA

ALVAREZ RICO, Manuel, y GONZÁLEZ-HABA, Vicente María: *Administración y Función Pública en España*, Ed. Dykinson, Madrid, 1998, 594 págs.

Los autores, cuya trayectoria en el ámbito profesional y docente es bien conocida, presentan en esta publicación una visión de la Administración y Función Pública españolas orientada básicamente a estudiantes universitarios y a jóvenes que preparan oposiciones. Por ello, la obra que comentamos está configurada sobre planteamientos muy plegados a la realidad de nuestro país, tanto desde el punto de vista legal como estadístico y sociológico; de tal manera que el lector se aproxime a nuestra realidad político-administrativa desde ópticas pluridisciplinares que van más allá de una mera contemplación jurídico-formal, para adentrarse en valoraciones económicas, sociales, políticas y cultu-

rales que ayuden a un conocimiento más real de los hechos que se exponen y analizan.

ALVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA, en la presentación, razonan brevemente las modificaciones introducidas en esta segunda edición, orientadas a mejorar el contenido de la primera con actualizaciones e incorporación de nuevos capítulos. Siempre, todo ello, con la idea predominante de elaborar una obra que «persigue, primordialmente, un objetivo didáctico y divulgativo», aunque este propósito pueda conducir a los autores a «renunciar a metas más brillantes, pero, desde nuestro punto de vista, menos pragmáticas y operativas», como explican en la propia presentación.

El contenido del libro se estructura esencialmente sobre tres partes. La primera se dedica a las Administraciones Públicas en su sentido más amplio, de tal manera que en los Capítulos I a XII se desarrollan, tras los tres Capítulos iniciales I, II y III, que tratan, respectivamente, sobre la Ciencia de la Administración, la Administración en la actualidad y el sistema político español, las diferentes Administraciones Públicas estatal, autonómica, local, institucional, consultiva y comunitaria, y con una especial referencia al Gobierno de la nación, al Estado autonómico y a las llamadas relaciones interadministrativas, siguiendo las pautas legales contenidas sobre todo en las nuevas Leyes del Gobierno y de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Respecto a la segunda parte, que abarca los Capítulos XIII a XX, los dos primeros abordan desde el plano teórico el fenómeno burocrático, mientras que el resto de los capítulos vienen a ser una especie de radiografía de nuestra Función Pública con exposición de los aspectos esenciales de la misma, como son las clases de personal, su cuantificación y distribución, el reclutamiento y selección, la relación de puestos de trabajo y la movilidad, las cuestiones más interesantes del régimen estatutario (derechos y deberes, carrera administrativa, retribuciones, incompatibilidades, seguridad social y derechos colectivos) y la Función Pública comu-