

INVERSIONES DIRECTAS DE ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de los procesos de emancipación que los españoles vamos obteniendo en la aplicación de la mecánica constitucional, merecen destacarse aquellos que tienen por finalidad la recuperación dentro del ámbito económico, del papel responsable que corresponde a los agentes de la Economía sin intermediación de una instancia burocrática.

En ese sentido creemos que no puede discutirse el enorme protagonismo que la burocracia española ha venido jugando, al ser colocada forzosamente en una posición antípoda del particular, e interviniendo en la inmensa mayoría de sus relaciones jurídicas, inclusive en muchas que tenían un carácter esencialmente privado.

Bien entendido que esta descripción se hace sin una previa carga valorativa, ya que nosotros mismos hemos defendido la viabilidad de un nuevo papel que debe jugar la Administración pública después de la Constitución, que pasaría en ocasiones por un saneamiento en el tráfico entre particulares, gracias a una intervención decidida y beligerante de la propia Administración (1).

Pues bien, valga este inciso para precisar el importante cambio que puede ser descrito en esta materia.

Como consecuencia del proceso esbozado, los agentes económicos vieron reducido su papel, toda vez que la intervención de la clase burocrática se verificaba en todas las áreas de nuestro entramado social, de suerte que un mal entendido intervencionismo suponía la asunción de muchos de los papeles a jugar por quienes hubieran debido ser los auténticos protagonistas de las distintas relaciones jurídicas en liza; en nuestro caso ahora, los verdaderos agentes económicos, que por lo que se refiere al comercio exterior, debería recaer principalmente en la Empresa. Naturalmente, recordando que si la burocracia asumió este papel, fue por un imperativo normativo que se le imponía y por una inequívoca exigencia técnica, a la que tenía que plegarse.

(1) J. E. SORIANO GARCÍA: *Evolución del concepto «relación jurídica» en su aplicación al Derecho público*, número 90 de esta REVISTA, pp. 33 y ss.

De aquí se desprende que la recuperación por los agentes económicos de su propio papel, libre de la sujeción que suponía remitir las decisiones económicas en materia de comercio exterior a una instancia superior —representada en este caso por un acto administrativo de autorización que venía siendo entendido de hecho como un poder discrecional cuyo ejercicio correspondía a la Administración pública— debe entenderse como un proceso de recuperación de la propia decisión económica de la propia voluntad y del propio derecho a equivocarse, con la consecuente sanción que en materia económica supone la pérdida de beneficio o incluso la transformación del riesgo en perjuicios (2).

Es inconcuso que en una legítima sociedad democrática podrá acudir, si se estima oportuno, a una política económica de corte decididamente intervencionista. Pero parece obvio que vendrá adornada de una serie de notas, que clarifiquen el ejercicio de dicha política, sin menoscabo alguno, de las coordinadas constitucionales en que necesariamente debe moverse.

Estas notas podrían concretarse básicamente en las siguientes, si bien las enumeramos teniendo presente el objeto principal de este trabajo, es decir, las inversiones directas de españoles en el extranjero, aun cuando fácilmente comprenderá el lector que son exportables a otros ámbitos.

Tales notas serían:

a) La relación jurídica con la Administración pública debe ser decididamente horizontal, y no de plano inclinado, como viene siendo habitual todavía en nuestra relación cotidiana con la Administración en España.

b) Abandono de privilegios innecesarios por parte de la Administración pública, y equiparación del particular con ésta, dentro de un modelo democrático de discusiones, toma de decisiones y negociaciones.

c) Imprescindible e inequívoca participación en la propia Administración. Cabe distinguir aquí, de una parte, una participación ordinaria a nivel ciudadano en general, y de otra parte, una participación calificada de los agentes económicos afectados, siquiera a un nivel técnico, que permita la fiscalización de las decisiones de los agentes burocráticos.

(2) En este mismo sentido se pronuncia E. PUIG ROJAS, a la sazón Director general de Transacciones Exteriores, cuando señala: «... y por otro lado, efectivamente, creo que es un ejemplo claro y necesario de acabar con el sentido paternalista que ha venido imprimiendo a la filosofía de la Administración española. Creo que los paternalismos se deben terminar o se debían haber terminado y que el empresario español es lo suficientemente mayor como para que tome sus riesgos y sus responsabilidades. No es la Administración quién para decirle si se puede equivocar o no se puede equivocar, porque es su responsabilidad y debe asumirla plenamente.»

Cuadernos I. E. (Serie Empresa): *Las inversiones españolas en el exterior*, Editorial Instituto de Empresa, Madrid, 1981. *Inversiones españolas en el exterior: su política*, por Enrique PUIG ROJAS, pp. 9 y ss.

d) Aplicación clara y precisa de la teoría de la responsabilidad, tanto general de la Administración pública como la que corresponda particularizadamente al agente burocrático responsable.

e) Aplicación estricta del principio de legalidad, de suerte que, la censura y calificación del supuesto de hecho, y su verificación con el Ordenamiento Jurídico, constituya el núcleo esencial del comportamiento del agente burocrático.

En suma, que una política de cariz intervencionista no puede olvidar que después de la Constitución, la perspectiva jurídica en que se sitúa la Administración y sus agentes, ha de variar sustancialmente, quizá no tanto por lo que ella debe hacer, como por la nueva posición jurídica que han de adoptar los ciudadanos.

Es así como entendemos debe darse la bienvenida a este proceso de liberalización económica, que en el fondo supone una acentuación de las posibilidades jurídicas de actuación de los ciudadanos en la mejor y más responsable actuación de sus derechos.

II. RÉGIMEN DE ACTUACIÓN

Conviene resaltar desde el principio que la disciplina normativa que regula el trato de las inversiones directas de españoles en el extranjero se mueve en torno a un perno básico: el denominado régimen de liberalización económica, el cual se sitúa básicamente en el artículo 5.º del Decreto 2236/1979, de 14 de septiembre (3).

El primer problema consiste, pues, en definir el concepto de liberalización, toda vez que su manejo indiscriminado, procedente de la terminología política y económica, puede empañar la claridad jurídica del mismo.

Como primer paso para la cabal comprensión del tema, baste recordar que la llamada liberalización, que hoy obtenemos, parece contraponerse a un régimen de intervención entendido en una forma preconstitucional y que sujetó la libertad económica en este punto a través de un conjunto imponente de normas que tendrían su origen básico en la Legislación Penal y Procesal de delitos monetarios, indudablemente rígida y quizá excesiva, junto a un protagonismo por parte de la Administración en detrimento de la posición que hubiera debido corresponder al Juez Penal.

No parece necesario acudir a una acabada exposición sobre este proceso histórico, toda vez que ya ha sido realizada por nuestra doctrina.

Es así que puede contemplarse este concepto de liberalización en un doble plano. De una parte, liberalización económica en un sentido general, y de otro lado, liberalización en un sentido técnico estricto.

(3) Obviamos consecuentemente toda aquella normativa, incluso posterior (así, el Real Decreto 422/1980, de 7 de marzo), que aun cuando tenga importancia en materia de este tipo de inversiones, no afecta a la calificación jurídica sobre dicho acto.

En el primer sentido, aparece como un proceso de emancipación de las libertades económicas que recaba para los verdaderos agentes económicos su papel fundamental, en orden a dotarles de su propia capacidad de decisión. En este sentido es un auténtico derecho de corte constitucional, que pretende retrotraer el centro de la decisión económica al verdadero dueño de ella y no a su vicario.

Es así entendida como cabría exigir también una liberalización, aunque la política de coyuntura optara por modelo de intervencionismo, bastando para ello que se den las condiciones que antes enumeramos, y cuantas más puedan deducirse de los principios constitucionales.

La liberalización así entendida no implica decantarse por un modelo económico estrictamente liberal o por otro simplemente intervencionista. Implica, ante todo, y fundamentalmente, sacudirse de una vez por todas el pesado fardo con que se venían entendiendo las relaciones entre la Administración y el administrado y que se traducía a estos efectos en una actitud postulante por parte del ciudadano que pretendía hacer la inversión y correlativamente en una posición excesivamente dominante por parte de ésta.

No es, por tanto, equiparable el término liberalización, en un sentido general, a una pura inhibición de los poderes públicos. Es cierto que consecuencia de la adopción de una política económica más liberal (liberalización en sentido técnico) adoptada en nuestros días, tienden a confundirse la liberalización en un sentido genérico y la liberalización en un sentido técnico-económico; pareciendo un postulado de identidad, la ampliación del poder económico en manos de los ciudadanos, con una actitud no beligerante por parte de la Administración pública.

Entendemos que, sin embargo, deben mantenerse separados ambos extremos y que si bien coyunturalmente se encuentran unidos, es por puras razones económicas, sin que afecte para nada a las coordenadas jurídicas en que debe moverse la liberalización en sentido general. No es difícil imaginar que con otros Partidos Políticos en el poder se produciría una nueva política económica de corte estrictamente intervencionista, y no por ello se dejará de haber producido una liberalización de los derechos económicos.

En un sentido estrictamente técnico, y que es el habitual, la liberalización supone un cambio importante en orden a la naturaleza jurídica de los actos que realizaba la Administración pública, ya que desaparece la autorización administrativa *previa* (4) que era el mecanismo clásico con el que se vigilaba la actitud del particular, con carácter *ex ante* y que de hecho, con el carácter no estrictamente reglado (por lo menos hasta el Decreto de 14 de abril de 1978) tenía un fuerte matiz cuasi concesional.

(4) Sobre el tema de las autorizaciones, puede verse con carácter general: E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pp. 118 y ss.

Señala SOUVIRÓN MORENILLA (5), que la liberalización en sentido técnico es una autorización general, término que parece correcto, si bien habrá luego que ver qué debemos entender por tal autorización y comprobar cuál sea la actitud que debe pautar la conducta de la Administración pública.

En todo caso debemos señalar el carácter reglado de dicha autorización, puesto que como veremos, se entiende automáticamente atribuida mediante un juicio de legalidad, si se admite que tal es la naturaleza del acto administrativo.

Ahora bien, dando un paso más, pensamos que puede discutirse si nos encontramos ante una autorización propiamente dicha. En efecto, entendemos que visto los términos del Real Decreto consideramos que la actividad de la Administración es pura y simplemente una labor de *comprobación*, que atestigüe el cumplimiento de los requisitos de forma que han de concurrir en orden a constatar la legalidad de la actuación del sujeto particular. Tal actividad se denomina en el artículo 6.º del Decreto, como «verificación» en terminología que, como señala SOUVIRÓN MORENILLA (6), se importa de la CEE y de la OCDE. Personalmente estimo que podría haberse utilizado el término más clásico de comprobación y que la actividad de fondo de la Administración es una clásica actividad de calificación, puesto que la actividad de la Administración supone, en efecto, una censura en orden a comprobar la exacta y correcta subsunción de la comunicación del particular que declara su deseo de invertir con las exigencias de formalidad del ordenamiento.

En este sentido conviene señalar que la actividad de la Administración es, precisamente, pura fiscalización comprobadora de los datos de la inversión en orden a constatar los elementos personales, reales y formales de la inversión. Constatación ésta que supone el despliegue de una actividad rituarial pero nada más.

En efecto, tramitado el procedimiento Administrativo exigible en la instrucción del expediente, si éste se ajusta en forma a los datos exigidos en el articulado de este decreto, que luego señalaremos, son puramente formales también, el proyecto de inversión directa no puede ser rechazado en forma alguna.

Liberalización equivale positivamente a una calificación de la forma y negativamente, equivale a impedir una calificación sobre el fondo, que se considera no es incumbencia de la Administración, sino del particular. Liberalización equivale, por tanto, a pautar la conducta de la Administración mediante una actividad de pura comprobación formal, de pura censura rituarial, y consecuentemente supone pérdida total del poder decisorio del asunto de la Administración pública en cuanto que el fondo del asunto se atribuye a la voluntad del inversor.

Dos datos, positivo y negativo respectivamente, van a ayudarnos a comprender cabalmente este sistema de liberalización.

(5) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA: *Las inversiones españolas en el extranjero: régimen jurídico administrativo*, «REDA» núm. 26, pp. 433 y ss.

(6) SOUVIRÓN MORENILLA: *Op. cit.*, p. 438.

En primer término, y en orden precisamente a comprobar que la decisión del fondo asunto permanece siempre en manos del particular, se crea un caso de silencio positivo, toda vez que «transcurrido de la presentación del proyecto en debida forma el plazo de treinta días hábiles sin que se hubiera producido notificación administrativa alguna en relación con el mismo, los interesados podrán proceder a la realización de la inversión (art. 6.º 2 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1979, y artículo 3.º 2, Orden ministerial de 15 de octubre de 1979).

Consecuentemente, desde un punto de vista positivo, se confirma plenamente, que la soberanía de la decisión inversora cae plenamente bajo la voluntad del agente económico correspondiente, y que transcurridos los plazos señalados, este mecanismo de silencio positivo supone verificar dicha inversión sin que la Administración pública pueda impedirla. Supone, por tanto, que la verdadera actividad administrativa es de comprobación de formas, y no de sustitución de la voluntad inversora, ya que mal se comprende el mecanismo del silencio positivo si la actividad de la Administración no fuera simplemente una pura censura formal, y que consecuentemente la decisión de fondo es siempre sólo del titular de la libertad económica, en este caso el inversor. Resultaría totalmente contradictorio mantener un sistema basado en el silencio positivo si después se pretendiera que la actividad de la Administración pública fuera de fondo y no de forma, ya que en definitiva la mecánica del silencio positivo va encaminada en este caso como puro plazo de la Administración para poner reparos formales.

Esta interpretación es la que parece más acorde a la letra, al espíritu y a la realidad social (art. 3.º, Código Civil). Literalmente, esto es lo que se desprende de un supuesto en el que vencido un determinado plazo, el sujeto titular del derecho puede aplicarlo íntegramente, sin necesidad de subordinar su decisión a ningún otro control de la Administración. Además no cabe duda de que ésta es la finalidad de una técnica liberalizadora. Los antecedentes históricos y legislativos así lo confirman a *contrario sensu*, y, por último, la realidad económica parece hoy por hoy, incluir este tipo de liberalización, dentro de la liberalización general de nuestro sistema económico que se está produciendo en otras áreas.

Junto con ello cabe añadir, como señalábamos, otro dato de carácter negativo. Nos referimos al hecho de que sólo cabe suspender el régimen de liberalización, en tres supuestos que constituyen ejemplos de conceptos jurídicos indeterminados. Si bien es cierto que la doctrina es reticente a aplicar esta teoría, en materia de libertades económicas, parece llegado el caso de incluir norma en mano, esta posibilidad también al derecho económico (7).

(7) F. SAINZ MORENO: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976.

Estos tres casos son contemplados en el artículo 8.º del Decreto, que señala:

«Cuando un proyecto, por razón de su cuantía, su naturaleza especulativa, o características financieras, pueda tener consecuencias perjudiciales para la economía nacional, el Director general de Transacciones Exteriores podrá suspender la aplicación del régimen de liberalización al mismo.

Producida dicha suspensión dentro del plazo previsto en el número 2 del artículo 6.º, el proyecto será elevado para su resolución al Ministro de Comercio y Turismo.»

En efecto, nuestra mejor doctrina ha puesto de manifiesto las dificultades enormes que existen para aplicar al derecho económico la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, toda vez que es éste un campo especialmente abonado para tomar decisiones de marcado cariz político, que, sin duda, es el campo de aplicación por excelencia de la pura discrecionalidad (8).

Ahora bien, una cosa serán las medidas de política económica general y otra muy distinta serán aquellos supuestos, que expliciten un concepto jurídico sujeto a determinación concreta, dependiendo de las circunstancias de hecho que rodeen dicho caso específico y que, cabalmente, suponen un supuesto de aplicación de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, toda vez que van a permitir en último extremo un análisis del caso contemplado en la norma, colocando al intérprete en la disyuntiva de saber si se da o no se da dicho caso.

Tal es, según entendemos, el supuesto contemplado en el artículo 8.º del Real Decreto 1680/1979, cuando señala los tres supuestos en que cabe suspender el régimen de liberalización.

(8) F. SAINZ MORENO: *Op. cit.*, p. 307, cuando señala: «De aquí, pues, que la discrecionalidad pura sólo existe cuando el criterio de la decisión deja de ser jurídico para convertirse en político. Los actos de discrecionalidad administrativa se justifican sólo por la naturaleza política de la decisión que se toma. Esto no significa que se confundan con los actos políticos de gobierno, que no son, naturalmente, actos administrativos, sino que se advierte en ellos una esencia política por ser manifestación directa del poder público. La potestad reglamentaria, la potestad organizatoria, las potestades directivas de la economía, son discrecionales en la medida en que las opciones entre las que se mueven sólo se resuelven por criterios políticos. Así, por ejemplo, la devaluación de la peseta no es, evidentemente, una decisión tomada en aplicación de un criterio jurídico; tampoco lo es la reorganización de los servicios administrativos ni el sentido que se da a la reglamentación de una Ley dentro de los límites que esa Ley traza. En cambio, cuando el criterio de la decisión es un criterio expresado por un concepto jurídico (cualquiera que sea la indeterminación de éste, incluso cuando se trata del concepto de interés público), tal decisión es enjuiciable jurídicamente de forma que sólo es válida cuando se ajusta a la idea que el concepto acuña. La dificultad mayor o menor de medir cada decisión por ese criterio jurídico ampliará o reducirá el margen de confianza que se reconoce a la autoridad administrativa que lo aplica, pero sin que en ningún caso ello lleve consigo el reconocimiento de una facultad discrecional.»

Analizando estos textos, SOUVIRÓN MORENILLA (9) señala:

«... en suma, se trata de una cláusula de salvaguardia excepcional por cuya aplicación, el carácter de la necesaria autorización pasa de reglado a discrecional, y que se funda en causa independientes totalmente de las que en el régimen general fundan la no verificación del proyecto de inversión (como veíamos, la no autenticidad, regularidad y adecuación al ordenamiento por parte de la operación). Y, en consecuencia, la llamada "declaración de inversión", se convierte *de facto* en una petición de autorización discrecional de competencia del ministro de Comercio. A este efecto, la norma no marca —como en el caso de la autorización reglada de la DGTE— un plazo para la resolución, debiendo estarse a las reglas generales de la LPA.

Esta cláusula de suspensión por la DGTE que, hipotéticamente, puede reducir a la nada el alcance de los preceptos liberalizadores de la norma, sólo establece como garantía el que dicha suspensión se efectúe en el plazo de treinta días hábiles desde la presentación del proyecto de inversión, como previsión congruente con el silencio positivo que se produce tras dicho plazo de tiempo.»

En nuestra opinión, las cosas discurren de otra manera.

En primer lugar, si bien puede entenderse que nos encontramos ante unas cláusulas de salvaguardia excepcional, no coincido con el autor citado, sobre los efectos que dichas cláusulas provocan, ya que tal como habíamos señalado, entendemos que nos enfrentamos ante auténticos conceptos jurídicos indeterminados, que son en realidad la antítesis de la discrecionalidad; es decir, que el perjuicio a la economía nacional se da o no se da; y si se da es precisamente por estos motivos citados, es decir, por razón de la cuantía, especulación o financiación, lo cual además se confirma en la expresión textual utilizada en el artículo 8.º del Real Decreto citado, al señalarse la posibilidad de suspender cuando por razón de estos tres motivos, el proyecto de inversión *pueda* tener consecuencias perjudiciales para la economía nacional. Pero no hay en absoluto una pluralidad de soluciones justas, entre las que pueda escoger igualmente la Administración. Y si el inversor particular entiende que no se ocasiona ese perjuicio, o bien que se ocasiona un perjuicio, pero por motivos distintos de los citados, tendrá abierta la puerta ante el juez administrativo, que podrá entrar a decidir recto y por derecho si se produjo dicho perjuicio, y por dichos motivos precisamente.

(9) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA: *Op. cit.*, p. 445.

Congruente con la posición que ha mantenido, entiende SOUVIRÓN MORENILLA (10) que esta cláusula puede reducir a la nada el alcance de la liberalización. Siendo también congruente, nosotros entendemos que en modo alguno puede reducirse el alcance de la norma, en base a una interpretación arbitraria de la Administración. El perjuicio tiene que producirse y demostrarse, y tiene que acontecer por los motivos expresados.

De todo ello entendemos que no podemos estar de acuerdo con la idea de SOUVIRÓN MORENILLA sobre el traspaso del carácter reglado a discrecional (11), ya que en ningún caso existe virtud taumatúrgica alguna, en cuya virtud pueda mudarse la naturaleza del acto; de ser un concepto jurídico indeterminado, a ser un acto discrecional, y mucho menos, de pretender que el acto reglado pase a discrecional. No se aumentan en modo alguno los poderes de la Administración, la cual no podrá entrar a denegar o suspender con arbitrio o capricho. Tendrá que conformarse con comprobar que no se ha producido un abuso por el particular de su libertad económica, dañando los intereses de la economía. Pero la decisión de fondo del asunto sigue siendo del particular en todos los casos. La actitud de la Administración pública no es positiva, otorgando, en su caso, las vigencias, autorizaciones o permisos sino meramente negativa, obstaculativa o de freno.

Si el particular ocasiona un perjuicio a la economía nacional —que tendrá que probarse—, siempre y cuando se produzca por los motivos citados, no se viole el principio de igualdad y se actúe por parte de la Administración pública dentro de plazo, se admite con carácter excepcional, la suspensión provisional del acto, con la finalidad de evitar la complicidad de la Administración pública, con el particular que produzca un daño concreto a los intereses nacionales, razón por la cual además la competencia se atribuye al propio Ministro.

No hay, pues, conversión alguna en una petición de autorización discrecional; en caso contrario, además, quedaría en nada el régimen de liberalización, que es precisamente la conclusión a la que llega el autor citado (12).

Desde luego por nuestra parte, entendemos que la actividad normativa de la Administración pública no es superflua y que no se dictan normas por el mero hecho de hacerlo, sino que cuando se pretende una determinada finalidad, y se instrumenta la norma adecuada al efecto, ésta deberá tener su correspondiente aplicación y eficacia, sin que sea un puro *flatus vocis*, o una simple forma de hablar. En nuestro caso, se han creado supuestos normativos que justifican el ejercicio de los derechos por los particulares, los cuales razonablemente harán su programa de inversiones apoyándose en esta

(10) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA: *Op. cit., loc. cit.*

(11) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA: *Op. cit., loc. cit.*

(12) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA: *Loc. cit., op. cit.*

normativa, sin que pueda luego argumentarse con base en la mudable y arbitraria decisión de la Administración pública en un momento determinado. No puede razonablemente afirmarse que la norma pueda quedar en nada. Aún más, no debe afirmarse, porque en definitiva este tipo de argumentaciones, a más de suponer una contradicción lógica (ya que si las normas jurídicas son tales tienen que ser eficaces), en definitiva socavan la legitimidad de las normas. Las normas no son, pues, un puro programa de efectividad más o menos cierta, sino que, por el contrario, su aplicación y eficacia debe considerarse inmediata suponiendo un esquema de organización de las conductas, de acuerdo con su legítima finalidad y para obtener unos resultados concretos.

En suma, y concluyendo esta argumentación, queremos señalar que también por reducción al absurdo, que es un procedimiento lógico perfectamente admisible, entendemos que los supuestos de suspensión se encajan dentro de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, lo que sirve también para corroborar que la verdadera naturaleza del acto administrativo es la de una mera comprobación.

En consecuencia, mantenemos que no se produce conversión alguna en una petición de autorización discrecional, en la que corresponda la competencia al Ministro. La declaración de inversión sigue siendo tan reglada como siempre, y entendemos que el párrafo segundo del artículo 8.º del Decreto se explica también por el párrafo primero de dicho artículo; de ahí sin solución de continuidad, que mantengamos que esta interpretación en relación con el contexto normativo (artículo 3.º del Código Civil), supone que ni siquiera, absorbida la competencia por el Ministro, pueda éste denegar o mantener la suspensión por otros motivos que los citados, y siempre que se ocasione un daño a la economía nacional. Y si el particular entiende que no se ha producido daño o que no se ha producido por tales motivos, podrá dirigirse al juez contencioso, quien podrá entrar como siempre a delimitar el campo de aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, corrigiendo, si necesario fuera, la decisión ministerial.

Por tanto, entendemos, que en orden a una cabal comprensión del sistema de liberalización económica en materia de comercio exterior, pueden sentarse las siguientes conclusiones:

1.ª Que la regla general supone que la calificación del fondo del asunto pertenece exclusivamente al particular. Por razones de fondo, no se puede denegar la autorización, sino solamente suspenderse provisionalmente, por las razones señaladas, siempre y cuando se ocasione y pruebe un perjuicio a la economía nacional que, naturalmente, a efectos de prueba, puede suponer su cuantificación, ya que la simple alegación de que dicho perjuicio se ha ocasionado, supone una actitud corrosiva de la norma, que reduce ésta a la nada. lo cual, por definición, es un absurdo lógico, imposible de mantener de acuerdo con la teoría general de la interpretación y el principio general de

aplicación y eficacia de las normas, en un sentido favorable a su existencia.

2.^a La Administración pública debe limitarse a la comprobación formal de los datos y, en su caso, a alegar y probar el daño que la actitud del particular puede producir.

3.^a No existe discrecionalidad alguna, máxime teniendo en cuenta la aplicación del principio constitucional de igualdad. Entendemos que cabe mantener para este caso concreto la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados.

Quizás puedan parecer excesivas estas conclusiones. No obstante entendemos que la reducción del papel que juega la Administración pública en materia de comercio exterior es simplemente una consecuencia de la actual política de coyuntura económica que ha optado por un régimen de liberalización en su sentido técnico, ya explicado.

Cierto es que acostumbrados como todavía estamos a ciertos paternalismos administrativos, cuesta digerir un régimen de comercio exterior, en el cual la libertad de inversión puede parecernos excesiva. Son, en definitiva, los riesgos de asumir una política liberal en materia económica; política ésta que puede cambiarse, naturalmente, y que, aún más, previsiblemente se corregirá. No obstante, desde una perspectiva estrictamente jurídica, mientras se mantenga el actual régimen de liberalización, parece congruente mantener las conclusiones señaladas.

José Eugenio SORIANO GARCÍA

