

ESPAÑA

INSCRIPCIONES Y AUTORIZACIONES INDUSTRIALES (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO DE AUTORIZACIÓN Y SU CRISIS: 1. *El concepto clásico de autorización.* 2. *La tensión histórica entre el Poder y las libertades. Especial referencia al campo económico.* 3. *La necesidad de emplear un método analítico.*—III. LAS AUTORIZACIONES INDUSTRIALES EN LA LEY DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1939: *Las ideas centrales de la Ley y el régimen jurídico de las instalaciones industriales. Dificultades de la calificación autorizatoria y primeras críticas.*—IV. LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL DECRETO DE 26 DE ENERO DE 1963: 1. *La justificación formal del Decreto de libertad de instalación.* 2. *Los tres regímenes que componen el nuevo sistema.*—V. LAS AUTORIZACIONES INDUSTRIALES EN EL DECRETO DE 26 DE ENERO DE 1963: *El aparente sentido liberalizador del Decreto y sus consecuencias. La tesis de VILLAR PALASÍ: Autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales. La necesidad de averiguar el significado real de la libertad a través de la evolución del sistema.*—VI. ANÁLISIS DEL NUEVO SISTEMA Y SU EVOLUCIÓN: 1. *El sistema de «mínimos» como sistema principal.* 2. *El sentido inicial de los «mínimos». La corrección del minifundio industrial.* 3. *La evolución de los «mínimos». Conclusiones.*—VII. ENSAYO DE CALIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INSTALACIÓN DE NUEVAS INDUSTRIAS: 1. *La funcionalidad real de los «mínimos» y el principio de libertad industrial.* 2. *Las dificultades de mantener la calificación autorizatoria sobre la base de la libertad instrumentada por la política industrial descrita.* 3. *La posición del industrial antes y después de la instalación: el industrial como colaborador cualificado de la Administración en la consecución de los objetivos del plan.* 4. *La necesidad de replantear la ordenación industrial institucionalizando la colaboración entre la Administración y los industriales. La planificación indicativa como colaboración entre el sector público y el privado. La concesión como técnica de colaboración. Necesidad de encontrar técnicas de colaboración que sustituyan en este campo a la técnica autorizatoria.*—VIII. CONCLUSIONES FINALES.

(*) Este trabajo es el resultado de una ponencia mantenida en el Seminario de profesores de la primera cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Madrid, que viene celebrándose el presente curso bajo la dirección del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. A dicha ponencia precedieron otras de mi compañero J. A. MANZANEDO, sobre las licencias de comercio exterior, que dieron base para discutir y revisar el concepto de autorización y el régimen a él inherente. Soy, pues, deudor de mi maestro y compañeros por las sugerencias y puntos de vista expuestos sobre el tema en las distintas sesiones del Seminario y debo advertir, aunque esto es obvio, que a ellos no son imputables los aspectos negativos de este trabajo.

1

Cuando se aborda el estudio de cualquier institución jurídica de una cierta antigüedad es necesario tener muy presente el carácter esencialmente circunstancial e histórico de las elaboraciones doctrinales anteriores, construidas sobre una realidad concreta, que puede no tener ya vigencia en el momento de comenzar el estudio. Esta observación tiene un interés metodológico evidente si se piensa que una vez construida y puesta en circulación la elaboración doctrinal de que se trate, ésta adquiere vida propia e independiente de la realidad misma que la ha servido de base y sigue una evolución específica, al margen de esa misma realidad. Así las ideas quedan sometidas inicialmente a un proceso de adaptación, que alcanzará su máximo grado de intensidad si además de explicar aquella realidad consiguen identificarse con los intereses y las conveniencias de los sujetos de la misma. Lograda la aceptación de las ideas, pasan éstas a ser defendidas por los propios interesados, hasta alcanzar un valor mítico que las pone a cubierto de cualquier intento de renovación. Este proceso y su resultado, que GALBRAITH ha descrito magistralmente bajo el rótulo *sabiduría convencional* (1), produce una esclerosis de los conceptos que puede poner gravemente en peligro la salud de la ciencia a la que dichos conceptos pertenecen, por lo menos hasta el momento en que las ideas convencionales devienen incapaces de explicar o resolver los problemas planteados por la evolución separada de los fenómenos sociales.

En el campo concreto de la ciencia del Derecho administrativo la *sabiduría convencional* presenta unos caracteres acusados, fruto de las especiales circunstancias históricas que rodearon el nacimiento de la misma y potenciaron su evolución y desarrollo (2). El núcleo dogmático esencial del Derecho administrativo es fruto de la ideología liberal, cuya carencia de validez actual es notoria y viene siendo denunciada unánimemente. No obstante estas tópicas denuncias y los esfuerzos aislados de algunos autores tropiezan invariablemente con el muro de las ideas convencionales, tras las cuales se atrincheran unas veces la conveniencia y siempre la comodidad y la rutina.

(1) *La sociedad opulenta*, Ed. Ariel, Barcelona, 2.^a edición, 1963, págs. 88 y sigs.

(2) El fenómeno es especialmente acusado en determinadas instituciones, construidas doctrinalmente sobre la idea de las «exorbitancias». Así, por ejemplo, en materia de contratos administrativos, el juego de la sabiduría convencional ha sido tan intenso que los esfuerzos desmitificadores de la doctrina más reciente han resultado vanos frente al criterio sustantivador que preside la nueva ordenación legal de 8 de abril de 1965. Sobre este tema, PARADA VÁZQUEZ, *La nueva Ley de contratos del Estado*, en el núm. 47 de esta REVISTA, páginas 397 y sigs. Los ejemplos pueden multiplicarse: así en materia de dominio público y patrimonio privado, en materia jurisdiccional, etc.

Toda la dogmática del Derecho administrativo está transida de estas ideas convencionales, que si bien en su momento proporcionaron el impulso suficiente para la construcción científica de esta disciplina, hoy constituyen un obstáculo evidente para el progreso de la misma.

II

1. Si de estos planteamientos generales descendemos al campo de las instituciones concretas y nos fijamos en la que va a ser objeto de atención preferente en este estudio, podremos advertir hasta qué punto juegan su papel retardatario las ideas convencionales.

El concepto de autorización que nos es familiar procede de la doctrina alemana —OTTO MAYER—, de la que fué tomado por RANELLETTI en el año 1894 (3) y se forma sobre la base del binomio «derecho preexistente-remoción de límites», como un acto administrativo que remueve los obstáculos del Derecho público, que se oponían al ejercicio de un derecho o poder propio. Esta construcción, nacida en un mundo tan distinto del actual, ha sido reelaborada y matizada, respetando su esquema básico, hasta el punto de convertirse en un dogma inamovible, en una categoría conceptual abstracta en la que se han ido encuadrando una pluralidad de figuras diversas que sólo formalmente pueden ser explicadas a través del esquema descrito, cuyo marco se ha ido progresivamente deformando para poder comprenderlas, gracias a los esfuerzos de la propia doctrina jurídico-administrativa, ansiosa de coherencia y reacia a comprender las dificultades de explicar la realidad a través de ella.

Esta tensión entre la vigencia formal del esquema descrito y las dificultades de resolver los problemas reales mediante el régimen jurídico a él inherente se ha venido resolviendo a través de correcciones parciales de dicho régimen. De este modo se ha reconocido la posibilidad de transmisión, pese a que, por principio, la autorización no otorga derechos nuevos; el establecimiento de un procedimiento contradictorio para su otorgamiento (4), incluso la limitación en cuanto al número del otorgamiento de autorizaciones —en principio claramente incompatible con el derecho preexistente y las libertades que son su presupuesto—, se ha explicado acudiendo a la subespecie de las «autorizaciones con funcionalidad operativa» (5).

Todo este proceso ha desembocado en una crisis del esquema tradicional de la autorización que justifica, en principio, la crítica frontal del concepto que ha sido recientemente formulada en nuestra doctrina (6). Sin embargo, para averiguar hasta qué punto una sustitución del concepto puede ser válida con carácter general, es preciso analizar previamente las causas de la crisis, es decir, la evolución de la realidad fáctica que la técnica autorizatoria pretendió explicar y resolver.

(3) OTTO MAYER, *Le Droit administratif allemand*, tomo II, págs. 57 y sigs.; RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazione e concessioni*, «Giurisprudenza Italiana», vol. 3, 1894, págs. 7 y sigs.

(4) Vid. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, págs. 147 y sigs.

(5) Vid. S. MARTÍN-RETCRILLO, *Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias*, en el núm. 24 de esta REVISTA, pág. 153.

(6) Vid. R. MARTÍN MATEO, *Silencio positivo y actividad autorizante*, en el núm. 48 de esta REVISTA, págs. 212 y sigs.

2. En el ámbito del Derecho público las libertades individuales y los derechos subjetivos son el fruto de la ideología liberal surgida con la Revolución francesa. El reconocimiento de unas y otros es el resultado, por tanto, de un desgajamiento arrancado violentamente del núcleo del poder, entonces absoluto y ahora y siempre definido por una vocación de generalidad.

La relación entre el poder y las libertades es por ello una relación eminentemente dinámica, sujeta a continuas fluctuaciones, fruto de un proceso de tensión continua entre la aspiración de generalidad de aquél y su secuela de la búsqueda de nuevas justificaciones y la autodefensa de éstas. Pues bien, esta tensión histórica entre el Poder y las libertades, que resume prácticamente toda la historia del Derecho público, explica perfectamente la relatividad de éstas y el carácter residual de aquél y pone de manifiesto la necesidad insoslayable de analizar el estado actual de la relación misma como presupuesto previo del estudio que se intenta.

Me parece evidente que el campo en que es más acusada y perceptible la tensión entre el Poder y las libertades es el económico, y ello porque es en este campo donde los caracteres descritos son de tal clase que alcanzan un valor caricaturesco y ejemplar. No creo que exista dificultad en aceptar que la intervención del poder público en la vida económica es una constante histórica (7), solamente interrumpida por un corto periodo que va desde fines del dieciocho hasta el término de la Primera Guerra Mundial, en el que además se desarrolla el germen de la intervención posterior. Este paréntesis se llena con el auge de la ideología liberal y la doctrina del *laissez faire* y de la no intervención. La libertad de industria y comercio es, pues, un principio que consagra una esfera exenta a la intervención, una parcela arrancada a la influencia del poder público. Sin embargo, este desgajamiento no supone una separación total y, mucho menos, un abandono resignado y una renuncia definitiva del Poder a intervenir y llenar de nuevo el terreno perdido. Por el contrario, la vocación de generalidad del Poder le lleva a buscar nuevas justificaciones a su intervención, que no le será difícil hallar a partir de la crisis económica de 1929, que estuvo a punto de ser la tumba del sistema capitalista liberal. De la crisis, el liberalismo salió capitidismínuido, el mundo capitalista necesitó la ayuda del poder público para rehacerse y restablecer su vigor, y esta ayuda fué pagada en especie mediante una reducción de la esfera exenta de la libertad de industria y comercio. El Estado, es decir, la Administración, actuando, descubrió no sólo su capacidad para ser empresario (8), sino también, y principalmente, su obligación de afrontar la ingente tarea de la conformación de un orden social nuevo y más justo. Esta ruptura de la separación entre Estado y Sociedad produce obviamente una nueva delimitación de las relaciones entre el Poder y las libertades, reduciendo al mínimo el núcleo

(7) Vid., por ejemplo, VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, 1964, capítulo II, págs. 15 a 46.

(8) A este tema ya me he referido en otra ocasión en *Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la empresa pública*, en el núm. 46 de esta REVISTA, págs. 95 y sigs., y más extensamente en mi tesis doctoral sobre los *Problemas actuales de la empresa pública*, inédita.

exento de la libertad de industria y comercio y consagrando en lo restante la idea de la actuación conjunta del Estado y de los súbditos. La libertad de industria pasa a ser de este modo, más que un reducto exento, un principio de valor informador que no puede funcionar aisladamente, sino engranado con aquellos que, juntamente con él, presiden la vida económica.

Al servicio de este engranaje orientado a la conformación de un orden social nuevo, surge la idea de la planificación, cuya versión indicativa pretende asegurar el concierto aludido y el juego conjunto y armónico de la libertad y la conformación, de la actividad pública y la privada.

3. Sobre esta base es como debe montarse el análisis de la crisis del esquema clásico de la autorización. Es cierto que la planificación no se reduce a lo económico, pero no lo es menos que lo económico es su núcleo esencial. Quiere advertirse con esto que si bien es válida con carácter general la idea de relatividad e historicidad de las relaciones entre el Poder y las libertades, la configuración actual concreta de cada una de ellas ofrece distintos matices y diversa intensidad, según los casos, y alcanza el máximo grado en el campo de las libertades económicas. De este modo el esquema clásico de la autorización puede seguir explicando perfectamente el juego de las licencias municipales de obras e instalaciones, licencias de caza y pesca, etc., pero posiblemente no el de ciertas actividades económicas, respecto de las cuales, sólo forzando los esquemas puede seguirse hablando de remoción de los límites que impiden el ejercicio de las libertades de esta clase. Se impone, por tanto, el empleo de un método analítico, prescindiendo de generalizaciones y de convencionalismos y pretendiendo averiguar cuál es el sentido concreto, el alcance y la finalidad de las libertades formalmente declaradas y de la política económica que las condiciona y limita. Hacer una invocación genérica a las declaraciones constitucionales es quedarse en la superficie del problema y renunciar a comprender los términos reales en que éste está planteado (9).

Esto es lo que pretende hacerse en este trabajo a propósito de las llamadas inscripciones y autorizaciones industriales.

III

La Ley de Ordenación y Defensa de la Industria, de 24 de noviembre de 1939, comienza afirmando en su preámbulo el propósito del nuevo Estado de «crear una economía industrial española grande y próspera, liberada de la dependencia extranjera, que revalorice las primeras materias nacionales».

La Ley responde a dos ideas básicas: una de ellas, la de autarquía, perfectamente definida en el propio preámbulo de la Ley, como ha podido comprobarse, y en las disposiciones coetáneas (10), y otra, de corte gené-

(9) En el sentido criticado en el texto, SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel Diritto Pubblico*, Nápoli, 1959.

(10) Singularmente la Ley de 25 de septiembre de 1941, fundacional del Instituto Nacional de Industria, cuyo artículo primero es absolutamente explícito en este sentido. Sobre

ricamente nacionalista, pero de contornos más imprecisos, vagamente expresada en el artículo 1.º de la misma: «*La industria, como instrumento de la producción, se considera parte integrante del Patrimonio Nacional y subordinada al interés supremo de la Nación*».

Al servicio de ambas ideas establece un sistema, cuyos puntos centrales son los siguientes: prohibición de instalación de nuevas industrias, así como de la ampliación y traslado de las existentes, salvo *resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio* —art. 4.º, a)—; sometimiento a la policía industrial —art. 4.º, b)—; facultad del Estado de *fixar condiciones de producción y rendimiento*, así como normas de tipificación de los productos industriales —art. 4.º, c)—; *de imponer condiciones de venta en ciertos casos* —art. 4.º, d)—; *de inspeccionar la contabilidad y llegar incluso a la incautación de la industria* —art. 4.º, c)— (11); *responsabilidad de los jefes directos de las empresas ante el Estado por incumplimiento de las directrices y orientaciones del Gobierno* —art. 8.º—, etc.

La Ley no habla en ningún momento de autorizaciones para calificar la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias; por el contrario, en el apartado b) del artículo 4.º afirma que «el Ministerio de Industria y Comercio otorgará las *concesiones* necesarias para las instalaciones industriales definidas en el artículo 2.º», es decir, para todas las industrias a las que se refiere la Ley (12). Si a esta terminología se une la declaración contenida en el artículo 1.º —la industria como parte integrante del Patrimonio Nacional— y el condicionamiento establecido en los artículos 4.º y 8.º, antes aludido, fácilmente se convendrá que no es simplemente un grosero error técnico la calificación concesional, sino que ésta responde a más profundas razones que encuentran, por lo demás, completa explicación en el bagaje ideológico vigente en el momento en que la Ley fué promulgada.

Sin embargo, no es aquella una época fecunda en elaboraciones doctrinales ni, por otra parte, la evolución ideológica permite una construcción permanente sobre la base de los principios enunciados por la Ley. La inercia de los esquemas anteriores sirve para continuar hablando de autorización en base a una libertad industrial inexistente —«no podrán instalarse»—. Sólo a partir de 1950 se eleva en la doctrina una voz crítica que trata de poner de relieve, a costa de producir el asombro en el ámbito de la *sabiduría convencional*, el alcance del nuevo sistema. «La función social que la propiedad supone en cuanto a los intereses de la Nación, implica, por otra parte —dice entonces VILLAR PALASÍ—, que el carácter de las

la política de autarquía económica y su crítica, vid. R. TAMAMES, *Estructura económica de España*, 3.ª edición, Madrid, 1965, págs. 251 y sigs.

(11) La Ley de 1 de septiembre de 1939 sobre intervención en las empresas industriales. Enlaza con esta Ley la del Patrimonio del Estado, base XVII de la Ley de 24 de diciembre de 1962 y artículo 111 del texto articulado de 15 de abril de 1964.

(12) La calificación de autorización proviene del Decreto de 8 de septiembre de 1939, anterior, pues, a la Ley de Ordenación. Este Decreto se apoya, a su vez, en el anterior, de 20 de agosto de 1938, dictado con carácter provisional.

llamadas «autorizaciones» de apertura de industria se acerque cada vez más a la idea concesional» (13).

Dos años más tarde, el propio autor afirma que «la libertad de industria y comercio choca con la concepción fuertemente enraizada en la conciencia política del hombre moderno de la función social que a toda propiedad afecta y de la función conformadora de la realidad económica y social que al Estado atañe. De este modo es incongruente concebir la autorización a manera de una válvula de escape por donde la presión de la libertad económica desenfrenada queda eliminada, sino que, por el contrario, esta autorización policial implica una técnica de tutelar el interés público y forzar a la actividad económica y social a seguir los derroteros más convenientes a las necesidades públicas» (14). Y en otro pasaje del mismo texto llegaba a afirmar que, «dado que la industria, como instrumento de la producción, se considera parte integrante del patrimonio nacional y subordinada al interés supremo de la Nación, es lógico que la explotación de una industria por el particular se pueda configurar como traslación del patrimonio y de la función del Estado, cayendo, por ende, en el tipo legal de la concesión administrativa» (15).

Estas ideas no fueron, como ya se ha advertido, bien recibidas por la doctrina, poco dispuesta a aceptar la calificación concesional y a abandonar, por más que en la Ley fuera ilusoria, la tesis tradicional de la autorización, que permitía seguir manteniendo la ilusión de la pervivencia del principio de la libertad industrial en su romántico significado primario, tesis cuyo grado de aceptabilidad es evidentemente superior por su mayor identificación con la conveniencia y los intereses particulares.

El propio VILLAR PALASÍ, en una obra más reciente, califica a la autorización para el ejercicio de una industria como autorización en sentido técnico, ya que al empresario corresponde una facultad pura, o, por mejor decir, potencial de ejercer la industria, cuyo ejercicio, sin embargo, está subordinado a la voluntad de la Administración. El acto de autorización —dice— remueve el límite y confiere así la facultad del ejercicio (16). No obstante, el esquema no es tan simple ni el rigor técnico de la calificación tan acusado. Basta continuar unas líneas tan sólo para advertir las matizaciones del esquema aludido: no hay derecho preexistente, sino sólo una libertad industrial, término radicalmente distinto del de derecho subjetivo (17); y ni tampoco existe remoción de límites —tesis a la que califica de ingenuo formalismo—, sino más bien un deber positivo de alcanzar la autorización antes de ejercitar la actividad (18).

Justo es destacar ahora que en los catorce años que median entre ambas

(13) *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, en el núm. 3 de esta REVISTA, 1950, pág. 67, nota 26.

(14) *Concesiones administrativas* en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», vol. IV, pág. 697. Sobre la concesión industrial el mismo autor en *Administración y planificación*, Madrid, 1952, págs. 153 y sigs.

(15) *Idem*, pág. 694.

(16) *La intervención...*, pág. 315.

(17) *Idem*, pág. 316.

(18) *Idem*, pág. 319.

formulaciones han ocurrido muchas cosas, algunas de ellas muy importantes, cuyo análisis es obligado. Por el momento, es suficiente retener las evidentes dificultades que lleva consigo el deseo de explicar la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias a través de la idea clásica de autorización, al menos en el ámbito de vigencia de la Ley de 24 de noviembre de 1939.

IV

1. El 21 de julio de 1959 comienza una nueva etapa de la política económica española bajo el signo genérico de la liberalización. Con esta fecha se dicta el Decreto-Ley de Ordenación Económica, cuyos preceptos van a servir de marco a una profunda modificación del ordenamiento económico, cuya característica general será la sustitución de la política de autarquía y de las medidas de intervención directa por otra más compleja y sutil, pero no por ello menos interventora. El preámbulo del Decreto-Ley citado es suficientemente explícito en este sentido cuando afirma que «la mayor flexibilidad económica que se establecerá gradualmente no supone en ningún caso que el Estado abdique del derecho y de la obligación de vigilar y fomentar el desarrollo económico del país».

Esta advertencia me parece de un interés evidente, ya que el tópico de la liberalización, sin más precisiones, puede resultar equivoco si en base a él y sin pararse a realizar un análisis más detenido de lo que en realidad encubre se intentan reconstruir los conceptos tradicionales.

Es igualmente necesario observar que ninguno de los preceptos del referido Decreto-Ley alude al régimen de instalaciones industriales. Esta inexistencia de alusiones no dejará de tener consecuencias prácticas, como a continuación tendremos ocasión de comprobar.

El antecedente inmediato del sistema actualmente vigente se encuentra en el Decreto de 23 de noviembre de 1962, por el que se establecen directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo. Este Decreto comienza aludiendo en su preámbulo al Decreto-Ley de 21 de julio de 1959, marco del nuevo ordenamiento económico, y como tal, justificación fundamental de todas las disposiciones posteriores a él, y en su artículo 9.º autoriza a los Ministros de Industria y Agricultura, en el ámbito de sus respectivas competencias y oída la Organización Sindical, para proponer al Gobierno «la determinación de los sectores económicos, y, dentro de cada uno de ellos, los límites máximo y mínimo de tamaño y otras características técnicas de las empresas, en que quedará autorizada la libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional, cualquiera que sea el importe de la inversión» (19).

En base a esta autorización contenida en el Decreto aludido se dicta el

(19) La Orden de 8 de agosto de 1962 consagró la libertad de las empresas ya establecidas para modificar el volumen de su producción, variar tipos y calidades, así como para modificar libremente su equipo capital, y el Decreto de 8 de septiembre del mismo año elevó a treinta millones de pesetas la cuantía de las inversiones exentas de autorización previa, que había fijado en dos millones la Orden de 5 de junio de 1960.

Decreto de 26 de enero de 1963 (20), que viene a sustituir al régimen establecido por la Ley de 24 de noviembre de 1939 en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias. El artículo 1.º de dicho Decreto comienza declarando que «se autoriza la libre instalación, ampliación y traslado dentro del territorio nacional de toda clase de industrias, salvo las comprendidas» en los sectores que a continuación enumera.

Esta declaración es radicalmente contraria de la contenida en el artículo 4.º, a), de la Ley de 24 de noviembre de 1939 —«no podrán instalarse nuevas industrias, trasladar ni ampliar las existentes sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio»—, por lo cual el primer problema que plantea el Decreto en cuestión es, precisamente, el de su legalidad y justificación formal.

La que aporta el propio Decreto es, como ya se ha indicado, lo establecido en el artículo 9.º del Decreto de 23 de noviembre de 1962, que aprobó las directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo, pero como dicho precepto tiene rango reglamentario y, por tanto, carece de virtud bastante para justificar la derogación parcial de la Ley de 24 de noviembre de 1939, hace también una invocación al apartado a) del artículo 4.º de ésta, sin duda al pasaje que autoriza al Ministerio de Industria y Comercio para fijar los trámites y normas a seguir en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias. No parece necesario, sin embargo, insistir demasiado para poner de manifiesto lo forzado de esta invocación, dada la radical oposición existente entre las declaraciones contenidas en el artículo 4.º, a), de la Ley y primero del Decreto.

La antinomia pretende ser resuelta por VILLAR PALASÍ, en base a la naturaleza de las potestades de policía en materia de autorizaciones, afirmando que «los Decretos de liberación no son materialmente sino una apreciación *ex ante* de la naturaleza favorable y la oportunidad de la industria a implantar, sustituyendo de este modo la apreciación *ex post*, singular o individual» (21). Esta justificación ha sido recientemente aceptada por BAENA, quien tras calificarla inicialmente de artificiosa, estima que es la única capaz de resolver por ahora, siquiera de una forma imperfecta, la anomalía que supone el que una Ley sea modificada por un Decreto (22).

A mi juicio, la tesis de VILLAR PALASÍ acierta a explicar plausiblemente el problema en los términos en que éste se ha producido realmente, es decir, habida cuenta de que el propio Decreto, consciente de la debilidad de la justificación que aporta, no afirma expresamente la derogación en este punto de los preceptos de la Ley, sino que declara, por el contrario, en su preámbulo respetar el cauce formal de la misma. No obstante, me

(20) Para las industrias agrarias se dictó el Decreto de 25 de abril de 1963, que desarrolla el mismo esquema establecido por el citado en el texto. Toda la regulación de las industrias agrarias es tributaria del régimen general establecido para los establecimientos industriales de la competencia del Ministerio de Industria, y por ello resultan ociosas las referencias específicas a esa regulación.

(21) *La intervención...*, pág. 333.

(22) *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Madrid, 1966, pág. 239.

parece que la legalidad formal del Decreto de 26 de enero de 1963, pese a su radical oposición respecto a la Ley de 24 de noviembre de 1939 en este punto, no puede ofrecer dudas si se piensa que el Decreto-Ley de 21 de julio de 1959 estableció con rango normativo suficiente el cuadro de principios informadores del nuevo ordenamiento económico, substituyendo de este modo al anterior y a las ideas ya aludidas más atrás que lo presidían. La tesis ordinalista resuelve suficientemente, a mi entender, la aparente anomalía.

Es preciso, no obstante, advertir que la falta de convicción del propio Decreto de 26 de enero de 1963 acerca de su legalidad extrínseca y su afirmación de respeto al cauce formal de la Ley de 24 de noviembre de 1939 aparentan un continuismo, que debe ponerse en entredicho.

2. Hechas estas precisiones, puede pasarse ya a describir el sistema de instalaciones industriales establecido en el Decreto de 26 de enero de 1963. El Decreto establece tres regímenes distintos, en cada uno de los cuales es diversa la intervención de la Administración. En primer lugar se exceptúan de la declaración de libertad establecida en su artículo 1.º a una serie de industrias (23) en las cuales la intervención de la Administración ha sido tradicionalmente más intensa que la derivada de la técnica de autorización por contar la Administración con títulos más enérgicos que la simple facultad de policía. Se trata, en suma, de servicios públicos, monopolios estatales o antiguas regalías, cuya traducción jurídica ha venido siendo la concesión administrativa (24). Este grupo puede, por tanto, dejarse a un lado en este estudio, ya que se trata de un régimen específico que excede del planteamiento general que pretende desarrollarse. Baste decir que para este grupo de industrias el Decreto de 26 de enero de 1963 no ha supuesto modificación alguna, por lo cual sigue plenamente vigente el sistema anterior.

El artículo 2.º del Decreto agrupa la mayor parte de los sectores industriales, en los cuales la instalación de nuevas industrias se sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones técnicas y de dimensión mínima. Si se cumplen esas condiciones, la instalación es, en principio, libre, previa inscripción en el Registro Industrial, y si no se cumplen, se aplica el viejo sistema de la Ley de 1939.

En este momento interesa únicamente resaltar que los sectores incluidos en este grupo resumen fundamentalmente el cuadro de productos de la industria española, de forma que a su lado los otros dos regímenes, el ya aludido de los servicios públicos y actividades de origen regaliano y el que a continuación se describirá, tienen un carácter esencialmente marginal en la nueva ordenación industrial. Más adelante, al analizar los mecanismos de intervención administrativa en este régimen, se podrá comprobar hasta qué punto es cierta esta afirmación.

Hay un tercer grupo de actividades industriales en las que la instala-

(23) El sector de producción de olefinas, incluido en el artículo 1.º del Decreto de 26 de enero de 1963, pasó al régimen de condiciones técnicas y dimensiones mínimas tras la Orden de 10 de febrero de 1964.

(24) Así lo advierte acertadamente VILLAR PALASÍ, *La intervención...*, pág. 338.

ción de nuevas plantas es libre y no está sometida a condicionamiento alguno, exigiéndose únicamente la inscripción en el Registro Industrial, que se realizará automáticamente sin más comprobación que la pertenencia del proyecto presentado a un sector integrado en el grupo en cuestión.

El ámbito de este grupo viene delimitado en forma negativa y tiene, por tanto, un carácter residual. Pertenecen a él todos aquellos sectores no expresamente sometidos a los otros dos, es decir, todos los no enumerados en los artículos 1.º y 2.º del Decreto de 26 de enero de 1963. Esta delimitación negativa hace necesarias algunas precisiones, a fin de valorar en su justa medida el alcance de la liberalización. En este sentido hay que advertir que al delimitarse por exclusión quedan automáticamente integradas en él actividades o producciones industriales no afrontadas en España. Esto, unido a la extensión e importancia de la lista de sectores recogida en el artículo 2.º del Decreto —sectores sometidos a condiciones técnicas y de dimensión mínima—, reduce sustancialmente el ámbito real del grupo que se comenta. El análisis posterior completará estas precisiones iniciales y descubrirá el significado real de este régimen y su relación con el anteriormente descrito.

Hasta aquí la descripción en forma sumaria y puramente externa del sistema instaurado por el Decreto de 26 de enero de 1963. Una vez realizada esta descripción es el momento de exponer la calificación dada por la normativa vigente y la doctrina que se ha ocupado del tema a la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias para pasar luego a realizar un análisis crítico de la misma a la vista de la evolución experimentada por el sistema en su conjunto desde el 23 de enero de 1963 hasta la fecha.

V

Ni el Decreto de 26 de enero de 1963 ni la Orden de 22 de febrero del mismo año, que le desarrolla, son demasiado rigurosos al calificar los actos de intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias. Ambas disposiciones conservan el término «autorización» para referirse a la instalación de las industrias enumeradas en el artículo 1.º de aquél (25) y de aquellas otras pertenecientes a los sectores sometidos a condiciones técnicas y dimensiones mínimas, cuando estas condiciones no se cumplan. En los demás casos se introduce un nuevo término, demasiado ambiguo y nada indicativo: el de inscripción.

(25) Como ya se ha advertido, las industrias enumeradas en el artículo 1.º del Decreto de 26 de enero de 1963, por tratarse de servicios públicos, monopolios o actividades de origen regaliano, son objeto de concesión y no de autorización. En materia del servicio público de electricidad es preciso, no obstante, hacer una reserva, ya que el régimen vigente, muy peculiar, no es objeto de concesión pura y simple, sino resultado de una combinación, no demasiado clara, de técnicas autorizatorias, servicio reglamentado, intervención pública mediante órdenes concretas, por ejemplo, las de trasvase de energía, compensaciones y arbitrajes de configuración original, etc., que rebasan el marco de una técnica concreta.

Ya desde este momento conviene advertir acerca de la distinta naturaleza de la intervención administrativa que pretende englobarse bajo el término inscripción. En el grupo de sectores industriales sometidos a condiciones técnicas y dimensiones mínimas, la inscripción exige una comprobación de los términos en que se asegura en el proyecto presentado el cumplimiento de las condiciones establecidas; en cambio, la solicitud de inscripción de una industria perteneciente a los sectores en que la instalación es absolutamente libre no requiere esta comprobación previa al no existir condicionado alguno que deba ser respetado (26).

Tampoco los preámbulos de dichas disposiciones ofrecen por sí mismos datos más seguros para calificar con rigor técnico las distintas formas de intervención. Únicamente se alude a «la progresiva liberalización de la economía española» y se da por supuesto —orden de 22 de febrero de 1963— que el «Decreto 157/1963, de 26 de enero, ha autorizado con las excepciones y condiciones que en el mismo se señalan y prevén la libre instalación, ampliación y traslado de las industrias».

Estas invocaciones a la liberalización progresiva de la economía española son por demás equívocas, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, y han desviado la atención de la doctrina, que aceptando la declaración formal de libertad, ha renunciado a analizar más profundamente el nuevo régimen instaurado por el referido Decreto y el verdadero alcance y sentido de la política económica iniciada a partir del Decreto-Ley de 21 de julio de 1959. Así, GUAITA (27) da por supuesto que la liberalización ha excluido la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias bajo la fórmula de autorización, que, a su juicio, subsiste solamente en el caso de los sectores expresamente exceptuados del régimen de libertad y en aquellos otros sometidos a condicionamientos técnicos cuando las condiciones impuestas no se cumplan. Prescinde así de calificar las inscripciones como actos de intervención en los restantes sectores. Este planteamiento es demasiado simple y desde luego deja sin resolver la mayor parte del problema, justamente toda aquella que ha venido a ser afectada por el cambio de sistema. A continuación veremos cómo el alcance de la declarada libertad industrial no es tan grande que permita prescindir sin más del examen de la intervención administrativa en los sectores a que dicha libertad se refiere.

El reciente análisis de BAENA ofrece unas características semejantes, pese a la mayor especialidad de su enfoque. Comienza afirmando también que los Decretos de 26 de enero y 25 de abril de 1963 han declarado la libertad de instalación de industrias y suprimido la exigencia de autorización en ciertos casos (28), con lo cual parece dar también a esa declaración un valor total en el sentido de eliminar la intervención administrativa en los sectores a los que aquélla se refiere. Esta impresión se con-

(26) Debe advertirse aquí acerca de la exigencia en ciertos sectores de un determinado grado de nacionalización de la producción que, aunque independiente, suele incluirse a efectos de nuevas instalaciones como condición técnica de las mismas. En la apreciación del cumplimiento de esta exigencia hay un último reducto de discrecionalidad estimativa y técnica.

(27) *Derecho administrativo especial*, IV, Zaragoza, 1966, págs. 33 y 34.

(28) *Régimen jurídico...*, págg. 238 y sigs.

firma luego al examinar los distintos supuestos de autorizaciones, aceptaciones, aprobaciones, admisiones e inscripciones, en ninguno de los cuales se encuadran las inscripciones de nuevas industrias. Únicamente al referirse a las admisiones alude a la inscripción en el registro de industrias agrarias que exige el artículo 1.º de la Orden de 30 de mayo de 1963, respecto a las industrias declaradas libres por el Decreto de 25 de abril del mismo año, pero sorprendentemente guarda silencio respecto a la inscripción en el Registro Industrial que exige el artículo 4.º del Decreto de 26 de enero de 1963, respecto a las industrias sometidas a la competencia del Ministerio de este nombre. En ambos casos la naturaleza de la intervención administrativa es la misma, ya que, como se ha advertido anteriormente, toda la nueva ordenación industrial abordada por los Decretos de 26 de enero y 25 de abril de 1963 responde a un molde único, variando solamente el órgano administrativo competente (Ministerios de Industria y Agricultura).

Más riguroso es el análisis de VILLAR PALASÍ, pese a haber sido formulado cuando el nuevo sistema que se comenta acababa de nacer. Comienza afirmando el autor citado que la autorización industrial es una autorización en sentido técnico, como ya hemos visto, que tiene su base en una libertad industrial preexistente cuya actualización en cada caso concreto exige cumplir previamente el deber positivo de solicitar la autorización. Para VILLAR PALASÍ la inscripción, en lo que se refiere a los sectores a que alcanza la declaración de libertad contenida en el Decreto de 26 de enero de 1963, es una autorización reglada que, junto a la autorización discrecional establecida por la Ley de 24 de noviembre de 1939 en los supuestos en que ésta sigue siendo aplicable, completa el sistema de intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias (29).

La tesis enunciada acierta a poner de relieve que el sistema que establece el Decreto citado no implica sin más el establecimiento de un principio de libertad, dado que se obliga al interesado a presentar un proyecto a través del cual la Administración ha de comprobar los términos en que se asegura el cumplimiento de las condiciones técnicas y dimensiones mínimas exigidas en cada caso (30), pudiendo formular observaciones y denegar, en su caso, la inscripción (31).

(29) *La intervención...*, pág. 351.

(30) *Idem*, pág. 347.

(31) La regulación de este extremo en el punto segundo de la Orden de 22 de febrero de 1963 carece de la precisión necesaria. Dice así su párrafo segundo: «Se entenderá conforme la petición de inscripción si no se formula, por escrito, observación alguna en el plazo indicado de treinta días a que se refiere el párrafo primero». Nada se dice, en cambio, acerca de los efectos de la formulación de observaciones en cuanto a la interrupción del plazo o a la eventual apertura de otro nuevo. Queda en el aire, pues, la interrogante de si la presentación del proyecto objetado, una vez subsanadas las deficiencias, ha de considerarse como una nueva petición que abre un nuevo plazo de examen de treinta días, o si, por el contrario, la Administración debe resolver en los días que resten del primitivo plazo interrumpido por la formulación de observaciones. Nada se dice tampoco acerca de la posibilidad de multiplicar estas objeciones, lo cual puede ser un medio de demorar la inscripción solicitada. Todos estos problemas debieran ser objeto de una regulación más clara y precisa.

El cuadro se completa finalmente con la calificación de la inscripción en el supuesto de industrias absolutamente libres como una autorización que funciona como simple declaración jurídica, es decir, como un trámite de simple toma de razón (32).

La corrección de esta tesis es, en principio, total, si se toma como punto de partida la legislación anterior, contenida en la Ley de 24 de noviembre de 1939. Frente a la prohibición general establecida en esta Ley, no ofrece duda que la liberalización inspiradora del Decreto de 26 de enero de 1963 ha reforzado el supuesto previo de la libertad industrial que constituye el soporte de la técnica autoritaria. Ahora bien, si era lícito, a raíz de la instauración del nuevo sistema, conformarse con esa declaración formal de libertad construir o reconstruir sobre ella el concepto de autorización, encuadrando en él la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias, esa conformidad ya no es posible sin examinar previamente la evolución experimentada por el sistema desde su instauración hasta la fecha. El análisis de esta evolución descubrirá nuevos datos, cuya valoración es imprescindible y pondrá de manifiesto, sin duda posible, cuál es el verdadero alcance de la libertad industrial declarada en el Decreto referido y proclamada un tanto ingenuamente por la doctrina. Solamente una vez hecho este análisis podrá plantearse seriamente y con el rigor necesario la adecuación del concepto y régimen jurídico de la autorización a las nuevas exigencias de la política industrial.

VI

1. Anteriormente se apuntó ya que de entre los tres regímenes distintos establecidos por el Decreto de 26 de enero de 1963, en materia de nuevas instalaciones industriales, el del sometimiento de éstas a condiciones técnicas y de dimensión mínima era el más importante cuantitativa y cualitativamente, ya que en él se integran la mayoría de los sectores industriales y, por supuesto, los de mayor peso específico dentro del conjunto industrial del país. Por otra parte, en este condicionamiento es donde se encuentra precisamente la novedad del nuevo sistema, del que no existen precedentes conocidos.

Hay que advertir, además, que la importancia del régimen de libertad condicionada excede con mucho del estricto ámbito de las instalaciones industriales, en cuanto que a través de él puede descubrirse el alcance real de la nueva política económica puesta en práctica a partir del Decreto-Ley de 21 de julio de 1959. Este valor ejemplar es indudable si se piensa que en ningún otro sector económico se han puesto de relieve con tanta claridad los criterios y finalidades últimas de esta política económica. Por ello el análisis de dichos criterios y finalidades tiene un interés excepcional en la medida en que permitirá matizar debidamente el genérico, y como tal equivoco, rótulo liberalizador con el que tópicamente se acostumbra a designarlas.

(32) Vid. VILLAR PALASÍ, *La intervención...*, pág. 384.

Se impone, por tanto, abordar el análisis del sistema, y para ello es necesario comenzar poniendo de manifiesto el sentido inicial de los «mínimos».

2. Nada mejor para ello que acudir al preámbulo del propio Decreto de 26 de enero de 1963, en el cual, tras comenzar invocando a la «*progresiva liberalización de la economía española*», se afirma que «*en esta nueva etapa la función que el Ministerio de Industria debe desarrollar fundamentalmente es la de orientar, facilitar y estimular, no solamente la creación de nuevas empresas industriales, sino la modernización y reestructuración de las existentes, dentro de los criterios indicativos que deben informar la planificación del desarrollo económico a través de la determinación de características técnicas*», para continuar precisando que esta determinación «*responde únicamente al propósito de facilitar el desarrollo económico, de competitividad y de abaratamiento de costes*». Como puede comprobarse, la enunciación de objetivos es amplia, aunque es fácilmente identificable el deseo principal de corregir el minifundio industrial y de conseguir que las nuevas industrias que se instalen en el futuro tengan unas dimensiones idóneas desde un punto de vista económico (33). En este sentido la Orden de 10 de febrero de 1964, dictada en desarrollo del Decreto en cuestión, es absolutamente explícita y categórica cuando afirma que «*con objeto de corregir el minifundio industrial existente y orientar la promoción de nuevas empresas industriales y la modernización de las existentes sobre unas bases estructurales de rentabilidad económica que las sitúe en condiciones de competir en el mercado con las demás empresas nacionales y la concurrencia extranjera, la Orden de este Ministerio, de 16 de marzo de 1963, estableció las condiciones técnicas y de dimensión mínima que deben reunir, para su libre instalación, las plantas industriales de los sectores que en la misma se determinaron*».

Estas precisiones pueden parecer ociosas, ya que la fijación de unas dimensiones mínimas para las nuevas plantas industriales evidencia que el fin primario que se pretende conseguir es evitar la acentuación del minifundio, y en efecto lo serían si la enunciada fuera la única finalidad que se persigue con la determinación de dichas dimensiones mínimas. Sin embargo, no es esto sólo lo que se pretende conseguir a través de los «mínimos». Para comprobarlo basta pensar que si los «mínimos» fueran simples declaraciones de idoneidad de una planta industrial, desde un punto de vista técnico-económico, esta declaración tendría una validez, si no permanente, sí al menos bastante prolongada y, en todo caso, no sería en modo alguno necesario modificarlos todos los años (34). Por ello es necesario

(33) Sobre el tamaño de las empresas industriales en relación al problema de las «dimensiones mínimas», vid. F. ESTAPE, *En torno a una nueva medida de política económica: la determinación de dimensiones mínimas*, en «Economía Industrial», abril 1964, número 4, págs. 9 y sigs.

(34) Por otra parte, se ha dicho que los «mínimos» fijados son excesivamente altos. Así, en el informe de la OCDE sobre España de junio de 1963. Sobre este informe en relación al tema, vid. ESTAPE, *En torno a una nueva medida...*, págs. 19 y sigs. Sin entrar

examinar ahora la evolución del sistema de «mínimos» desde 1963 hasta la fecha. Este examen pondrá de manifiesto la funcionalidad real de dicho sistema, cuyo conocimiento es imprescindible a los efectos de otorgar una calificación jurídica determinada a la intervención administrativa en las nuevas instalaciones industriales.

3. La primera determinación de «mínimos» y condiciones técnicas de instalación de industrias se lleva a cabo por la Orden del Ministerio de Industria de 16 de marzo de 1963. Desde entonces hasta ahora los cuadros de «mínimos» vienen teniendo una vigencia de un año. En efecto, la Orden citada, es sustituida por la de 10 de febrero de 1964, ésta por el Decreto de 9 de enero de 1965, que a su vez es derogado por el de 18 de diciembre del mismo año, que ha estado vigente hasta el 23 de diciembre de 1966, fecha del Decreto actualmente vigente.

Si se comparan los «mínimos» fijados por la Orden de 16 de marzo de 1963 con los determinados en el reciente Decreto de 23 de diciembre de 1966, podrá apreciarse hasta qué punto es falsa la primitiva idea de que los «mínimos» son simples declaraciones de la idoneidad técnico-económica de las plantas industriales y de que la finalidad única de su fijación sea la de corregir el minifundio industrial. En el sector de automóviles de turismo el «mínimo» fijado en la Orden de 16 de marzo de 1963 era de 75.000 unidades año; el Decreto de 23 de diciembre de 1966 lo fija en 250.000 unidades año, cantidad a la que había llegado el Decreto de 23 de diciembre de 1965. En el sector de aparatos electrodomésticos los saltos son igualmente espectaculares: de 30.000 frigoríficos por planta en la Orden de 16 de marzo de 1963, se pasó a 60.000 en la de 10 de febrero de 1964, y de ahí a 100.000 en el Decreto de 9 de enero de 1965; semejante es la evolución en lo que se refiere a las plantas de fabricación de lavadoras (26.000-50.000-75.000), y muy importante, aunque menor, en otras fabricaciones dentro del mismo sector. Los ejemplos podrían multiplicarse, pues son escasos los sectores de cierta importancia donde no se han producido elevaciones sensibles, pero a los efectos que nos proponemos es suficiente lo apuntado (35).

Esta evolución pone de relieve que el sistema de «mínimos» tiene una funcionalidad que excede notoriamente de la que enfáticamente proclaman las primeras disposiciones que venimos analizando. Las disposiciones más recientes indican ya, sin dejar de aludir al argumento del minifundio, que los fines que se persiguen con la determinación de los mínimos son múltiples y que entre ellos el de corregir el minifundio industrial existente es uno más, sin que ello implique negar su importancia.

Ya la Orden de 10 de febrero de 1964 afirma el «carácter instrumental

ni salir en esta cuestión, exclusivamente técnico-económica, me parece significativa en orden a lo apuntado en el texto la crítica aludida.

(35) Un balance puramente cuantitativo de las fabricaciones en las que se han producido elevaciones llevaría a conclusiones falsas en lo que se refiere a la tendencia que se refleja en el texto, ya que unas veces se citan productos concretos que forman parte de un mismo proceso productivo y en otros casos se emplean denominaciones genéricas que abarcan a un sector completo.

de su normativa» y justifica las modificaciones que realiza en el cuadro de «mínimos» establecido por la anterior de 16 de marzo de 1963, en la necesidad de conseguir «el máximo grado de libertad compatible con el orden público económico». El Decreto de 9 de enero de 1965 afirma que las modificaciones que realiza vienen aconsejadas por la experiencia adquirida en la aplicación de las disposiciones anteriores y en «su necesaria adecuación al actual desarrollo de nuestro proceso de industrialización». Por su parte, el Decreto de 28 de diciembre de 1965 es aún más explícito al aludir a razones todavía más concretas —«cuando se entienda, dice, que las inversiones realizadas hacen innecesario tal condicionamiento o aconsejan su adaptación a las nuevas exigencias de la política industrial»— y al dar por supuesto que el régimen de condiciones técnicas y dimensiones mínimas «tiende a asegurar una oferta razonable en régimen de libertad». Por último, el Decreto de 23 de diciembre de 1966, más escueto, insiste también en las ideas ya expuestas, aludiendo igualmente al «avance de nuestro desarrollo industrial» y a las «nuevas exigencias de la política industrial».

Estas alusiones, junto con el propio *quantum* de la evolución a que se ha hecho referencia, permiten ya analizar con cierta seguridad el juego real del sistema de «mínimos» y obtener de ello los datos necesarios para pronunciarse acerca del alcance real de la libertad industrial y de la procedencia o improcedencia de calificar como autorizaciones en sentido técnico a las inscripciones industriales.

En principio estos datos pueden resumirse así:

— Aumento progresivo de los «mínimos» en ciertos sectores, precisamente en aquellos que por unas u otras razones resultan especialmente atractivos para la inversión privada.

— Incorporación sistemática al sistema de «mínimos» de fabricaciones nuevas (36).

— Incorporación progresiva también de sectores industriales integrados en el grupo de instalación absolutamente libre a medida que la estructura de dichos sectores se va asimilando a la de los incluidos inicialmente en el sistema de «mínimos» (37).

— Tendencia inequívoca a elevar los «mínimos» hasta topes prohibitivos cuando las capacidades instaladas y las inversiones realizadas en un sector determinado son suficientes para satisfacer la demanda previsible (38).

(36) Se afirma expresamente en el preámbulo de los Decretos de 18 de diciembre de 1965 y 3.116/66, de 23 de diciembre.

(37) Pueden encontrarse ejemplos en todas las disposiciones sobre «mínimos» a que se viene haciendo referencia.

(38) En muchos casos el «mínimo» fijado coincide o sobrepasa la producción total del sector en el año a que el mínimo se refiere. Así, por ejemplo, en automóviles la producción total en el año 1962 fué de 62.600 unidades y el «mínimo» por planta fijado en la Orden de 16 de marzo de 1963 fué de 75.000 unidades. La producción el año 1963 fué de 79.200 unidades. En 1964 se produjeron 119.300 automóviles en España, y el Decreto de 9 de enero de 1965 fijó el mínimo *por planta* en 125.000. El Decreto de 18 de diciembre de 1965 duplicó

— Paso al régimen de autorización discrecional de la Ley de 24 de noviembre de 1939, cuando el procedimiento descrito en el párrafo anterior no sea suficiente para contener el aumento de las solicitudes de inscripción de nuevas plantas industriales en el sector de que se trate (39).

La conclusión de lo expuesto es obvia: los «mínimos» juegan un papel de llave de los sectores industriales. Si en uno de éstos son necesarias nuevas plantas industriales, la llave de los «mínimos» puede girar a la derecha, abrir el sector y permitir la instalación de nuevas industrias. Si, por el contrario, en otro sector, es el caso de los automóviles y de los electrodomésticos, hay suficiente capacidad productiva instalada (o se consigue este nivel de capacidad mediante el acceso de nuevas instalaciones en el ejemplo anterior) la llave del «mínimo» correspondiente sólo gira a la izquierda para cerrar el sector e impedir la instalación de nuevas plantas industriales.

Es en este momento cuando adquieren pleno sentido las justificaciones contenidas en las más recientes disposiciones sobre «mínimos», *«resulta procedente volver a actualizar esta normativa, suprimiendo o modificando en determinados sectores las condiciones técnicas y dimensiones mínimas cuando se entienda que las inversiones realizadas y capacidades instaladas hacen innecesarios tal condicionamiento o aconsejan su adaptación a las nuevas exigencias de la política industrial... , supuesto que el régimen de condiciones técnicas y dimensiones mínimas tiende a asegurar una oferta razonable en régimen de libertad»* (Decreto de 18 de diciembre de 1965).

el «mínimo», fijándolo en 250.000 unidades *por planta*. Por primera vez el año 1966 la industria automovilística española ha sobrepasado en su conjunto la cantidad fijada como mínimo para cada planta industrial en este sector. La comparación de «mínimos» por planta y producciones totales en cada uno de los sectores multiplicaría el ejemplo descrito, aunque con matices menos acusados en algunos casos.

Los datos de producción los he tomado del informe de la O. C. D. E. sobre la economía española de 1965, recogido en el núm. 54 de *Documentación económica*. Comisaría del Plan de Desarrollo.

(39) Este ha sido el desenlace de la evolución del sector de aparatos electrodomésticos, tras los aumentos progresivos de los «mínimos» correspondientes en los tres primeros años. El Decreto 3.117/1966, de 23 de diciembre, ha sometido al régimen de autorización discrecional la instalación de nuevas industrias de este tipo durante un plazo de dos años. La justificación de la medida que se aduce en el preámbulo del Decreto en cuestión es realmente expresiva y confirma la interpretación que se hace en el texto. Dice así: *«La actividad de aparatos genéricamente denominados electrodomésticos, tras experimentar una violenta expansión en el transcurso de los últimos años, ha llegado en la actualidad a una situación en que las capacidades de producción instaladas superan notablemente las previsiones de la demanda... Interesa por ello mejorar tales estructuras e impedir el establecimiento de nuevas instalaciones sin un riguroso estudio por parte de la Administración, rigor que sólo puede obtenerse mediante la excepción del sector de su régimen administrativo actual»*.

Estas declaraciones ponen de manifiesto también con suficiente claridad que la alternativa legal entre inscripción y autorización, según se cumplan o no los «mínimos» y condiciones técnicas establecidas, es casi exclusivamente teórica, lo cual, por otra parte, es lógico si se tiene en cuenta la funcionalidad real del sistema de «mínimos» a la que se alude en el texto.

VII

1. El análisis que antecede permite ya con una cierta seguridad descubrir el significado real de la política económica emprendida y matizar debidamente el alcance de la libertad industrial, que enfáticamente declaran las disposiciones que articulan dicha política y proclama la doctrina.

En un sistema económico liberal puro la determinación de «mínimos» para las instalaciones industriales carecería de sentido, ya que es el propio mercado, a través de la ley de la oferta y la demanda y del juego de la competencia, el que efectuaría la selección de las industrias idóneas sin necesidad de intervención pública alguna. Si avanzamos un paso más en esta línea argumental advertiríamos que, en todo caso, la fijación de «mínimos» para las plantas industriales pudiera servir para completar la labor selectiva del mercado en la medida en que ésta no resulta suficiente ni impide una configuración minifundística de la industria. Desde esta perspectiva importaría únicamente conseguir plantas industriales técnicamente idóneas por su dimensión, siendo indiferente el número de éstas que pudieran existir dentro de un mismo sector industrial.

Ya hemos tenido ocasión de comprobar, sin embargo, que los propósitos de la política económica emprendida en España a partir de 1959, y especialmente los de la política industrial, no se detienen ahí. Los «mínimos» no pretenden únicamente conseguir plantas industriales técnicamente idóneas, es decir, corregir el minifundio, sino que persiguen también regular en cada caso la correspondencia entre las capacidades instaladas y la demanda previsible para evitar las tensiones excesivas en el mecanismo de los precios industriales y la desviación de las inversiones.

Los «mínimos» pretenden conseguir, dado el carácter instrumental con que están concebidos (40), que en cada sector industrial exista una capacidad instalada suficiente para atender la demanda previsible y que esa capacidad se distribuya en el número de plantas que resulte de dividirla por el tope ideal de dimensión que haga económicamente rentable el funcionamiento de cada una de ellas. Las distintas condiciones estructurales que en la actualidad presentan, o puedan presentar en el futuro los diversos sectores industriales, no pueden desviar la atención de esta inequívoca tendencia a limitar el número de industrias en cada sector en función de las capacidades necesarias y de la dimensión rentable de cada planta.

Sin ánimo de afrontar un análisis crítico de esta política que excedería con mucho de mis posibilidades, entiendo que puede comprenderse fácilmente, si se contempla la realidad económica española y el espíritu que anima la planificación del desarrollo, que no puede ser indiferente tampoco el número de plantas industriales que existan en un determinado sector, porque si bien es cierto que el aumento progresivo de ese número puede suponer un descenso en el precio de los productos del sector, fruto de la competencia, no lo es menos que esa ventaja puede

(40) Este carácter instrumental es confesado expresamente por la Orden de 10 de febrero de 1964 y resulta inequívocamente de la propia evolución del sistema.

quedar anulada en el conjunto económico por las desventajas que inevitablemente se producirán por la carencia de inversiones en otros sectores.

Si se producen demasiados automóviles, dejarán de producirse un número determinado de otros productos y el descenso en el precio de los automóviles quedará anulado y quizá superado por el aumento de precio de otros bienes igualmente necesarios. Además el descenso de precios de los automóviles puede ser tal que su producción pueda llegar a no ser ventajosa para algunas de las empresas que los fabrican, lo cual determinará el cierre de la industria y la destrucción de una riqueza ya creada.

Este ejemplo explica perfectamente por qué el «mínimo» de 75.000 automóviles de turismo por planta y año fijado en la Orden de 16 de marzo de 1963 aumentó a 125.000 en el Decreto de 9 de enero de 1965 y a 250.000 en el de 18 de diciembre del mismo año y en el actualmente vigente.

Todo esto permite ya hacerse una idea aproximada del significado real del principio de libertad industrial y evitar, consiguientemente, las especulaciones ingenuas y apresuradas en base a dicho principio. Existe el principio de libertad, pero esta libertad no supone el derecho de todos a instalar una industria, ya que los instrumentos analizados no permiten el libre juego de la competencia y del mercado, sino que pretenden, precisamente, limitar ese juego y predeterminar el número de industrias existentes en cada sector y el tamaño de cada una de ellas. En la política económica actual y especialmente en la política industrial, la libertad no es sino un marco general, un principio básico, cuya traducción jurídica no puede significar más que una declaración general de capacidad, porque las demás consecuencias que de dicho principio derivan han sido limitadas y recortadas previamente.

2. Sobre esta realidad es como pueden y deben montarse las especulaciones en torno a la calificación técnico-jurídica de la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias. Seguir manteniendo la calificación de autorización en base a una libertad industrial cuyo alcance es el de una simple declaración de capacidad, me parece una explicación demasiado simplista, que, por otra parte, no puede traducir en un régimen jurídico adecuado los fines de la política económica descrita, tal y como dichos fines se instrumentan en la realidad.

El esquema clásico de la autorización, construido sobre la base del principio de libertad, sólo puede servir en la medida en que esta libertad no sea solamente un principio o declaración de carácter general, sino un verdadero régimen jurídico. Pero cuando los fines que se pretenden tienen el carácter de los analizados más atrás, cuando toda la normativa vigente se orienta en el sentido de configurar todo el conjunto industrial, según unos moldes preconcebidos, cuando se trata de asegurar en cada caso una adecuación plena en cada momento entre la oferta y la demanda, saliendo al paso de cualquier desajuste que pudiera producirse, cuando se trata de evitar el aumento de la oferta impidiendo por uno u otro medio la instalación de nuevas plantas industriales si la capacidad instalada es bas-

tante para satisfacer la demanda, cuando se camina hacia una determinación previa del número de industrias de cada sector, hablar de autorización en base a la declaración genérica de libertad es tanto como renunciar a explicar la realidad y a ordenarla de forma adecuada, lo cual es, en definitiva, la misión del derecho.

En todo caso me parece que no es posible seguir esquivando por más tiempo un replanteamiento de los esquemas tradicionales en este sentido y que, por el contrario, es absolutamente necesario meditar acerca de los conceptos y técnicas jurídicas que puedan ser la traducción adecuada de la política económica descrita (41).

La autorización es un concepto construido en unas circunstancias históricas en las cuales la libertad no era solamente un principio informador, junto con el de la acción del Estado, de la vida económica, como ahora ocurre, sino un verdadero régimen jurídico. Sobre esa base el concepto de autorización y el régimen a él inherente traducían perfectamente la realidad sobre la que operaban, proporcionando un esquema en el que el ejercicio del derecho preexistente del particular requería la previa constatación de la inexistencia de obstáculos públicos, la remoción de unos límites que funcionaban como tales. Ahora, sin embargo, el planteamiento es fundamentalmente diverso, la libertad industrial no es ya un régimen jurídico, sino solamente un principio que equivale simplemente a una declaración genérica de capacidad, y lo que antes eran límites, son hoy el núcleo esencial de la actividad misma. Los papeles se han cambiado por completo y en el juego de relaciones entre el interés público y el privado prima aquél sobre éste. Lo importante, por tanto, no es el derecho o la libertad preexistentes, sino el interés público que antes funcionaba como simple límite.

No es solamente, sin embargo, el significado de la libertad industrial lo que ha cambiado en el curso de la evolución y lo que dificulta el mantenimiento de la calificación de autorización en materia de instalaciones industriales. Si así fuera, las dificultades aludidas serían puramente teóricas. Hay algo más, sin embargo, que es consecuencia de esa variación y que conviene poner de relieve. Para ello es preciso recordar ahora que en el esquema clásico de la autorización, ésta se limita a posibilitar el ejercicio de un derecho que ya tenía antes de ella el particular autorizado, sin que de ella derivaran, por tanto, derechos nuevos. Pues bien, sobre esta base será de utilidad ahora comprobar la posición del industrial

(41) A través de lo hasta ahora expuesto habrá podido comprobarse en qué medida se puede hablar de liberalización económica. Puede resultar paradójico, aunque no por ello sea menos cierto, comprobar hasta qué punto la vieja política de autarquía, basada en la idea de sustitución de importaciones, sigue vigente en la actualidad. A este respecto es enormemente reveladora la afirmación de L. M. TEXEIRA PINTO (*The problems of Portuguese Economic Development*), recogida por F. ESTAPE en el trabajo citado más atrás, pág. 12, de quien tomo ahora la cita. Dice así el citado autor comentando las consecuencias de la política de autarquía: «De ese modo, se crea exceso de capacidad, y desde entonces la entrada libre de nuevas empresas se dificulta o impide, no sólo por poder de negociación del grupo de empresas ya existentes, sino por el argumento de que la capacidad productiva del sector supera considerablemente el consumo del mercado».

autorizado antes y después de la inscripción o autorización de su industria, es decir, su acervo de derechos y facultades antes y después de la autorización de instalación. El contraste entre ambas posiciones ofrecerá nuevos datos de interés para continuar en la línea crítica remarcada.

3. Al describir el juego real del sistema de «mínimos» habíamos dicho que este juego consistía tanto en abrir los sectores deficitarios y permitir nuevas instalaciones como en cerrar aquellos otros sectores en los que se hubieran conseguido unas «capacidades instaladas» y un «nivel de inversiones» susceptibles de asegurar una «oferta razonable». La evolución del «mínimo» en el sector de automóviles de turismo vimos que tenía a estos efectos un valor realmente paradigmático.

También se apuntó entonces que este doble juego se justificaba por razones de política económica, es decir, por la necesidad de conseguir un desarrollo equilibrado, evitando la desviación de las inversiones y tratando de conseguir la orientación de las mismas hacia los sectores más necesitados de ellas.

Pues bien, supuesto lo que antecede, resulta claro que la instalación en un determinado sector industrial coloca a las empresas instaladas en el mismo en una posición especial de ventaja, ya que en el momento en que la «capacidad instalada» en ese sector asegure una «oferta razonable» y cubra las exigencias de la demanda previsible se elevará el «mínimo» correspondiente y se impedirá con ello la instalación de nuevas industrias. La inscripción entonces no es una simple autorización reglada que remueve los obstáculos que impiden el ejercicio de un derecho preexistente en el titular de la industria inscrita, sino que, más propiamente, la inscripción coloca al titular en una posición de ventaja, puesto que el sistema garantiza la exclusión a partir de cierto límite de otros posibles competidores y le asegura de esta forma una parcela del mercado propio del sector en que actúa.

Esta limitación del juego propio de la libre competencia, con la consiguiente reducción del riesgo empresarial, y la atribución de una parte del mercado son facultades y derechos que el titular de la industria inscrita no tenía antes de la inscripción y de la correlativa instalación de la industria y cuya aparición es consecuencia de la inscripción misma.

El industrial queda así colocado en un *status* que nada tiene que ver con la simple libertad industrial, en base a la cual se viene considerando a la inscripción como una autorización en sentido técnico. Si la economía del país no puede razonablemente soportar en un determinado período de tiempo, más que tres, cuatro o seis fábricas de automóviles es evidente que estos tres, cuatro o seis industriales ocupan una posición privativa y excluyente, difícilmente explicable con el ingenuo esquema de la autorización basada en la libertad industrial, ya que ellos son los únicos que pueden producir y vender los automóviles que demanda el mercado existente.

Esta especial posición de los industriales convierte a éstos en colaboradores cualificados de la Administración en la consecución de los objetivos fijados en el plan. A ellos queda encomendada en cada sector la

tarea de satisfacer la demanda existente, puesto que lo que se pretende en definitiva es asegurar la correspondencia y adecuación necesarias entre la capacidad instalada y la demanda previsible. Esta colaboración entre la Administración y los industriales es la esencia misma de la planificación indicativa y tampoco puede ser conseguida a través de la técnica autorizatoria, que ni surgió inicialmente para servir fines de colaboración ni ha servido nunca para tales fines.

4. Lo que antecede demuestra, a mi juicio, la inadecuación de la técnica autorizatoria para explicar y traducir en términos jurídicos la política industrial, tal y como ésta se desarrolla en la actualidad.

Creo, no obstante, que el problema de calificar de un modo u otro el acto concreto de intervención de la Administración en la instalación de una nueva industria no tiene en sí mismo una importancia decisiva.

Su interés radica, precisamente, en que esa calificación del acto concreto es presupuesto de una ordenación general de la actividad, que es, justamente, el problema sobre el que se hace imprescindible meditar.

En definitiva, lo que realmente importa es traducir en un régimen jurídico adecuado los datos que ofrece la política industrial emprendida y los fines que esta política pretende conseguir. Con esto se quiere poner de manifiesto que la calificación como autorización, admisión o concesión de la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias no puede hacerse pura y simplemente barajando los presupuestos conceptuales de cada una de las figuras enunciadas, sino desde una perspectiva de conjunto en la que prime sobre aquéllos el régimen jurídico implícito en éstas y su capacidad de encuadrar de forma más adecuada la realidad que se considera.

El carácter de colaborador cualificado de la Administración que al industrial corresponde en la política industrial descrita y en el marco de la planificación indicativa, me parece un dato decisivo a este respecto. Lo que importa entonces realmente es institucionalizar esta colaboración y establecer el contrapeso necesario de la posición privilegiada en que la Administración coloca al industrial a través de los instrumentos de la política descrita, reduciendo el riesgo empresarial al regular el juego de la competencia y asegurándole una parcela del mercado.

Es precisamente este dato de la colaboración el que descubre el verdadero significado de la planificación indicativa frente a la planificación compulsiva. El carácter indicativo del plan no significa simplemente, como con cierta ingenuidad se proclama, que la Administración se limita a señalar los objetivos deseables y a estimular su consecución, resignándose a la inacción cuando los particulares, pese a los estímulos ofrecidos, no ajustan su actividad a tales objetivos o se desvían de ellos. La evolución y el manejo de la nueva ordenación industrial, tal y como ha quedado reflejada más atrás, revela inequívocamente que la Administración no se resigna a contemplar cómo se producen esas desviaciones, sino que hace todo lo posible por evitarlas, aun a costa de hacer perder al carácter indicativo del plan buena parte de sus matices.

La diferencia esencial entre la planificación indicativa e imperativa radica, precisamente, en que en aquélla la Administración no pretende

hacerlo todo por sí misma, sino que aspira a conseguir la conformación de la sociedad con la ayuda de la sociedad misma. Toda la mística de la planificación indicativa de origen francés pone el acento en el aspecto cuasi contractual de la actividad planificada. El propio plan tiende a ser explicado como un contrato o concierto entre la Administración y los administrados, entre el Estado y los ciudadanos (42). Hasta tal punto esto es así, que la expresión *economía concertada* viene a resumir hoy en Francia todo el bagaje ideológico de la planificación indicativa, aportando un nuevo punto de vista para comprender las relaciones entre la Administración y los particulares en el campo económico (43).

Este punto de vista —colaboración y concierto— viene a potenciar singularmente las técnicas de carácter contractual frente a las de carácter estrictamente individualista y unilateral. Así, por ejemplo, los regímenes de acción concertada *strictu sensu*, los convenios de ordenación de precios, los concursos de polos o de nuevas fabricaciones, etc., técnicas todas ellas que pretenden institucionalizar el compromiso entre el sector público y el sector privado, contrapesando los derechos con las obligaciones a través del concurso de voluntades que es la esencia del mecanismo contractual.

Todas estas ideas, que son consustanciales a la planificación indicativa, alejan cada vez más la imagen de la autorización y su presunta idoneidad para comprender y regular las relaciones entre la Administración y los industriales. El análisis que antecede demuestra, a mi entender, la realidad de esta afirmación. En última instancia, de dicho análisis se desprende que la intervención administrativa en la instalación de nuevas industrias está más cerca de la idea concesional que de la técnica autorizatoria, dada la posición o *status* privilegiado que el industrial adquiere a consecuencia de la inscripción o de la autorización de su industria.

No voy a insistir ahora en el tema de la desmitificación del régimen concesional, que fué abordado magistralmente por VILLAR PALASÍ y GARCÍA DE ENTERRÍA hace ya más de doce años (44). Si algo hay de importante y útil en la figura de la concesión, no es la transferencia al particu-

(42) P. MENDES-FRANCE, *La republique moderne*, París, 1962. En general, sobre la planificación indicativa, es de imprescindible consulta la obra de P. MASSE, *Le plan ou l'anti-hasard*, París, 1965.

(43) Sobre el sentido de la expresión *economía concertada* deben verse los trabajos de su principal defensor, BLOCH-LAINE, *A la recherche d'une «économie concertée»*, Les éditions de l'épargne. De quoi s'agit-il?, París, 1964 (hay traducción castellana en el núm. 14 de la Colección «Conferencias y Documentos» del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios) y *Economie concertée et planification démocratique*, en el núm. 46 de «Les Cahiers de la République», juillet 1962. Este tema y sus implicaciones respecto a las nuevas formas de actuación de la Administración merece por su importancia un estudio separado, que espero concluir próximamente.

(44) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El dogma de la reversión de concesiones*, en el libro *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, págs. 16 y sigs.; y VILLAR PALASÍ, *Concesiones administrativas*, cit., págs. 684 y sigs.; *Administración y planificación*, págs. 153 y sigs.

lar de derechos pertenecientes a la Administración, puesto que esta pertenencia no es originaria o de principio, sino fruto de la evolución histórica (45), lo verdaderamente interesante es, justamente, la colaboración de los particulares con la propia Administración en el ejercicio de funciones o en la consecución de fines que la Administración tiene el deber de abordar, aunque ni desee ni pueda realizarlos totalmente por sí misma. La concesión, pues, en cuanto técnica tradicional de colaboración, está en la línea marcada por el espíritu de la planificación indicativa, aunque una consideración superficial de la misma parezca indicar lo contrario.

Sin embargo, la concesión no es ni puede ser la única técnica de colaboración ni puede pretenderse tampoco, dados sus perfiles específicos, explicar a través de ella todos los supuestos de instalaciones industriales, porque ello supondría incurrir en un dogmatismo tan convencional como el que ha querido evitarse a lo largo de este trabajo respecto a la calificación autorizatoria. Junto a la concesión, es perfectamente posible concebir la existencia de otras técnicas de colaboración. En definitiva, lo que realmente importa es hallar una fórmula nueva que sea capaz de traducir sin violencias en este terreno la idea de colaboración y concierto entre la Administración y los industriales que impone la esencia de la planificación indicativa y que sirva de marco adecuado para el desenvolvimiento regular de las relaciones entre ambos, no sólo en el momento de la instalación, sino también a lo largo del curso de la actividad de la industria instalada.

VIII

Es preciso llamar la atención, finalmente, acerca del distinto carácter, estructura e importancia de los diversos sectores industriales, porque estas diferencias pueden ser un obstáculo a cualquier calificación unitaria. Concretamente, en lo que se refiere a las industrias básicas, es evidente y acusada la tendencia general en todos los países occidentales a la publicación de las mismas, bien a través de las nacionalizaciones sectoriales, bien mediante la creación de empresas públicas aisladas (46). En este campo la concesión tiende a ser la única alternativa frente a la nacionalización en el deseo de evitar que la concentración de poder económico que inevitablemente se produce en ellas se vuelva en perjuicio del interés común (47).

(45) Por otra parte, la idea de transferencia al particular de derechos pertenecientes a la Administración explica solamente el juego de las concesiones traslativas, pero deja a un lado las concesiones constitutivas en las que no existe transferencia alguna, sino creación *ex novo* de derechos que el concesionario no tenía anteriormente.

(46) En este punto me remito a mi trabajo sobre los *Problemas actuales de la empresa pública*, donde analizo esta tendencia y aporto los datos estadísticos necesarios.

(47) Sobre la concentración excesiva de poder económico en manos privadas como justificación de la socialización se pronunció explícitamente el Papa Juan XXIII en la encíclica *Mater et Magistra*.

En los restantes sectores —delimitados a partir del dato de la excesiva concentración de poder económico— la fórmula concesional no sólo parece excesiva, sino que puede ser perturbadora. En todos ellos debe desecharse, sin embargo, la técnica autorizatoria y sustituirse por otra capaz de asegurar la idea esencial de colaboración que ha pretendido destacarse a lo largo de este trabajo, porque sólo así podrán superarse las continuas contradicciones que derivan de la aplicación de aquélla a una realidad, si no opuesta, sí distinta radicalmente de la que sirvió inicialmente de fundamento a su primitiva formulación.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ,
Ayudante de Derecho Administrativo en la Facultad
de Derecho de Madrid.