

Dictamen sobre libertad de instalación de industria de fabricación de automóviles

Primero.—El 6 de octubre de 1965 I. M. presentó en la Delegación de Industria de Alava escrito en el que solicitaba:

«1.º Tomar razón y tener por dada cuenta a esa Delegación Provincial de Industria de que I. M., en los términos exigidos por la legislación vigente, amplía su industria para la fabricación de vehículos de turismo marca Volkswagen.

2.º Tener por solicitada la inscripción de I. M. en el Registro Industrial para la ampliación de su industria de fabricación de automóviles de turismo marca Volkswagen.

3.º Tener por contraído el compromiso de someterse exactamente a las disposiciones en vigor para la referida ampliación de industria, así como el de presentar en la forma reglamentaria el proyecto de instalación, con indicación expresa de la procedencia de los bienes de equipo y materias primas a utilizar, memoria, presupuesto, estudio económico y programa de ejecución, con expresión del plazo en que se llevará a efecto la ampliación proyectada.»

Segundo.—El 23 de octubre de 1965 la Delegación de Industria de Alava, por oficio-referencia 867-Lmm, núm. 525.107, comunicó a I. M.:

— que su proyecto no podría ser considerado como ampliación de la actual actividad, sino como otra nueva, para la que quedaría

obligada a cumplir las dimensiones mínimas y grados de nacionalización determinados por las disposiciones en vigor;

— que su escrito no podía ser considerado como solicitud de inscripción, procediendo la presentación del proyecto y demás requisitos determinados en el punto primero del párrafo primero de la Orden del Ministerio de Industria de 22 de febrero de 1964;

— y que, en todo caso, quedaba expeditada la inscripción provisional a la tramitación preceptuada por la Orden de 8 de julio de 1964.

Tercero.—El 7 de diciembre de 1965 I. M. presentó nuevo escrito a la Delegación de Industria de Alava, en relación con el oficio aludido en el apartado precedente, reiterando su solicitud de inscripción provisional en el Registro Industrial de su proyecto de fabricación de vehículos de turismo marca Volkswagen. A dicho escrito se acompañaba proyecto-memoria, presupuesto, estudio económico, programa de ejecución de las instalaciones, documento acreditativo de la disposición de terrenos suficientes para la materialización de dicho proyecto, así como texto literal simple de la declaración oficial de la entidad Volkswagenwerk, solemnizada con la intervención de la representación diplomática española en Hannover (con posterioridad, el 22 de diciembre de 1965, se presentó el texto original). I. M. reiteró su decisión de someterse exactamente a todas las disposiciones en vigor, acreditando con la expresada declaración de la firma alemana el cumplimiento de las exigencias recogidas en el Decreto de 25 de febrero de 1965, y prometiendo, por último, la presentación de la relación de elementos de producción que habrían de integrarse en la industria.

Cuarto.—El 11 de diciembre de 1965, la Delegación de Industria formuló a I. M. la correspondiente liquidación de tasas por su proyecto de ampliación de industria a la fabricación de turismos, cuyo importe de 373.009,50 pesetas fue satisfecho con fecha 15 de diciembre de 1965.

En el *Boletín Oficial del Estado* número 303, página 17.106, de 20 de diciembre de 1965, la Delegación de Industria de Alava anun-

ció la petición formulada por I. M. para la fabricación de 125.000 automóviles de turismo anuales, advirtiéndolo a los industriales que se considerasen afectados por tal proyecto del derecho a presentar los escritos que estimaran oportunos en el plazo de diez días.

Quinto.—El 5 de enero de 1966, oficio-referencia 867/509.887, número 600.050 del expresado día, del Registro general de salida, la Delegación de Industria de Alava recabó de I. M. la presentación de una relación detallada de maquinaria y la justificación de los grados de nacionalización anual, conforme a la Orden de 8 de julio de 1964, para la comprobación de la capacidad efectiva de producción al año en dos turnos del número de unidades exigidas por la legislación vigente, con motivo del expediente para la fabricación de vehículos de turismo iniciado por la citada entidad. A su vez, se advertía a I. M. que en virtud de la expresada comunicación «quedaba suspendido el plazo de treinta días para la inscripción provisional en el Registro Industrial para la fabricación de vehículos de turismo marca Volkswagen y se le concedía otro término igual de treinta días hábiles para la presentación de los datos solicitados».

Sexto.—El 7 de enero de 1966, por oficio de la Delegación de Industria de Alava número 600.071 del Registro General de salida, se trasladó a I. M., por término de veinte días, el escrito de oposición deducido por la «Sociedad Española de Automóviles de Turismo, S. A.» (SEAT), al que se contestó por I. M. por escrito de 25 de enero de 1966.

Séptimo.—El 1 de febrero de 1966, según resguardo del Registro de entrada de la Delegación de Industria de Alava número 600.827, I. M. aportó la relación de maquinaria y el plan de nacionalización que le habían sido requeridos. Al aportar dicha documentación, I. M. sometió al organismo competente (Delegación de Industria de Alava) determinadas consideraciones, reiterativas de su propósito solemnemente manifestado de llevar a cabo el proyecto, con estricta sujeción a las disposiciones legales en vigor.

Octavo.—El 4 de febrero de 1966, según resguardo 600.953 de la Delegación de Industria de Alava, Registro general de entrada, I. M. aportó una documentación complementaria en relación con la solicitud en su día deducida para la fabricación de vehículos de turismo, aclaratoria, en lo preciso, y reiterativa en lo necesario, del propósito y decisión de la Sociedad peticionaria de cumplir exactamente, en todos los órdenes, las disposiciones legales en vigor para la ejecución del Proyecto.

Noveno.—El 10 de marzo de 1966, por correo certificado ordinario (expedido por la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas) y el día 11 siguiente (a través de la Delegación de Industria) I. M. recibe una resolución de aquella Dirección General, que aparece firmada el 7 de marzo de 1966, por la que:

«en uso de las atribuciones que le confiere el apartado 4.º de la Orden de 22 de febrero de 1963, ha resuelto desestimar la petición de autorización de nueva industria formulada por I. M.».

Como fundamento de esta decisión se aducían los Considerandos siguientes:

«Considerando: que el artículo 2.º del Decreto 157/63, de 26 de enero, exceptuó la actividad de fabricación de vehículos automóviles del régimen general de libertad de instalación y en su lugar la sometió al régimen de condiciones mínimas, en cuya virtud, para que la iniciación de una actividad de este tipo no requiera autorización administrativa singular y discrecional, sino que baste la mera inscripción reglada en el Registro Industrial de las Delegaciones de Industria, es preciso cubrir unas condiciones que el artículo 1.º, punto 4.5.1, del Decreto 26/65, de 9 de enero, vigente en el momento de producirse la petición de I. M., estableció en 125.000 unidades de capacidad al año, aparte de cubrir un determinado programa de nacionalización.

Considerando: que la finalidad buscada por los anteriores

preceptos es la de evitar el nacimiento de industrias de dimensiones reducidas que por la limitación de sus series presentan graves problemas de competitividad, y que la incidencia de la Ley sobre las dimensiones se refiere al momento del nacimiento, instalación o puesta en marcha inicial de la actividad, como lo corrobora el artículo 4.º del mencionado Decreto 26/65, de 9 de enero, al establecer que las 'Delegaciones de Industria levantarán el acta de puesta en marcha de las instalaciones correspondientes, una vez comprobado el cumplimiento de las condiciones establecidas en el presente Decreto'.

Considerando: que, de admitirse la inscripción reglada en el Registro Industrial de actividades que no cumplen la dimensión mínima en el momento de la puesta en marcha inicial, se violaría el espíritu y la letra de la Ley, y ello aunque exista el proyecto de cubrir esa dimensión en un periodo determinado, pues el hecho cierto es que la industria nace con su competitividad comprometida, que es lo que ha querido evitar la Ley.

Considerando: que los proyectos futuros de las Empresas no son sino proyectos de ampliación, que si se tuvieran presentes en el momento inicial dejarían sin razón de ser las disposiciones sobre dimensiones mínimas, pues toda industria cuando nace lo hace con una dinámica futura de crecimiento o ampliación, no para estancarse, y bastaría, por tanto, poner en conocimiento de la Administración en el momento del nacimiento esos propósitos de desarrollo, más o menos esbozados, para que dichas disposiciones, en la mayoría de los casos, quedaran sin eficacia por carencia de supuestos de aplicación.

Considerando: que en todo momento ha sido propósito de esta Dirección General analizar a fondo la petición formulada por I. M., por ver de apreciar la exactitud de su sustentación legal, no limitándose en su actuación a la mera presentación de objeciones paralizadoras de la inscripción provisional en el Registro Industrial, sino recabando cuantos

datos y documentos pudieran servir a tal fundamentación y concediendo amplios plazos para su presentación.

Considerando: que, pese a ello, es necesario concluir que lo que realmente solicita I. M. es la inscripción en el Registro Industrial de su actividad de fabricación de vehículos automóviles de turismo con una dimensión en el momento de la puesta en marcha inicial inferior a la mínima, para alcanzar ésta en 1970, es decir, incluye en el mismo proyecto el acto de nacimiento o de iniciación y los sucesivos actos de crecimiento o ampliación, actos que, como queda dicho, deben escindirse para una aplicación correcta de la legislación, cuya escisión lleva consigo una distinción en la naturaleza de la petición que ya no debe calificarse de petición de inscripción en el Registro Industrial (o lo que es lo mismo, autorización administrativa singular y reglada), sino de autorización administrativa singular y discrecional por bajo de las dimensiones mínimas.

Considerando: que la finalidad de las disposiciones sobre mínimos, como queda dicho, es la de evitar el minifundio industrial en aquellos sectores que, como el de fabricación de vehículos automóviles, están abocados a una dura competencia, y que de autorizarse la actividad de fabricación de vehículos automóviles solicitada por I. M. nacería con dimensiones de minifundio, y por ello con una competitividad muy por bajo de la mínima preconizada por el Ministerio de Industria y recogida en las citadas disposiciones.»

CONSULTA.

I. M. se dirige al Letrado que suscribe a fin de conocer su opinión en Derecho sobre la admisibilidad y procedencia de recurso contra la resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas.

DICTAMEN.

I. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INDUSTRIA.

1. *Los principios rectores de la intervención.*

La actitud del Estado ante la economía ha estado informada por principios de significación muy distinta. Es cierto que la intervención política en la vida económica es «una tendencia creciente en los últimos cien años». «Nuestros bisabuelos—dice SÁNCHEZ AGESTA, en su trabajo *Planificación económica y régimen político*, en el número 3 de la «Revista de Administración Pública», pág. 31—la llamaron graciosamente fomento; nuestros abuelos, proteccionismo; nuestros padres, con un término que no vela un sentimiento de recelo o desconfianza, lo apellidaron intervencionismo económico.» Pero, aun cuando esta creciente intervención sea una constante de los últimos tiempos, la realidad nos ofrece matices muy distintos, en una misma época y en un mismo país.

Hasta dentro de un mismo régimen político se han adoptado principios de contrario signo a la hora de ordenar la actividad económica. Tal es el caso del régimen español, que ha ido de una de las formas más agudas de intervencionismo a una de acusado liberalismo.

La aceptación de uno y otro principio comporta importantes consecuencias. Porque, desde el momento que se consagran como auténticos principios generales del Derecho, constituyen la base misma del Ordenamiento, informan las distintas normas que le integran, orientan la labor interpretativa y cumplen una labor hermenéutica al servir de fuente directa en caso de insuficiencia de la Ley.

De aquí que el estar regido por uno u otro «no sólo determinará el texto de la serie de disposiciones a través de las cuales van adquiriendo realidad, sino el signo y sentido de las mismas en caso de oscuridad. Pues es doctrina ya constantemente admitida que sobre la letra de la Ley debe prevalecer siempre el espíritu de la misma» (verbigracia, sentencia de 5 de octubre de 1965).

Una misma norma, pues, bajo el imperio de uno u otro principio puede conducir a interpretaciones distintas.

2. *La política intervencionista.*

La Ley de 24 de noviembre de 1939, en su artículo 1.º, disponía:

«La industria, que, como instrumento de la producción, se considera parte integrante del Patrimonio Nacional y subordinada al interés supremo de la Nación, se regirá por esta Ley.»

Y en su artículo 3.º proclamaba solemnemente: «No podrán instalarse nuevas industrias, traslados ni ampliar las existentes, sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio.»

Bajo el imperio de estas normas, la Administración tenía plena libertad para decidir acerca de la conveniencia de instalar una industria. Poco importaban las propuestas y las opiniones del empresario. Los altos intereses de la Nación se realizaban a través del criterio de políticos y funcionarios.

Resultado práctico de esta política no era otro que la existencia de un auténtico privilegio a favor de los industriales establecidos. Pues el argumento de que las necesidades del mercado estaban atendidas por las Empresas existentes era motivo bastante para denegar la instalación de otras nuevas en el mismo sector, lo que conducía a verdaderos e injustificados monopolios.

Esta protección legal, bajo las formas más diversas, a los que desarrollan una actividad en perjuicio de los aspirantes a ejercerla, estos *beati possidentes* de que nos habla SAVATIER en su obra *Les metamorphosés économiques et sociales du Droit civil d'aujourd'hui* (París, 1952, cap. XIII), constituyen un flagrante atentado al principio de igualdad ante la Ley. Así se ha considerado, entre nosotros, por ENTRENA, en *El principio de igualdad ante la Ley y su aplicación en el Derecho administrativo* (cfr. el número 37 de la «Revista de Administración Pública», pág. 74), y entre la más reciente doctrina francesa, por FRANCINE BATAILLER, en un sugestivo trabajo que, bajo el título *Les «beati possidentes» du Droit administratif (Les actes unilatéraux créatures de privilèges)*, publica el

último número de la «Revue de Droit public et de la Science Politique», llegado a nosotros (cfr. número 6 [nov-dic.] de 1965, páginas 1.050-1.096).

3. *La política liberalizadora.*

a) *La consagración del principio.*

Después de largos años de rígida actividad intervencionista, la regulación de nuestra política económica va a experimentar un giro copernicano. Y de una concepción en la que el Estado podía discrecional y arbitrariamente decidir si nuevas industrias podían o no instalarse, vamos a pasar a otra en la que el principio de subsidiariedad adquiere un valor decisivo y constituye el verdadero fundamento de una ponderada corriente legislativa que va aplicándole a todos y cada uno de los sectores económicos.

De este modo, donde antes dominaba el signo de la prohibición, hoy impera el de la libertad. Lo que antes no era concebible sin la previa decisión de unos políticos o funcionarios puede hoy realizarse libremente por los particulares.

Y, al consagrarse la subsidiariedad principio general de Derecho, en cumplimiento de su ineludible función como tal, ha de informar las normas en que se concreta y orientar la labor interpretativa de las mismas. De aquí que la jurisprudencia haya señalado la necesidad de interpretar restrictivamente cuantas disposiciones supongan una limitación de la libertad individual (verbigracia, sentencias de 29 de marzo y 8 de mayo de 1965).

En la industria, como en otros sectores económicos, se ha ido realizando progresivamente, a medida que lo iban permitiendo las circunstancias, a través de una serie de disposiciones de diverso signo. Pero lo que es incuestionable es que la raíz y razón de ser de todas ellas no era otra que la liberalización de nuestra Ordenación económica, en la que fue jalón decisivo el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio de 1959, que sentó las bases de la nueva Ordenación económica.

Buena prueba de ello lo constituyen los preámbulos de las distintas disposiciones. Así, en el de la Orden de 8 de agosto de 1962, sobre libertad de modificación del volumen de producción, se resu-

me así la situación de la normativa anterior y el significado de la nueva:

«La favorable evolución experimentada por la economía española en los últimos años ha hecho desaparecer factores y circunstancias adversas que obligaron, en su día, a la adopción de medidas e intervenciones extraordinarias, cuya consecuencia inevitable fue restringir en muchos aspectos la libre iniciativa empresarial. El fundamento de semejantes limitaciones radicaba en la necesidad de lograr una Ordenación en aquellos momentos, contener el desequilibrio financiero interno y paliar los grandes problemas derivados de la situación deficitaria de la balanza de pagos. La política de intervención sobre las inversiones, realizada a través del régimen de autorizaciones previas, constituyó una consecuencia lógica de las dificultades generales que pesaron sobre la economía española durante un periodo hoy felizmente superado. Por ello parece oportuno no sólo revisar, y en su caso suprimir, las medidas adoptadas para hacer frente a condiciones de emergencia, sino adaptar el conjunto de normas de ordenación industrial a las exigencias derivadas de la expansión y desarrollo de la economía española. Al margen de cualquier otra consideración, la importancia que tiene el incremento del volumen de inversiones plantea la necesidad de eliminar los controles y restricciones que supongan obstáculos a la decisión de invertir. En definitiva, se considera posible y aconsejable intensificar el ritmo de supresión de las disposiciones que limitan aún el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las existentes, a fin de estimular la industrialización que el país requiere.»

Del preámbulo del Decreto 157/1963, de 26 de enero, son estas palabras:

«La progresiva liberalización de la economía española y la necesidad de una creciente competencia, que evite tensiones alcistas en los precios de los productos industriales,

aconsejan dictar las normas precisas para simplificar y estimular la contribución de la iniciativa privada al desarrollo económico español.

A este fin, conviene señalar los criterios más amplios posibles para la instalación, ampliación y traslado de las Empresas industriales dependientes del Ministerio de Industria, con las únicas limitaciones exigidas por las características específicas de cada sector industrial, dentro del cauce formal exigido por las Leyes de 24 de noviembre de 1939 y 19 de julio de 1944.

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.»

Si, como ha proclamado reiteradísimamente la jurisprudencia (verbigracia, sentencias de 20 de mayo de 1950, 25 de octubre de 1958, 25 de febrero y 23 de junio de 1959 y 11 de noviembre de 1965), los preámbulos de las disposiciones legales constituyen fuente de interpretación auténtica de sus preceptos, es incuestionable que, desde el momento que el fin perseguido por el legislador fue la progresiva liberalización de la economía, señalando los criterios más amplios posibles para la instalación de Empresas industriales, las nuevas disposiciones sólo en esta línea pueden ser interpretadas.

b) *Los límites del principio.*

Eran muchos los años en que nuestros funcionarios y nuestros industriales habían vivido bajo un régimen de intervención para que pudiera llegarse a una total y efectiva liberalización. Decirle al empresario, cómodo y florecientemente instalado, que podía instalarse un competidor sin traba legal alguna resultaba demasiado fuerte. Por eso, en el mismo Decreto 157/1963, de 26 de enero, por el que se autorizó la libre instalación, ampliación y traslado de

industrias, después de empezar con estas esperanzadoras palabras: «Se autoriza la libre instalación, ampliación o traslado, dentro del territorio nacional de toda clase de industrias» (art. 1.º, I), continúa exceptuando una serie de sectores en el propio artículo 1.º, y delegando en el Ministerio de Industria para que señale las condiciones técnicas y dimensión mínima que deberán reunir otras para poder gozar de la libertad.

El Ministerio de Industria, en ejercicio de aquella delegación, fue fijando, modificando y modificando otra vez esas condiciones mínimas. Y la razón que se aducía en los preámbulos de las distintas disposiciones venía siendo siempre la misma.

Así, en el de la Orden de 10 de febrero de 1964 se dice:

«Al objeto de corregir el minifundio industrial existente y sentar 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.»

En el del Decreto de 25 de febrero de 1965 se establece:

«El Decreto 157/1963, de 26 de enero, sobre libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional, autorizó al Ministro de Industria para señalar las condiciones técnicas y de dimensión mínima que deberán reunir determinados establecimientos industriales. El Decreto 26/1965, de 9 de enero, ha fijado nuevas capacidades mínimas para determinados sectores, adecuadas al actual desarrollo de nuestro proceso de industrialización, que vienen a sustituir las señaladas por Orden del citado Departamento de 10 de febrero de 1964.

Las mismas razones que exigen la determinación de di-

mentaciones mínimas para impedir el minifundio industrial y la aparición de una oferta atomizada y poco competitiva, aconsejan que en el lado de la demanda se eviten las limitaciones que puedan influir en la continuación de estas deficiencias estructurales.

Por ello se considera imprescindible que la libertad de instalación dentro de las condiciones técnicas fijadas comporte una similar libertad de actuación de la Empresa española, no sujeto a limitación de mercados o de acceso a nuestras técnicas o patentes por razón de su relación técnica o financiera con Empresas extranjeras, con lo cual, de otro lado, no se hace sino seguir los criterios internacionales aceptados en esta materia. Con ello no se excluyen contratos que contengan tales cláusulas, aunque se sujeten aquéllos al requisito de autorización previa para disfrutar de la libertad de instalación industrial.»

Y en el Decreto de 19 de diciembre de 1965, por ejemplo, que:

«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 innecesario tal condicionamiento o aconsejan su adaptación a las nuevas exigencias de la política industrial.

Por otra parte, la iniciación de nuevas fabricaciones de productos hasta ahora no elaborados por nuestra industria hace necesario señalar las condiciones técnicas y dimensión mínima que puedan reunir estas nuevas instalaciones para su acomodación a los planes generales del sector.

Por último, y supuesto que el régimen de condiciones técnicas y dimensiones mínimas tiende a asegurar una oferta razonable en régimen de libertad, suprimiendo los inconvenientes que para el desarrollo industrial supone la estructura minifundística de la industria, parece necesario igualmente garantizar el objetivo propuesto, evitando las limitaciones al libre juego de la oferta y la demanda interior y exterior

y al acceso a nuevas técnicas y procesos de fabricación, derivadas de los pactos de cooperación técnica o financiera, extendiendo para ello a los sectores comprendidos en el presente Decreto el régimen previsto para alguno de los mismos por el Decreto 418/1965, de 25 de febrero».

La razón invocada era, por tanto, superar el minifundio industrial. Y para lograrlo, en ciertos sectores se han establecido unos «mínimos» que constituyen auténticos «máximos» de la producción total del sector.

Lo cierto es que siendo aquél el fin aducido por el legislador, a la luz del mismo es necesario interpretar cada una de las normas que pretenden su realización.

c) *Consecuencias.*

Resultado de la combinación entre el principio y la política de limitaciones es la existencia de dos tipos de industrias netamente diferenciados en orden al régimen de intervención administrativa. En efecto:

a') Por un lado, están las industrias en las que subsiste el régimen de autorización administrativa. Como antes de la nueva política liberalizadora, no pueden establecerse sin autorización previa. La Administración conserva la facultad de decidir discrecionalmente sobre la oportunidad de su instalación.

En este caso están las industrias de los sectores enumerados en el propio artículo 1.º del Decreto 157/1963, y los sectores liberalizados cuando no alcancen los famosos «mínimos».

b') Por otro lado, están las industrias sometidas al nuevo régimen. Respecto de ellas no se exige autorización previa. La Administración pública carece de facultades discrecionales para oponerse a su instalación. El administrado puede instalar libremente una industria que reúna las condiciones mínimas fijadas en la normativa aplicable. Existe un auténtico derecho subjetivo de los administrados, que no está condicionado a la decisión unilateral de ningún órgano administrativo. Con frase expresiva, por ejemplo, el apartado 1.º de la Orden de 16 de marzo de 1963 habla de las

condiciones que han de reunir las industrias «para gozar de la libertad de instalación»; el apartado 2.º, de la Orden de 10 de febrero de 1964 dice que «las industrias incluidas en los siguientes sectores deberán reunir, por planta, *para su libre instalación...*». Estamos, pues, ante un caso de «libre instalación». Y en análogos términos se pronuncia el artículo 1.º del Decreto de 18 de diciembre de 1965.

A este doble régimen se refiere el primer Considerando de la resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas, al decir:

«Que el artículo 2.º del Decreto 157/63, de 26 de enero, excepcionó la actividad de fabricación de vehículos automóviles del régimen general de libertad de instalación, y en su lugar la sometió al régimen de condiciones mínimas, en cuya virtud, para que la iniciación de una actividad de este tipo no requiera autorización administrativa singular y discrecional, sino que baste la mera inscripción reglada en el Registro Industrial de las Delegaciones de Industria, es preciso cubrir unas condiciones que el artículo 1.º, punto 4.5.1., del Decreto 26/65, de 9 de enero, vigente en el momento de producirse la petición de I. M., estableció en 125.000 unidades de capacidad al año, aparte de cubrir un determinado programa de nacionalización.»

4. *Ejercicio de la actividad interventora.*

A la luz de las disposiciones aplicables, es necesario distinguir entre los dos tipos de industrias a la hora de estudiar el régimen de la intervención administrativa.

a) *En las industrias exceptuadas.*

En las industrias exceptuadas del nuevo régimen subsiste la necesidad de autorización. De aquí que en estos casos, presentada la solicitud en el organismo provincial correspondiente, remitirá el expediente a la Dirección General competente. Así, el apartado 3.º de la Orden de 22 de febrero de 1963 dispone:

«Cuando se trate de solicitud de autorización, el organismo provincial remitirá el expediente, con su informe, a la Dirección General que corresponda, para su resolución, que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*. Si la resolución fuera ravorable, el organismo provincial que tramite el expediente procederá a la inscripción provisional en el Registro.»

b) *En las industrias liberalizadas.*

Respecto a éstas, el régimen jurídico es muy distinto. No se da el requisito previo de la autorización. El administrado puede libremente proceder a su instalación. Ahora bien, como la libertad de instalación depende, al menos en buen número de sectores, de que se den unas condiciones mínimas, la Administración pública ejerce una actividad de control, si bien limitada a verificar si se dan, efectivamente, aquellas condiciones. Esta actividad de control se ejerce en dos momentos perfectamente definidos:

a') *Control previo.*

El artículo 4.º, párrafo primero, del Decreto 157/1963 dispone:

«Para la instalación, ampliación o traslado de las industrias a que se refiere el artículo 1.º—salvo las comprendidas en los sectores exceptuados—y el apartado I del artículo 2.º, los interesados presentarán por duplicado, en el Organismo provincial que corresponda del Ministerio de Industria, proyecto con indicación expresa de la procedencia de los bienes de equipo y de las materias primas a utilizar, presupuesto, estudio económico y programa de ejecución de las instalaciones de que se trate para su inscripción en el Registro Industrial respectivo.»

Y la Orden de 22 de febrero de 1963 establece:

Artículo 1.º, párrafo primero:

«A efectos de lo dispuesto en el Decreto 157/1963, de 26 de enero, para solicitar la inscripción en el Registro Industrial

de toda instalación o ampliación de industria, los titulares o representantes legítimos respectivos presentarán en el Organismo provincial correspondiente del Ministerio de Industria instancia, a la que acompañarán, por triplicado, proyecto de la instalación a realizar, con indicación expresa de la procedencia de los bienes de equipo, memoria, presupuesto, estudio económico y programa de ejecución, con expresión del plazo en que se llevará a efecto la instalación o, en su caso, ampliación proyectada.»

Artículo 2.º:

«El Organismo provincial comprobará la documentación presentada, y en el plazo de treinta días procederá a la inscripción provisional en el Registro Industrial correspondiente de la nueva industria o ampliación solicitada.

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.»

Estamos, pues, en presencia de una actuación administrativa netamente diferenciada de las autorizaciones típicas del régimen anterior. Aquí, la Administración se limita a homologar el cumplimiento de unos requisitos, a fin de proceder a la inscripción en el Registro Industrial. Así lo pone de manifiesto una confrontación del apartado 2.º con el apartado 3.º de la Orden de 22 de febrero de 1963.

La diferencia ha sido destacada por la doctrina. En este sentido, por ejemplo, VILLAR PALASÍ, en su libro *La intervención administrativa en la industria* (Madrid, 1964, tomo I, pág. 333), afirma:

«Una vez conocido por la Administración el establecimiento de una industria en un sector liberado de acuerdo con los mínimos o condiciones generales en un momento dado ya no puede afectar al particular la modificación de las mismas. Es más, aplicando el criterio de las normas transitorias del Código civil, las situaciones en general, na-

cidas al amparo de una norma de liberación concreta, deben regirse por ésta y no por la que venga a sustituirla, en lo atinente a la autorización.

Pone esto de relieve, una vez más, la auténtica naturaleza de la autorización industrial, no derivada de la prohibición bajo nueva autorización, sino radicada en el deber positivo de solicitarla.»

Y BAENA DEL ALCÁZAR, al estudiar otro supuesto jurídico similar, la declaración de importación de mercancías liberadas (cfr. *Naturaleza jurídica de la declaración de importación de mercancías liberadas*, en «Revista de Administración Pública», número 42, en especial págs. 244-245), hace las sugestivas afirmaciones siguientes:

«En el caso de las llamadas autorizaciones regladas existe decididamente una función de control que puede suponer o no una actividad policial, y existe también un cierto margen de discrecionalidad. Lo que no existe, desde luego, es la valoración de la oportunidad del ejercicio de un derecho.

Y éste es, en realidad, el rasgo definitivo básico de la figura jurídica de la autorización. Justamente, la ausencia del mismo fue lo que llevó a DONATI a proponer la creación de la licencia como figura independiente, y lo que hizo dudar a GARRIDO de la inclusión en el concepto de las autorizaciones regladas. Y, a nuestro entender, aquella opinión y esta duda están ampliamente justificadas. Si mediante los actos a que nos referimos la Administración no efectúa un juicio de valor sobre la conciliación de interés individual con el interés del grupo social, cuya tutela tiene encomendada, dichos actos no pueden incluirse dentro del viejo concepto de autorización. La función de control, la discrecionalidad, el carácter de actividad policial, pueden darse en otras figuras jurídicas. El juicio de valor sobre el ejercicio de un derecho es privativo de la autorización. Nótese bien la diferencia que existe entre los dos supuestos. En la autorización auténtica existe un derecho del particular a realizar un acto, pero es un hecho genérico e indeterminado, y la Adminis-

tración hace un juicio de valor sobre la oportunidad del ejercicio de tal derecho. En estos otros actos administrativos no sólo existe el derecho genérico a realizar el acto, sino que existe una disposición administrativa que faculta a los particulares para realizarlo en determinadas condiciones. La Administración se limita en este caso a comprobar si se dan efectivamente estas condiciones, cumpliendo así una función de control.

Parece necesario incluir a todos estos supuestos en una nueva figura jurídica, que proponemos llamar aceptación, ya que en los supuestos mencionados la Administración acepta simplemente que se ejercite el derecho, una vez comprobado que se dan efectivamente las condiciones legales. Esta figura jurídica se diferencia de la admisión en que mientras en la aceptación se reconoce al particular la potestad de ejercitar su derecho a realizar un acto, en la admisión en cambio, se le incluye en un grupo.

Y una vez dicho lo anterior, estamos ya en posesión de todos los elementos de la definición del mismo. La aceptación sería 'aquel acto administrativo en virtud del cual la Administración reconoce al administrado la potestad de ejercitar su derecho a realizar un acto, limitándose a verificar que se dan en el caso concreto los requisitos exigidos por el Ordenamiento jurídico'.»

En conclusión: cuando el administrado pone en conocimiento de la Administración el proyecto de realizar una de estas actividades, el órgano competente debe limitarse a verificar el cumplimiento de aquellos requisitos. Pero carece en absoluto de facultades discrecionales denegatorias.

b') *Control a la puesta en marcha.*

Y la verificación del cumplimiento de los requisitos adquiere toda su importancia una vez terminada la instalación. La Orden de 22 de febrero de 1963, en su apartado 5.º, dispone:

«Terminada la instalación o ampliación, el interesado lo pondrá en conocimiento del Organismo provincial, que procederá a su confrontación con el proyecto, a levantar el acta de puesta en marcha y a la inscripción definitiva en el Registro Industrial. Esta inscripción se comunicará a la Dirección General competente, la que, a su vez, la trasladará a la Organización Sindical y al Instituto Nacional de Estadística, a efectos estadísticos.»

Como la cuestión planteada se refiere a la legalidad de un acto dictado por la Administración pública en el ejercicio del control previo, examinaremos con detenimiento los problemas principales que su régimen jurídico plantea.

II. LA INSCRIPCIÓN PROVISIONAL EN EL REGISTRO INDUSTRIAL.

1. *Competencia de la Delegación Provincial de Industria.*

a) *La competencia como requisito del acto administrativo.*

El primer requisito esencial de los actos administrativos es la competencia. Es necesario que el acto proceda del órgano que tenga competencia, que esté en su esfera de atribuciones dictarlo. «Los actos administrativos—dice el artículo 40, párrafo primero, de la Ley de Procedimiento administrativo—se producirán por el órgano competente.» En otro caso, estaríamos ante un acto inválido y hasta nulo de pleno Derecho si la incompetencia fuese manifiesta [artículo 47, párrafo primero, apartado a), de la misma Ley]. Por benévola que sea la jurisprudencia a la hora de enjuiciar la gravedad de las infracciones de las normas sobre procedimiento administrativo, no duda en sancionar con la ineficacia máxima cuando la norma infringida es la reguladora de la competencia. Así, una sentencia de 22 de febrero de 1963 dice:

«Es principio jurídico en el Derecho público que únicamente deben tomarse en consideración gravísimas infracciones legales para que pueda declararse la nulidad del acto

administrativo, por ejemplo, cuando la autoridad que lo hubiere dictado fuese incompetente para hacerlo por razón del lugar o la materia.»

Y la sentencia de 19 de diciembre de 1957, en la misma línea, proclama que el «acuerdo de un órgano incompetente por razón de la materia para adoptarlo es nulo.»

Para que un acto sea válido, pues, ha de ser dictado, precisamente, por el órgano entre cuyas potestades está conocer de la materia que constituye el contenido del acto. «La competencia—dice el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo—es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las Leyes».

Tiene tal relevancia este requisito—por responder al principio esencial de Derecho público de delimitar las funciones de los distintos órganos—que los Tribunales de lo contencioso-administrativo han reiterado siempre su jurisdicción para conocer de esta cuestión y verificar si el acto procede del órgano competente con carácter previo a cualquiera otra e incluso cuando carecieran de jurisdicción para revisar el acto administrativo en cuanto al fondo. Así, entre otras muchas, las sentencias de 22, 30 y 31 de enero de 1962, 30 de mayo de 1964, 1 de julio, 7 y 9 de octubre, 4, 14 y 21 de diciembre de 1965.

Esto supuesto, examinaremos la competencia para la inscripción en el Registro Industrial.

b) *La competencia en materia de instalaciones de industrias.*

La competencia en materia de instalación de industrias es distinta según el tipo de industria. Como vimos, al señalar los distintos grados de intervención, las nuevas disposiciones confían a órganos distintos la potestad para otorgar la autorización y la de inscripción en el Registro Industrial del proyecto de instalación de una industria liberalizada.

Es cierto que en uno y otro caso se prevé la presentación de la correspondiente solicitud en el correspondiente Organismo provincial—Delegación de Industria—; pero mientras que en el primer

caso ha de remitirse el expediente, con su informe, «a la Dirección General que corresponda, *para su resolución*» (Orden de 22 de febrero de 1963, apartado 3.º), en el 2.º corresponde la decisión al mismo organismo provincial (Orden de 22 de febrero de 1963, apartado 2.º).

Cuando el interesado no pretende obtener una autorización, sino simplemente la inscripción en el Registro Industrial, por tratarse de una industria de las que pueden instalarse libremente, pone fin al procedimiento la decisión del Organismo provincial. Y caso de que, efectivamente, verificada la comprobación, esté conforme, una vez decidida la inscripción, es cuando se remitirá la documentación a la Dirección General competente, que «dará traslado de ella a la Organización Sindical, a efectos estadísticos» (art. 4.º, Decreto 157/1963).

Y como en las disposiciones específicas aplicables no se prevé la avocación de esa competencia atribuida a las Delegaciones de Industria a favor de ningún organismo central, es obvio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo, que el acto formulando observaciones a la inscripción emitido por la Dirección General sería un acto dictado por órgano incompetente, y, por tanto, inválido.

No puede aducirse en contra que «el Decreto y la Orden citados no se refieren a una competencia específica de las dependencias provinciales..., por lo cual parece obligado tener en cuenta, de un lado, el precedente del Decreto de 8 de septiembre de 1939 y de la Orden complementaria de 12 de los mismos mes y año..., y de otro, que la Orden ministerial de 8 de julio de 1964, por la que se dictaron normas sobre el proceso de nacionalización y los porcentajes... atribuyó a las Direcciones Generales la resolución que decidiera si en cada caso concreto se cumplía o no el porcentaje».

Pues a estas afirmaciones puede oponerse:

1.º Que *no es cierto* que el Decreto 157/1963 y la Orden de 22 de febrero de 1963 no contengan una referencia específica a la dependencia provincial. Por el contrario, existe una expresa y clara atribución de competencia para decidir acerca de la inscripción en el Registro Industrial, al «correspondiente organismo provincial»,

limitando la competencia de la Dirección General a los supuestos de autorización.

2.º Que siempre existe la presunción a favor de la competencia de los órganos provinciales, según el artículo 5.º de la Ley de Procedimiento administrativo.

3.º Que no cabe aludir, ni siquiera a título de precedente, al Decreto de 8 de septiembre de 1939 y a la Orden de 12 de septiembre de 1939, por referirse a supuestos de autorizaciones y no a la inscripción en el Registro Industrial que se regula en las nuevas disposiciones, consagrando la política de liberalización.

4.º El hecho de que la Orden de 8 de julio de 1964 atribuya a las Direcciones Generales la competencia sobre el proceso de nacionalización no permite extender la competencia a otros extremos y debe limitarse a aquella función específica, respetándose íntegramente la competencia general de las Delegaciones de Industria.

2. La decisión expresa y presunta de la petición de inscripción.

El artículo 4.º, párrafo segundo, del Decreto 157/63, de 26 de enero, señalaba un plazo de «treinta días naturales» para que el organismo provincial competente comprobara la documentación presentada a efectos de la inscripción en el Registro Industrial. Y el apartado 2.º, párrafo segundo, de la Orden de 22 de febrero de 1963 dispone:

«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.»

En el supuesto de que transcurra el plazo de treinta días sin que se formule por escrito observación alguna al interesado, ¿cabe entender que estamos ante una manifestación de silencio administrativo positivo y que se presume acordada la inscripción?

Es cierto que, para que pueda hablarse de silencio positivo, ha de existir disposición—no importa de qué rango—en que así se diga expresamente. No basta la simple exigencia de que se adopte resolución en un plazo determinado. Es requisito ineludible que se pre-

vea que la no notificación de resolución en ese plazo equivale a estimación de la petición.

¿Puede interpretarse así el precepto de la Orden de 22 de febrero de 1963? Indudablemente, sí. En efecto:

a) Gramaticalmente, no ofrece duda. Cuando transcurra el plazo previsto sin que se notifique la resolución, «*se entenderá conforme la petición de inscripción*». Así lo dice el apartado 2.º, párrafo segundo. Lo que, dada la naturaleza de la intervención administrativa (simplemente verificadora de si se dan ciertas circunstancias), únicamente puede interpretarse en el sentido de que es correcta la inscripción; de que se dan los requisitos exigidos por la norma aplicable y, en consecuencia, se accede a lo pedido.

b) Pero es que, además la doctrina siempre ha considerado un supuesto típico de aplicación del silencio positivo la de autorización reglada y la de admisión. Cuando la Administración ha de limitarse a comprobar si concurren determinadas circunstancias para acceder a lo solicitado por el administrado, lógico es que si, transcurrido el plazo previsto, no se notifica resolución expresa, se presuma concedida la petición. Así se consagra, por ejemplo, en el artículo 165 de la Ley del Suelo y en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 1.º de junio de 1965, y así figuraba en la redacción primitiva del artículo 95 en el anteproyecto de la Ley de Procedimiento Administrativo.

De aquí que el precepto de la Orden de 22 de febrero de 1963 se limite a recoger lo que ya era un principio doctrinal y hasta legal. Y, en consecuencia, deducida la petición de inscripción, «si no se formula, por escrito, observación alguna en el plazo indicado de treinta días», se entenderá estimada la petición a todos los efectos. Como dice, entre otras, una sentencia de 23 de noviembre de 1962, según el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo, «que admite excepcional y explícitamente el efecto afirmativo del silencio en materia de autorizaciones, resulta indudable que, al revés de lo que ocurre en el supuesto general de silencio con signo negativo, la Administración no puede modificar mediante la emisión de un acto posterior expreso la situación jurídica creada automáticamente por el transcurso del plazo dentro del cual estaba

obligada a resolver, en cuya virtud los derechos subjetivos de aquélla, dimanantes, gozan de idénticas garantías de seguridad y permanencia que los declarados por acuerdo expreso y categórico..., y como tal, irrevocables, criterio que es también el de la jurisprudencia, como es de ver en sus decisiones de 29 de septiembre de 1951, 29 de enero de 1958 y 8 de junio de 1961». Idéntica doctrina se sienta en la sentencia de 3 de noviembre de 1964.

III. LA PETICIÓN DE I. M. DE INSCRIPCIÓN PROVISIONAL EN EL REGISTRO INDUSTRIAL Y LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIAS SIDEROMETALÚRGICAS DE 7 DE MARZO DE 1966.

1. *Naturaleza del procedimiento incoado por I. M.*

a) *El principio inquisitivo, informador del procedimiento administrativo.*

En el procedimiento administrativo, inspirado en el llamado principio inquisitivo, no son vinculantes ni decisivas las peticiones deducidas por los interesados. Es cierto que las cuestiones que plantean los interesados constituyen el contenido mínimo del procedimiento de la decisión que en el mismo se adopte. «La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados», dice el artículo 93, párrafo primero, de la Ley de Procedimiento Administrativo; pero añade: «... y aquellas otras derivadas del expediente». Y, refiriéndose al procedimiento de recurso, el artículo 119 dispone: «La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oírá previamente.»

El objeto del procedimiento, pues, no se delimita por las peticiones de los interesados, sino objetivamente por el expediente en sí mismo considerado.

Ahora bien, a pesar del principio inquisitivo, es indudable que para calificar el procedimiento y determinar su objeto, siempre será decisivo el acto de iniciación, bien se haya incoado de oficio o a instancia del interesado. Pues el acto inicial será el que defina el

carácter del procedimiento. Dentro de éste, el órgano administrativo podrá plantearse y resolver cuantas cuestiones deriven del mismo, pero siempre y cuando sean cuestiones que estén dentro del ámbito del procedimiento.

b) *El objeto del procedimiento incoado por I. M.*

De los dos procedimientos que nuestro Ordenamiento arbitra en orden a la instalación de nuevas industrias, es evidente (confróntese antecedente tercero de este dictamen) que I. M. incoó el procedimiento cuyo objeto es comprobar si se daban o no los requisitos mínimos a efectos de la inscripción provisional en el Registro Industrial.

I. M. no pretendió una autorización, no trató de obtener la autorización para instalar una nueva industria. Por la sencilla y elemental razón de que la industria que pretendía instalar, por reunir las características mínimas exigidas en el momento de producirse la petición, no requería autorización previa. Podía instalarse libremente, con el simple requisito de poner en conocimiento de la Delegación de Industria el proyecto, a efectos de la correspondiente inscripción.

En consecuencia, en estricta aplicación del principio de congruencia, tal y como rige en el procedimiento administrativo, el órgano administrativo competente al que se dirigió la petición debía decidir aquella cuestión concretamente planteada, esto es, comprobar si se daban los requisitos mínimos: si el resultado fue satisfactorio, debería acceder a la inscripción; en otro caso, debería formular por escrito los obstáculos que se oponían a la inscripción.

Pero lo que en modo alguno podía hacer era someter a un órgano incompetente—la Dirección General—una cuestión—la de autorización—que no había sido planteada por los interesados.

c) *La decisión del procedimiento.*

De lo expuesto se desprende una conclusión elemental: que el único órgano competente para adoptar la decisión que procedía era la Delegación de Industria. Por lo que, al dictar resolución la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas—la resolución de 7 de marzo de 1966—, estamos ante un acto que adolece de vicio

esencial de incompetencia, y, por tanto inválido (cfr., *ut supra*, apartado II, 1).

Pero es que, además, tal acto administrativo es viciado por haberse producido cuando ya existía una decisión presunta por silencio administrativo, que, al suponer el reconocimiento de un derecho subjetivo administrativo a favor de I. M., no podía ser desconocido, anulado ni revocado sino a través de los procedimientos formales que arbitran los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento administrativo.

2. *La estimación presunta de la petición de I. M., en aplicación de la doctrina del silencio administrativo positivo.*

Ha quedado demostrado (cfr. apartado II, 2) que el apartado 2.º de la Orden de 22 de febrero de 1963 consagra un auténtico supuesto de silencio administrativo positivo.

Pues bien, para que se produzca la presunción estimativa que el silencio positivo implica, han de darse las circunstancias siguientes, que constituyen sus requisitos:

a) *Transcurso del plazo previsto.*

El primer requisito para que se produzca el silencio—cualquiera que sea su significado—es que transcurra el plazo que, en cada caso, señale la disposición aplicable.

En el procedimiento de inscripción provisional de nuevas industrias en el Registro Industrial, este plazo es de treinta días naturales. Así lo señala el artículo 4.º, párrafo segundo, del Decreto 157/1963. Por lo que, aunque el apartado 2.º de la Orden de 22 de febrero de 1963 únicamente hable de «plazo de treinta días», sin especificar que sean naturales, como se trata de una norma complementaria de aquél, ha de prevalecer la norma categórica del Decreto básico.

Dada la finalidad de garantía que la doctrina del silencio administrativo supone, aquel plazo no puede ser objeto de suspensión, ni siquiera por la petición de informes o cualquier elemento de juicio que hubiese exigido la Administración. Como afirma SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA (en *El procedimiento administrativo como*

garantía jurídica, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, página 98): «Permitir la suspensión *sine die* sería colocar la aplicación de la doctrina del silencio en manos de la Administración, que podría, a su antojo, aplicarla o no valiéndose para desvirtuarla del medio de pedir informes o documentos, aplazando así definitivamente la resolución.»

En el procedimiento incoado por I. M. se produjo un acto suspendiendo el procedimiento: el de 5 de enero de 1966, por el que se requiere la presentación de ciertos documentos. Concretamente, en el oficio se decía:

«La Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas, en telegrama recibido ayer, 4 de enero actual, registrado en esta Delegación de Industria con el número 600.046 nos dice lo siguiente: 'Examinada documentación presentada por I. M. en expediente fabricación turismos, obsérvase falta redacción detallada maquinaria indispensable para comprobar capacidad efectiva producción año dos turnos, asimismo no justifica grados nacional anual, conforme Orden 8 julio 1964, que deberá cumplirse estrictamente, V. S. deberá oficiar I. M. antes día 6, formulando las anteriores observaciones, quedando *suspendido* plazo treinta días para inscripción provisional y concediendo nuevo plazo treinta días hábiles a partir recepción de su comunicación para presentación datos indicados. Sirvase acusar recibo a este telegrama y su cumplimiento.»

¿Qué efectos pudo producir este acuerdo en el procedimiento incoado por I. M.?

a') Puede, en primer lugar, afirmarse que ninguno. Dada la naturaleza de la institución, no cabe concebir la interrupción del plazo previsto para que opere la doctrina del silencio administrativo. Otra cosa supondría dejar al arbitrio de la Administración la demora indefinida de los expedientes.

Si la finalidad que el silencio persigue es evitar, precisamente, que la Administración, con su actitud pasiva, no satisfaga las pretensiones de los particulares, es obvio que esta garantía se vendría

abajo si se pudieran suspender los plazos del silencio con cualquier pretexto.

De aquí que el acuerdo de suspensión trasladado a I. M. por la Delegación de Industria, el 5 de enero de 1966, no pudo producir el efecto suspensivo pretendido. Deducida una petición, para que no opere el silencio administrativo (en los casos en que, como el positivo, no se exige denuncia de mora), no basta que se notifique cualquier acto o providencia; es necesario que lo que se produzca sea la decisión o resolución expresa del procedimiento. Sin esto, el plazo del silencio corre fatalmente, sin que nada pueda obstaculizar o interrumpir su marcha.

Pero, además, es que aquel acuerdo de suspensión producido precipitadamente en el momento mismo en que estaba a punto de expirar el plazo de treinta días naturales, tampoco podía producir efecto, por la sencilla y elemental razón de que procedía de un órgano manifestamente incompetente, ya que:

— El acuerdo de suspensión se dicta por la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas. La Delegación de Industria de Alava no dicta el acto. Se limita a dar traslado de lo que ha sido acordado por la Dirección General. Sobre este extremo no cabe discusión: empieza así el oficio recibido por I. M.: «La Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas, en telegrama recibido ayer, 4 de enero actual, registrado en esta Delegación de Industria con el número 600.046 nos dice lo siguiente...»

— Y como el procedimiento no era un procedimiento de autorización de una nueva industria, sino de inscripción en el Registro Industrial de una industria que no requería autorización previa, es obvio que la competencia correspondía a la Delegación de Industria de Alava (cfr. apartado II, 1).

Conclusión: si tal acuerdo carecía de virtualidad para lograr la suspensión del procedimiento pretendida, es obvio que el plazo de treinta días naturales, que comenzó a computarse el día 8 de diciembre de 1965 venció el 7 de enero de 1966.

b') Ahora bien, admitamos a efectos dialécticos que, dada la finalidad de estos procedimientos, fuera admisible la suspensión y supongamos—¡que ya es suponer!—que el famoso telegrama de la

Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas fuera un acuerdo del órgano competente: la Delegación de Industria de Alava. En este supuesto, ¿cuándo hubiera expirado el plazo de treinta días naturales?

Para contestar adecuadamente a esta pregunta es necesario recordar algo tan elemental como los efectos de esta figura de crisis del procedimiento que es la suspensión. La suspensión consiste en la paralización de un procedimiento por voluntad del órgano ante el que se tramita o de los interesados. Y al desaparecer los efectos que la produjeron, se reanuda el procedimiento concediendo a los interesados el *plazo que quedó pendiente o sin consumir* cuando la crisis se produjo.

Sobre estas nociones, nos permitimos remitirnos a nuestro trabajo, *Derecho procesal administrativo*, 2.ª edición, Madrid, 1966, tomo II, páginas 793-794.

Y así lo consagra nuestro Derecho positivo, al regular el proceso civil (verbigracia, art. 340. en relación con el 342, de la Ley de Enjuiciamiento civil) y el proceso administrativo (verbigracia, al aplicarse el art. 71 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa).

Aplicando estas nociones elementales al procedimiento incoado por I. M., resulta que:

— al producirse la suspensión el día 5 de enero habían transcurrido veintinueve días del plazo de treinta días naturales. Por tanto, restaba un solo día del plazo.

— I. M. presenta el día 1 de febrero de 1966 los documentos requeridos. Por lo que, desapareciendo en este momento la causa que motivó la suspensión, a partir del día siguiente se reanuda el plazo, y, como sólo restaba un día para su expiración, en ese momento—2 de febrero de 1966—se produjo la terminación del plazo.

b) *No notificación de la decisión.*

El segundo requisito para que se produzca el silencio administrativo es que, durante el plazo señalado, la Administración no notificase la decisión.

Ha de entenderse aplicable con carácter supletorio el silencio

positivo el precepto que, para el negativo, se contiene en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al exigir, para que éste se produzca, que durante el plazo previsto el órgano ante el que se produjo la petición «*no notificase su decisión*».

El precepto no se refiere para nada al hecho de que se hubiese dictado la resolución o decisión. La razón es obvia. Porque por el cómodo procedimiento de asignar a un acto una fecha anterior, la Administración podría, cuando mejor le pareciera, enervar los efectos del silencio administrativo. De aquí que, como garantía esencial de los derechos del administrado, se exija la *notificación* para que no se operen los efectos del silencio.

Pues bien, se admita o no la fuerza suspensiva del acto de 4 de enero de 1966, es evidente que el órgano competente para decidir la petición de I. M.—la Delegación de Industria de Alava—no notificó acto alguno dictado por ella dentro de plazo. Pues la primera notificación de I. M. se produjo el *10 de marzo de 1966*, al recibir, por correo certificado ordinario, la resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas.

Y en esta fecha había transcurrido con exceso el plazo de treinta días naturales, cualquiera que sea la fórmula de su cómputo. Pues, en efecto:

— Si se considera que no hubo interrupción del plazo, por carecer de fuerza el acuerdo de 4 de enero de 1966, el plazo venció el *7 de enero de 1966*.

— Si se admite fuerza suspensiva a aquel acto, al reanudarse su cómputo el *2 de febrero de 1966*, este mismo día expiró el plazo.

— Si admitiéramos—puestos a admitir—que, al producirse la reanudación el 2 de febrero de 1966, se abría íntegramente el plazo de treinta días naturales, dicho plazo venció el *3 de marzo de 1966*.

— Y aun cuando admitiéramos—lo que no permite el texto del artículo 4.º del Decreto 157/1963—que dicho nuevo plazo de treinta días habría de computarse descontando los inhábiles, habría vencido el *8 de marzo de 1966*.

Antes de estas fechas, I. M. no había recibido ninguna notificación. La primera notificación que recibe es el 10 de marzo de 1966. Y se trata, además, de la notificación de un acto que no

procede del órgano competente, que no ha sido dictado por el órgano al que se dirigió la petición, sino por uno distinto. Por lo que estamos ante un acto inválido.

Conclusión: que se ha producido la estimación por silencio positivo. La inscripción provisional en el Registro Industrial se ha operado automáticamente.

3. *Conclusión.*

Desde el momento que existe un acto presunto de inscripción, que reconoce un auténtico derecho subjetivo a favor de I. M., la Administración no puede desconocerle. Como afirman, entre otras, las sentencias de 23 de noviembre de 1962 y 8 de mayo de 1965: «La Administración no puede modificar mediante la emisión de un acto posterior expreso la situación jurídica creada automáticamente por el transcurso del plazo dentro del cual estaba obligada a resolver, en cuya virtud los derechos subjetivos de aquélla dimanantes, gozan de idénticas garantías de seguridad y permanencia que los declarados por acuerdo expreso y categórico.»

Y como la resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas, firmada, según se dice, el 7 de marzo de 1966, que llegó tres días después (pese a que el correo con Vitoria no tarda más de una fecha), desconoce aquella realidad, es evidente que es inválida, infringe el Ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, debe ser anulada, a tenor del artículo 48 de la Ley de Procedimiento administrativo restableciendo íntegramente la situación jurídica nacida como consecuencia del silencio administrativo positivo.

IV. PROCEDENCIA DE LA INSCRIPCIÓN PROVISIONAL EN EL REGISTRO INDUSTRIAL.

1. *Planteamiento.*

Mas aun cuando no se hubiera producido la estimación presunta de la petición de I. M. y el acuerdo expreso desestimatorio hubiera sido dictado por órgano competente, seria asimismo inválido el acto de desestimación.

Porque—y entramos así en la cuestión de fondo planteada—la industria cuya instalación se pretende reúne las circunstancias mínimas exigidas para que resulte innecesaria la autorización administrativa previa y baste su inscripción en el Registro Industrial.

La resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas, después de una serie de consideraciones generales sobre los distintos regímenes de instalación de industrias y de destacar reiterativamente la necesidad de respetar las dimensiones mínimas para evitar todos los inconvenientes del «minifundio industrial», llega a la conclusión de que el proyecto de I. M. no alcanza esos mínimos, con estas simples consideraciones recogidas en su sexto Considerando, que resumen toda la argumentación de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas:

«Que, pese a ello, es necesario concluir que lo que realmente solicita I. M. es la inscripción en el Registro Industrial de su actividad de fabricación de vehículos automóviles de turismo con una dimensión en el momento de la puesta en marcha inicial inferior a la mínima. para alcanzar ésta en 1970, es decir, incluye en el mismo proyecto el acto de nacimiento o de iniciación y los sucesivos actos de crecimiento o ampliación, actos que, como queda dicho, deben escindirse para una aplicación correcta de la legislación, cuya escisión lleva consigo una distinción en la naturaleza de la petición, que ya no debe calificarse de petición de inscripción en el Registro Industrial (o lo que es lo mismo, autorización administrativa singular y reglada), sino de autorización administrativa singular y discrecional por bajo de las dimensiones mínimas.»

En definitiva, pues, se reconoce—resultaba imposible la negativa—que el proyecto de I. M. alcanzará los «mínimos» preceptivos. Pero como esos mínimos se alcanzarán en 1970—conviene no olvidar que la resolución se dicta en 1966—y hasta entonces se prevén unas fases o etapas en las que, naturalmente, todavía no se ha alcanzado la productividad total, la Dirección General considera que la terminación de la primera fase supone ya la terminación de la

instalación, de la que las fases posteriores son ya «ampliaciones». Y, en consecuencia, al no llegar al fin de esa primera fase—que tiene lugar en 1967—a la productividad mínima exigida, considera que no estamos ante un supuesto de inscripción en el Registro Industrial, sino en uno de autorización administrativa discrecional.

2. *La capacidad de producción mínima como presupuesto de la liberalización.*

a) *La capacidad de producción mínima*

Según se ha dicho [cfr. apartado I, 3 b)], en las industrias enumeradas en el apartado I del artículo 2.º del Decreto 157/1963, el Ministerio de Industria determinó unas condiciones mínimas para que no fuera preceptiva la autorización administrativa previa. Las industrias que no tuvieran la capacidad de producción mínima señalada no podrían instalarse sin la autorización previa.

En la industria de fabricación de automóviles de turismo la capacidad de producción exigida por planta se ha ido modificando:

— en la Orden de 10 de febrero de 1964 se exigía una capacidad de producción de 75.000 unidades año;

— en la Orden de 9 de enero de 1965, de 125.000 unidades año en dos turnos;

— en el Decreto de 18 de diciembre de 1965, 250.000 unidades año en dos turnos

Interesa destacar que ninguna de estas disposiciones establecen la exigencia de determinadas condiciones técnicas. Se limitan a señalar una capacidad de producción. Alcanzada ésta, la instalación de la Empresa es libre; en otro caso, haría falta autorización.

Las razones de estos mínimos no eran otras, como también se ha señalado, que evitar el minifundio industrial y la aparición de una oferta atomizada y poco competitiva.

Este es el fin perseguido al conferir al órgano competente potestad para otorgar discrecionalmente autorización en el supuesto de no alcanzar aquellos mínimos. Por lo que el ejercicio de la potestad para otra finalidad determinaría un vicio del acto que se dictara, que tiene un nombre muy expresivo en Derecho adminis-

trativo: desviación de poder (art. 48, párrafo primero, de la Ley de Procedimiento administrativo, y artículo 83, párrafo tercero de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa)

b) *El proceso de ejecución.*

La instalación de una industria con aquellos niveles de producción no puede tener lugar de la noche a la mañana. Únicamente podrá realizarse a través de un proceso de ejecución, que, lógicamente, exigirá varios años.

Si la construcción de una casa, desde que se coloca la primera piedra hasta que se instala el último servicio, exige, a pesar de la técnica y de los elementos de construcción modernos, un período de tiempo nada despreciable, ¿qué no exigirá la instalación de una fábrica con capacidad de producción de 125.000 automóviles de turismo?

De aquí que toda, absolutamente toda la normativa que regula la materia se refiere a *programa de actuación y plazo de instalación*, elementos que constituyen datos esenciales en la documentación que ha de acompañarse a la solicitud de inscripción.

El artículo 4.º del Decreto 157/1963 y, más ampliamente, el apartado 1 de la Orden de 22 de febrero de 1963, establecen la necesidad de presentar, por triplicado, «proyecto de instalación a realizar, con... programa de ejecución, con expresión del plazo en que se llevará a efecto la instalación». La Orden de 8 de julio de 1964, al dar normas sobre la nacionalización de los vehículos, se refiere (apartado 4.º, a), al «programa de inversiones con indicación expresa de las fechas de ejecución».

Por tanto, si una vez realizado ese programa de ejecución, en las fechas previstas, el resultado es la instalación de una industria con la capacidad de producción exigida es evidente que se cumplen los mínimos reglamentarios, aun cuando al terminar cada una de las fases no ocurra así.

La interpretación contraria conduce al absurdo y, como tal, en aplicación de una reiterada jurisprudencia (verbigracia, sentencias de 10 de mayo de 1934 y 13 de junio de 1949) debe rechazarse. Tan absurda, por ejemplo, como si los órganos urbanísticos, ante la

petición de licencia para edificar una casa de nueve plantas, exigidas por las Ordenanzas, dictaran resolución denegatoria por el hecho de que en el proyecto de construcción se prevea que en el primer año únicamente se alcanzarán seis plantas.

Hemos de reconocer que, a través del programa de ejecución, podrían consumarse verdaderos fraudes de Ley, que conducirían a flagrantes infracciones de la regulación de la capacidad mínima de producción. Así, por ejemplo, si después de una primera fase únicamente se alcanzara una capacidad de producción muy inferior a la mínima y se preveyera un largo período de tiempo, para, en las fases sucesivas, alcanzar la capacidad de producción total, lo que supondría no una instalación en varias fases, sino la instalación en una primera fase, constituyendo las fases posteriores auténticos proyectos de ampliación.

Pero no hace falta ser técnico en industria; basta un mínimo de sentido común para distinguir cuándo estamos en un supuesto o en otro, para precisar si estamos, de verdad, ante una instalación en varias fases o ante una instalación y sucesivas ampliaciones, más o menos encubiertas. Bastará con tener en cuenta la duración de cada una de las fases, capacidad de producción alcanzada al final de cada una de ellas y, en definitiva, la duración total de las tareas de instalación.

c) *El acta de puesta en marcha.*

La comprobación de si, efectivamente, se han cumplido los requisitos mínimos, tendrá lugar al levantarse el acta de puesta en marcha, previa «confrontación» de la instalación con el proyecto (artículo 4.º, Decreto 157/1963; apartado 5.º, Orden de 22 de febrero de 1963). Será entonces cuando se fiscaliza si, realmente, estamos ante un supuesto de libre instalación.

Pero en el momento de la inscripción provisional en el Registro Industrial la Administración se limita a verificar si, en principio, el proyecto prevé una instalación que alcance las condiciones mínimas. De aquí que la inscripción sea provisional, constituyendo en cierto modo un supuesto de lo que, tradicionalmente, se ha denominado «acto-condición», ya que su eficacia está condicionada a

que la instalación realizada se ajuste, una vez ultimada, al proyecto que reúna las condiciones reglamentarias mínimas.

3. *El proyecto de instalación de I. M.*

Sentados los principios expuestos, estamos en condiciones de enjuiciar si el proyecto de instalación de I. M. se ajusta a la normativa aplicable y, en consecuencia, la validez en cuanto al fondo de la resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas.

Puede afirmarse categóricamente que el proyecto se ajusta estrictamente a las condiciones exigidas por las disposiciones aplicables. En efecto:

a) La planta industrial proyectada tiene capacidad para producir 125.000 unidades al año que era la capacidad exigida por la norma vigente en el momento de solicitarse la inscripción en el Registro Industrial. Así se demuestra con un simple examen del proyecto. Y es tan evidente el hecho, que la propia resolución de la Dirección General no puede por menos de reconocerlo (cfr. Considerando primero).

b) El hecho de que la instalación haya de realizarse a través de varias fases no puede aducirse como argumento contrario, pues las propias disposiciones aplicables prevén la existencia de un programa de actuación. Y aun cuando es cierto que a través de estos programas pueden consumarse verdaderos fraudes de la Ley, en el caso concreto planteado no puede existir la menor sospecha de que así sea, ya que el plazo para que la instalación esté ultimada no puede ser más prudente y la capacidad de producción alcanzada en cada una de las fases responde a un proceso de instalación a ritmo muy superior al normal, o, al menos, superior al que es normal en España.

V. LA DENEGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN INCURRE EN DESVIACIÓN DE PODER

Aun cuando se entendiera que estamos ante un supuesto de exigencia de autorización, la denegación de ésta sería asimismo un

acto inválido. Pues se ha dictado contraviniendo abiertamente el interés público.

Podemos afirmar que se ha ejercitado una potestad administrativa para un fin distinto del previsto en el Ordenamiento. Y esto es lo que constituye la desviación de poder, como vicio del acto administrativo, tal y como se define en el artículo 83, párrafo tercero, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisprudencia.

No desconocemos el rigor con que se exige la demostración del apartamiento teleológico del acto administrativo del Ordenamiento. Así, una sentencia de 7 de octubre de 1963 dice:

«La acción impugnatoria por desviación de poder no ha de fundarse en meras presunciones, ni en suspicaces y especiosas interpretaciones del acto de autoridad y de la oculta intención que lo determina, sino de hechos concretos.»

Otra de 12 de abril de 1965, que:

«La desviación de poder no puede fundarse en criterios erróneos de la Administración ni en aplicaciones indebidas de preceptos legales, sino que es preciso justificar que al dictar sus resoluciones actuó con simulación aplicando aparentemente unos preceptos legales aceptados, pero en el fondo con el ánimo deliberado de favorecer a determinado concursante.»

En sentencia de 18 de noviembre de 1965 se afirma que para que exista desviación de poder,

«tanto la legislación como la doctrina exigen un apartamiento teleológico del acto administrativo en relación con el Ordenamiento jurídico, de tal manera que la actividad de la Administración se separe de los fines para los cuales dicho Ordenamiento concedió a la misma la facultad de actuar.»

La de 31 de mayo de 1966 establece:

«Por lo que se refiere a la desviación de poder, preciso es convenir en que tal desviación de poder, tal y como esta figura de infracción está definida en el párrafo tercero del artículo 83 de la Ley jurisdiccional y cómo ha sido perfilada por la doctrina y por diversas sentencias de este Tribunal, entre otras las de 14 de mayo de 1959 y 28 de febrero de 1961, tiene como rasgo característico esencial lo que se ha calificado como 'el vicio del fin' en el acto administrativo, es decir, la discrepancia entre la finalidad que el órgano de Administración, para cuya finalidad éste está dotado de la adecuada potestad, y el uso que tal órgano hace en caso contrario de tal potestad, desviando hacia el logro de un fin distinto del fijado en el Ordenamiento jurídico...»

La de 7 de junio de 1966 dice:

«Es indispensable para que resulte inadmisibile la desviación de poder, que se acredite de una manera tajante; como se previene en la sentencia de 21 de enero último que la Administración se haya separado del cauce jurídico correcto con objeto de lograr unos designios ajenos a los que inspiraron la pertinente norma legal.»

Y, entre otras muchas, la de 14 de junio de 1966 sienta la siguiente doctrina:

«La desviación de poder tiene que apoyarse en la seguridad de que al aplicar la norma legal pertinente se ha desembocado, con preconcebida intencionalidad, en finalidades y propósitos ajenos a la misma, porque, según sentencia de 26 de diciembre de 1960, siempre se presume, salvo prueba en contrario, que la Administración ejerce sus potestades con arreglo a Derecho, y la exigibilidad de una demostración concluyente en ese sentido, es tan rigurosa, que la sentencia de 21 de enero del año en curso, pendiente de la doctrina que acaba de anotarse, rechaza las meras conjeturas.»

Partimos de esta doctrina jurisprudencial. Pero por exigentes y formalistas que seamos a la hora de verificar si el órgano administrativo, al dictar el acto, se ha apartado o no de los fines señalados por el legislador, creemos que no ofrece duda que nos enfrentamos con un claro supuesto de desviación de poder.

Pues aun cuando admitiéramos a efectos dialécticos que estamos ante un supuesto de facultad discrecional, aun cuando admitiéramos que no estamos ante un supuesto de libertad de ampliación de industria y que el Ministerio tenía facultad para conceder o denegar la autorización, la negativa al proyecto presentado resulta imposible en el plano de la lógica.

Pues son hechos indubitables los siguientes:

a) Que por mucho que preocupe a nuestra Administración el «minifundio industrial», ¿puede hablarse seriamente de ello al referirse a una industria que lanzará al mercado 125.000 unidades?

b) Que con esos mínimos de producción, habría que considerar un absurdo técnico todas, absolutamente todas, las actuales industrias de fabricación de automóviles que existen en España. Y, al menos algunas, tienen una vida floreciente, gracias precisamente a esos mínimos que van a exigirse para el futuro, constituyendo la más firme garantía de los *beati possidentes*.

c) La posibilidad de que el ciudadano español cuente con un automóvil del tipo del «Volkswagen» es algo que no admite discusión desde el punto de vista del *interés público*, aunque sí la admita desde el punto de vista de los *intereses patrimoniales* de los industriales establecidos.

d) Perc es que lo que la firma «Volkswagen Antiengesellschaft», propietaria de la marca «Volkswagen», ofrece a la economía española es, no ya la posibilidad de que los españoles cuenten con uno de los vehículos más apetecidos en todo el mundo, sino la oportunidad de exportación en cifras hasta ahora insospechadas para la industria española, de tal modo que este proyecto, en lugar de costar divisas a la economía nacional, le supondría un ingreso considerable de las mismas.

Quando, pese a todos estos ofrecimientos, garantizados con la solvencia de firmas prestigiosas en el mercado internacional, se

niega la instalación, es porque se está ejerciendo una potestad para fines distintos de los previstos en el Ordenamiento jurídico.

Si se hubiera condicionado el permiso al cumplimiento estricto de aquellos ofrecimientos, podría pensarse en que lo que se pretende es garantía de las enormes ventajas que la casa «Volkswagen AG» ofrece. Pero cuando lo que se decide es la negativa rotunda sólo tiene una explicación posible: que estamos ante un supuesto de desviación de poder.

Interesa destacar que uno de los supuestos que integran la desviación de poder consiste en la «tergiversación por la Administración de los hechos de que parte». Así, la sentencia de la Sala 5.^a del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1959 (comentada por GARCÍA DE ENTERRÍA en el núm. 30 de esta REVISTA, págs. 140 y sigs). Y esto es lo que ocurre en la resolución a que se refiere el dictamen, al aducir, como hecho justificativo de la denegación, que la reiteración por parte de la entidad recurrente de que cumplirá la Ley es inadmisibles e insuficiente por haberse deducido una vez dictada la resolución.

Ello supone una clara tergiversación de los hechos. Pues no es cierto que sea ésa la primera vez que I. M. manifiesta su deseo de estricto cumplimiento de la Ley. No es cierto que tal petición se haya deducido «una vez dictada resolución». Pues se ha formulado desde el primer momento, desde el primer escrito.

En efecto: la resolución de la Dirección General se adopta el 7 de marzo de 1966. Pues bien, antes de esta fecha I. M. formula y reitera solemnemente su deseo de llevar a cabo su proyecto dentro del más estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes, entre otros, en los siguientes escritos:

1.º Escrito presentado por I. M. en la Delegación de Industria de Alava el 6 de octubre de 1965, en cuyo apartado 3.º de la «súplica» se dice:

«3.º Tener por contraído el compromiso de someterse exactamente a las disposiciones en vigor para la referida ampliación de industria, así como el de presentar en la forma reglamentaria el proyecto de instalación, con indicación expresa de la procedencia de los bienes de equipo y materias

primas a utilizar, memoria, presupuesto, estudio económico y programa de ejecución, con expresión del plazo en que se llevará a efecto la ampliación proyectada.»

2.º Declaración notarial formulada por el representante legal de la firma «Volkswagen Antiengesellschaft», el día *18 de noviembre de 1965*, en cuyo apartado 3.º declara:

«3.º El Consejo de Administración de I. M. ha decidido en su sesión del 5 de octubre de 1965 en la cual han tomado parte los nuevos miembros, iniciar la fabricación de vehículos de turismo de la marca 'Volkswagen', bajo cumplimiento de las disposiciones legales españolas en relación a las dimensiones y grado de nacionalización de dicha fabricación.

'Volkswagen AG' está suficientemente informada sobre el contenido de las citadas disposiciones y se declara conforme con el mencionado proyecto de I. M. 'Volkswagen AG' declara que para el mantenimiento del elevado nivel de calidad y la fama de sus productos, en algunos aspectos aislados habrán de hallarse soluciones de transición, que sirvan a las conveniencias españolas y atiendan los intereses de la firma 'Volkswagenwerk AG', siempre de acuerdo con lo dispuesto por la legislación española.»

3.º Escrito presentado por I. M. en la Delegación de Industria de Alava el *7 de diciembre de 1965*, al que se acompañaba, entre otros documentos, el que acaba de reseñarse, en el que se afirma:

«Expresamente se reitera por I. M. el estricto sometimiento con motivo de la solicitud de ampliación de industria, o en su caso, instalación para la fabricación de vehículos de turismo de la marca 'Volkswagen' a las disposiciones legales en vigor (Decreto de 26 de enero de 1963, Orden de 22 de febrero de 1963, Decreto de 16 de marzo de 1963, Orden de 10 de febrero de 1964, Orden de 8 de julio de 1964, Decreto de 9 de enero de 1965, Decreto de 25 de febrero de 1965 y demás concordantes).»

Y en el apartado 4.º del «suplico» se insiste en dicho ofrecimiento, en la forma siguiente:

«4.º Que se tenga por contraído formalmente el compromiso de someterse estrictamente a todas las disposiciones en vigor para la ampliación de industria o, en su caso, instalación en relación con la fabricación de vehículos de turismo.»

4.º El 25 de enero de 1966, al presentar I. M. escrito contestando a la oposición de la casa SEAT reitera asimismo su ofrecimiento.

5.º Y en escrito presentado el 1 de febrero de 1966, I. M. vuelve a decir:

«Debe hacerse la aclaración de que en el proyecto presentado el establecimiento de etapas no equivale a señalar en la fase de montaje de instalaciones y fabricación de unidades, períodos diversos separados entre sí, esto es, con solución de continuidad entre ellos, sino simplemente a un racional y progresivo montaje y aprovechamiento de las instalaciones y adiestramiento de personal hasta lograr rendimientos 'standard'—respondiendo a elementales postulados de orden social, financiero, económico, industrial y comercial—, pero con el propósito y la decisión firmes e inalterables de alcanzar la meta exigida por la legislación en el sentido de montar en el plazo más breve posible, compatible con los de entrega de maquinaria y construcción de instalaciones, una planta industrial capaz para fabricar al año en dos turnos 125.000 unidades.»

Ante tan claras, categóricas y reiteradas afirmaciones, ¿cómo es posible decir que antes de la resolución de la Dirección General—que se dicta el 7 de marzo de 1966—I. M. no había hecho aquel ofrecimiento?

CONCLUSIONES.

Primera. El proyecto de I. M. de fabricación de automóviles de turismo marca «Volkswagen» alcanza la capacidad de producción mínima exigida por las disposiciones aplicables en el momento de su presentación en la Delegación de Industria de Alava, para que sea libre su instalación, sin autorización administrativa previa.

Segunda. La inscripción provisional del proyecto en el Registro Industrial se ha producido en aplicación de la doctrina del silencio administrativo, que prevé el apartado 2.º, párrafo segundo, de la Orden de 22 de febrero de 1963.

Tercera. La resolución de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas que aparece firmada el 7 de marzo de 1966, es inválida y debe ser anulada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por incurrir en las siguientes manifiestas infracciones del Ordenamiento jurídico:

- 1.º Se ha dictado por órgano incompetente.
- 2.º Desconoce la inscripción provisional operada en virtud de la doctrina del silencio administrativo positivo.
- 3.º Desestima la petición de I. M., a pesar de que el proyecto de esta Sociedad se ajusta a las condiciones legales y reglamentarias.

Y con la firme convicción de que así procede con arreglo a Derecho, firmo este dictamen en Madrid, a 21 de marzo de 1966, sometiéndome gustosamente a cualquier otro mejor fundado.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.