



W
28
(8809)

Documento de Trabajo

8 8 0 9

**LA INTERVENCION DE EMPRESAS
EN EL ORDENAMIENTO VIGENTE**

Alfonso Ojeda Marín

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

- Campus de Somosaguas. 28023 - MADRID

Documento de Trabajo

LA INTERVENCION DE EMPRESAS EN EL
ORDENAMIENTO VIGENTE

(Sobre la incautación de Hytasa y su
constitucionalidad)

Alfonso OJEDA MARIN

LA INTERVENCION DE EMPRESAS EN EL ORDENAMIENTO VIGENTE

(Sobre la incautación de Hytasa y su constitucionalidad)

Sentencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1986. Ponente: Sr. Rosas Hidalgo.

I

El Derecho administrativo dispone de ciertas técnicas de intervención que como nos enseña la experiencia son aplicadas en numerosas ocasiones y con intensidad variable. Realmente, no podemos explicar la acción administrativa al margen de la intervención pública, toda vez que la Administración interviene en cuanto administra y administra interviniendo. Ahora bien, esta disciplina utiliza la voz "intervención" con una pluralidad de sentidos no siempre coincidente.

Forsthoff distingue entre intervenciones con tendencia conformadora e intervenciones sin esta cualidad: " en sentido jurídico conformación significa toda determinación modificadora de derechos y relaciones jurídicas, y desde este punto de vista toda intervención del Estado en el orden de los bienes, como, por ejemplo, la expropiación, es un acto jurídico de conformación. Aquí, empero, entendemos por conformación toda modificación dirigida a la totalidad o a una parte considerable del orden social, es decir, toda modificación que traspasa por su intención el ámbito de intervención concreta " (1).

Solemos decir que la empresa se encuentra intervenida cuando reparamos en el conjunto de autorizaciones, licencias, controles, estímulos, prohibiciones y otras medidas de análoga factura que frecuentemente exige el recto y ordenado ejercicio de la actividad empresarial.

Sin embargo, aludimos a la intervención de empresas - en sentido no general ni acomodaticio sino en el más restricto sentido de la expresión - cuando consideramos una fórmula prevista en la Constitución que se utiliza con el fin de controlar la gestión temporal

de la misma, sin asumir la titularidad de su capital social. A partir de ahora vamos a identificar la intervención de empresas con esta última apreciación.

II

Para mejor comprender la Sentencia objeto de comentario es conveniente detenerse en el planteamiento de los hechos.

Hilaturas y Tejidos Andaluces (HYTASA) se constituye como sociedad anónima el 27 de septiembre de 1937. Tras convertirse en una de las principales industrias textiles de la región deja sentir los efectos de la crisis durante el año 1976. La situación se agrava en 1977 al registrar unas pérdidas en torno a 194 millones de pesetas. Un año más tarde la dirección de la empresa advierte que Hytasa se vería obligada a presentar expediente de crisis salvo que se le otorgaran unos créditos solicitados con anterioridad. Dado ese panorama tan sombrío, el cual hacía peligrar la estabilidad laboral de un elevado número de trabajadores y dejaba en la incertidumbre el cultivo del algodón en el valle del Guadalquivir, el Gobierno decide actuar, en un primer momento otorgando ayuda financiera y más tarde recurriendo a la intervención de la empresa conforme a los Reales Decretos 3047/1979, de 21 de diciembre (por el que se autoriza al Ministro de Hacienda a proceder, en su caso, a la incautación de Hytasa) (2) y 341/1980, de 22 de febrero (por el que se acuerda la incautación de la empresa "Hilaturas y Tejidos Andaluces, S. A. ", se designa un Consejo de Incautación y se determinan sus normas de funcionamiento (3).

Este último Decreto ofrece algunas notas de interés. Por lo pronto, queda expresamente determinado el carácter temporal de la medida, si bien omite lo más interesante, cuándo ha de terminar el período de gestión del Consejo de Incautación. Todo lo más, el reglamento prevé que cuando transcurra un año el Consejo de Incautación informará sobre la situación financiera de la empresa y sus posibilidades de futuro.

Ambos Reales Decretos fueron impugnados por la Asociación Industrial Textil del Proceso Algodonero (AITPA) en reposición y posteriormente por recurso contencioso-administrativo. La parte recurrente estimó que el proceso de intervención se había realizado vulnerando la Constitución.

Dado que no se alcanzó la plenitud de los objetivos previstos, el Gobierno acordó la conversión de la empresa intervenida en empresa estatal mediante la correspondiente expropiación de acciones (Real Decreto 898/1982, de 30 de abril, por el que se dispone la expropiación por procedimiento de urgencia de las acciones de "Hilaturas y Tejidos Andaluces, S. A. ") (4).

III

III. 1. Como ha puesto de relieve J. Hernando, la intervención supone un concepto indeterminado y comprende el conjunto de acciones que, sin afectar a la titularidad de la empresa, producen una publicación de la gestión mediante medidas que podrán concretarse en cada caso, entre las cuales cabría que la misma dirección de la empresa viniera asumida por el ente público de intervención (5).

Según manifiesta la Sentencia indicada:

se interviene con medidas concretas y acordes para no interrumpir las actividades de la empresa al borde de la suspensión de pagos o de la quiebra, dirigiendo las actividades de la misma durante un período de tiempo y en favor de ella.

Aunque el supuesto contemplado obedece a razones de orden económico y social, no toda intervención tiene por qué fundarse en tales motivos. En efecto, la intervención acordada por el Real Decreto-ley 12/1982, de 27 de agosto, de la Central Nuclear de Lemóniz, tiene por objetivo "llevar a cabo el desarrollo y ejecución de la obra", de manera que las exigencias económicas pueden ceder ante cuestiones de orden público.

Otro ejemplo de intervención susceptible de relegar exigencias puramente económicas es el que nos ofrece la Ley Orgánica de 1 de junio de 1981, sobre estados de alarma, excepción y sitio, cuyo artículo 11. c. señala que el Decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

III. 2. Los recurrentes acusan a la Administración de "intervenir ilegalmente en la empresa privada, aunque sea a petición de la misma, pues con ello, en perjuicio de los demás interesados en el sector, se vulnera el principio constitucional de libertad de empresa a que se refiere el artículo 38 de la Constitución española".

Corresponde a la Administración, ciertamente, reconocer la libertad de empresa, pero esto no es suficiente, aún se le exige algo más: garantizar e incluso proteger su ejercicio, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Pues bien, el Tribunal Supremo estima que esa acusación "solo sostenible desde el más extremado liberalismo, no es cierta, por cuanto los decretos no introducen ningún privilegio en favor de Hytasa, ni le acotan ningún mercado, ya que es una obligación de la empresa comunicar su situación financiera a la autoridad competente, como se dispone en la referida Ley de 1 de septiembre de 1939; la empresa intervenida de ninguna manera ha protestado de la intervención administrativa y la Administración interviniente está guiada por el solo cumplimiento de una obligación, impuesta precisamente por el propio artículo invocado, de proteger el ejercicio de la libertad de empresa, que también existe para Hytasa y de garantizar la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias del mercado y de la planificación".

De lo dicho por la Sentencia cabe deducir dos exigencias, las cuales son susceptibles de verificarse en toda intervención de empresa:

- a) que no introduzca privilegios en orden a eliminar el libre juego de la competencia.
- b) que no acote el mercado mediante instrumentos económicos o técnicos de carácter discriminatorio.

Notemos que los principios de libre competencia y de no discriminación han quedado firmemente asentados desde nuestra incorporación a la Europa comunitaria. De hecho, el artículo 92. 1. del Tratado de Roma es concluyente cuando dispone:



Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados miembros o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo determinadas empresas o producciones.

III. 3. Afirman los recurrentes que no se puede aplicar la Ley de 1 de septiembre de 1939 porque está derogada por la vigente Constitución.

Según dispone dicha Ley, las empresas mercantiles dedicadas a la fabricación de elementos de guerra, comunicaciones, industriales o mineras que tengan que interrumpir sus actividades, estarán obligadas a poner tales propósitos en conocimiento de la Administración. El Consejo de Ministros, previos los informes correspondientes y tenidas en cuenta las conveniencias de la defensa o de la economía nacionales, podrá nombrar un Consejo de Incautación en orden a dirigir las actividades empresariales.

Es evidente que la Ley de 1 de septiembre de 1939 como la de 24 de noviembre de 1939 sobre Protección y Fomento de la Industria Nacional fueron dictadas al amparo de una legitimación política y jurídica muy distinta a la existente en la actualidad. ¿Podrá concluirse que la Constitución de 1978 ha derogado la Ley de referencia?. La Sentencia es a este respecto terminante:

No se ve con qué precepto o con qué principio de la Constitución se enfrenta la Ley de 1 de septiembre de 1939 para que en aplicación de la disposición derogatoria de la Constitución se le tenga por derogada; antes al contrario, con toda su vetustez, puede ser tenida como un ejemplo más del principio de reserva de ley que preside la materia y como valiosa norma habilitante de intervenciones administrativas en la esfera privada.

Dos preguntas suscita el tema de la derogación de una ley preconstitucional (6). Primera, ¿ hasta dónde se extiende la competencia de los tribunales ordinarios?. Segunda, ¿ qué criterios deben seguir los tribunales ordinarios cuando realicen el pertinente juicio de

contraste entre la Constitución y la ley preconstitucional ?.

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional viene manteniendo (Ss. de 2 de febrero de 1981 y 8 de abril de 1981) que los Jueces y Tribunales ordinarios podrán apreciar por sí mismos la derogación por la Constitución de las leyes precedentes o, si la conclusión les parece problemática, remitir la cuestión como " cuestión de inconstitucionalidad " al Tribunal Constitucional.

La diferencia que existe entre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional y el que puedan adoptar sobre los temas de derogación los Jueces ordinarios consiste en que, una vez que este Tribunal se ha pronunciado sobre el tema, todos los poderes del Estado deben acatamiento a su decisión, mientras que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales surten solamente sus efectos en el caso concreto y entre las partes implicadas en tal caso concreto.

También el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, ha resuelto la segunda pregunta, advirtiéndonos que cuando se plantea la derogación de una ley preconstitucional es necesario apurar, en primer lugar, todas las posibilidades de interpretarlas de conformidad con la Constitución, y tan sólo debe declararse la derogación de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo tal interpretación (STC 126/1984, de 26 de diciembre) (7).

III. 4. El artículo 128. 2. de la Constitución plantea un sugestivo problema de interpretación que no hace sino interesar a todos los que se ocupan de ahondar en su sentido y alcance. Nuestra Sentencia aborda el problema directamente.

Es sabido que mediante una ley se podrá acordar la intervención de empresas (art. 128. 2. de la Constitución). ¿ Cómo ha de entenderse el mandato constitucional ?. ¿ Es posible una ley general o en cambio la reserva de ley exige ley singular por cada intervención ?.

Cabe postular, sobre la base de los debates parlamentarios que hicieron posible el precepto, la necesidad de arbitrar una ley singular y específica para cada proceso de intervención. Ahora bien, de seguir rigurosamente este planteamiento resultaría que la intervención de Hytasa, fundamentada en una ley general, adolecería de vicios que mal

podrían coexistir con la normativa constitucional.

El Tribunal Supremo considera legítima la intervención de Eytasa mediante una ley general, concretamente la Ley de 1 de septiembre de 1939

así es que no hay que exigir una ley en cada una de las actuaciones en la propiedad privada o que cada actuación concreta esté amparada por una ley específica directamente dictada a propósito, sino que basta una ley que contemple la intervención de forma abstracta y generalizada.

No pocos autores han opinado en torno a la cualidad que debe tener la ley de intervención (8). De cualquier modo, el Tribunal Constitucional sostiene en su Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, que la expresión "mediante ley", utilizada por el artículo 128. 2., además de ser comprensiva de leyes generales que disciplinan con carácter general la intervención, permite la ley singularizada de intervención.

IV

Por último, se rechaza el argumento de que los decretos impugnados se han dictado prescindiendo totalmente del procedimiento establecido al efecto y, en definitiva, se desestima el recurso interpuesto por la Asociación Industrial Textil del Proceso Algodonero.

Alfonso OJEDA MARIN

(1) FORSTHOFF, E.: Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1978, págs. 101 - 102.

(2) BOE de 19 de enero de 1980.

(3) BOE de 23 de febrero de 1980.

(4) BOE de 8 de mayo de 1982.

(5) HERNANDO DELGADO, J.: "La intervención pública de empresas privadas", en Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos. CUNEF-IEAL. Madrid, 1982, pág. 713.

(6) Sobre el particular, vid. PAREJO ALFONSO, L.: "La constitución y las leyes preconstitucionales. El problema de la derogación y la llamada inconstitucionalidad sobrevenida", R. A. P., nº 94, págs. 201 - 223



- (7) La eficacia derogatoria de la Constitución se manifiesta sobre todas aquellas disposiciones que no sean susceptibles de reconducirse por vías interpretativas al marco constitucional (vid., STC 8/1983, de 18 de febrero).
- (8) Vid., entre otros, BASSOLS COMA, M.: Constitución y sistema económico. Tecnos. Madrid, 1985, pág. 193 y sigs.; CÁZORLA PRIETO, L.: "artículo 128", en GARRIDO FALLA, F. y otros: Comentarios a la Constitución. Ed. Civitas. Madrid, 1980, pág. 1354; HERNANDO DELGADO, J.: Ob. cit., págs. 717 - 719; DE JUAN ASENJO, O.: La Constitución económica española. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984, págs. 164 - 165; ROJO, A.: "Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española", en Revista de Derecho Mercantil, núms. 169 - 170, págs. 338 y 339.