

NA 1059560
NEA 1040166

**V CONGRESO DE LA ASOCIACION DE
HISTORIA ECONOMICA**



VOL. II



**DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
29-30 Septiembre y 1 de Octubre de 1993**

ASOCIACION DE HISTORIA ECONOMICA

Escuela Universitario de E. Empresariales	
nº registro	16.765
nº entrada	18.986
clase	338.1(46c)
lugar	338J(46c) ASO II
Fecha	2.V.2002
Nota	Biblioteca

LA IDEOLOGIA INDUSTRIALISTA EN EL DERECHO ESPAÑOL DEL SIGLO
XIX: EL CASO DE LAS INDUSTRIAS INSALUBRES Y PELIGROSAS

Ponencia presentada al Congreso de
Historia Económica (San Sebastián
Septiembre de 1991)

Francisco Cabrillo
Catedrático de la Universidad
Complutense

I.- EL SIGNIFICADO ECONOMICO DE LAS NORMAS JURIDICAS

Uno de los campos menos estudiados en la historia de las doctrinas económicas es la ideología económica subyacente tras las normas jurídicas y tras las resoluciones de los tribunales de justicia. Este olvido es explicable, seguramente, por la separación que tradicionalmente ha existido entre los historiadores del derecho y los historiadores del pensamiento económico. Mientras los primeros rara vez han sabido interpretar la lógica económica - entendida como búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos- que reflejan muchas leyes y sentencias, los últimos han tenido, por lo general, un desconocimiento excesivo del mundo jurídico y sus efectos sobre la vida económica. Pero esta ignorancia mutua ha sido muy perjudicial en muchos casos. El problema de la industrialización y las ideas económicas en torno a él es uno de los ejemplos más claros de las ventajas de incorporar a la historia de las doctrinas económicas el análisis de algunas de las ideas dominantes en el campo jurídico.

El siglo XIX fue el siglo de la industrialización en la mayor parte del mundo occidental. Y las normas jurídicas no fueron neutrales ante este fenómeno. Según el análisis de Coase, en un mundo sin costes de transacción y con derechos de propiedad bien definidos las situaciones conflictivas serían solucionadas de manera eficiente mediante acuerdos entre las

partes. Pero, en un mundo real de derechos de propiedad confusos y costes de transacción positivos, las normas legales y los tribunales de justicia desempeñan un papel importante en cuanto pueden ejercer influencia directa sobre la vida económica. Esta influencia ha sido positiva para el crecimiento económico, unas veces, y negativa, en cambio, otras. Por ello, si desde el punto de vista de la política económica actual resulta muy interesante que los legisladores y los tribunales conozcan el significado económico de las normas que promulgan o interpretan, para el historiador de la economía o de las doctrinas económicas es también importante saber cuál fue el papel de aquéllos en los procesos de desarrollo y cuáles fueron las ideas que inspiraron sus actuaciones..

Muchas son las vías mediante las cuales el derecho puede influir en un proceso industrializador en progreso. Por citar sólo los ejemplos más importantes, piénsese en el papel que desempeñaron las leyes sobre gremios y libertad de ejercicio de oficios; o las leyes que en nuestro país dieron el carácter de honrado y honorable al ejercicio de determinados oficios y actividades industriales. Otra vía empleada para fomentar la industrialización ha sido la legislación arancelaria, que permitía desarrollar con más facilidad determinadas industrias y transferir rentas de los consumidores a los fabricantes. Y esta transferencia de rentas pudo realizarse también mediante normas fiscales que favorecieran determinadas actividades económicas en perjuicio de otras mediante el juego conjunto de impuestos y subvenciones.

Menos conocido es, en cambio, el papel que las normas de derecho de daños y de regulación administrativa de fábricas

Página - 3

II.- FOMENTO DE LA INDUSTRIA Y REFORMAS JURIDICAS

Tras una larga polémica, desarrollada a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, goza en los Estados Unidos de aceptación bastante general la hipótesis de que la jurisprudencia civil evolucionó a lo largo del siglo XIX de un modo claramente favorable a los intereses de la industria. La forma en que esta transformación se llevó a cabo no fue una modificación sustancial de las leyes que regulaban la actividad industrial, sino mediante un cambio significativo de la interpretación jurisprudencial del derecho de daños o responsabilidad extracontractual. Esta idea es generalmente conocida como "tesis de Horwitz", pero su desarrollo y estudio han sido llevados a cabo por numerosos historiadores.¹ La idea principal es que el common law fue abandonando paulatinamente la regla de responsabilidad objetiva, dominante en el período anterior a la industrialización, para pasar a examinar las demandas por los daños ocasionados por las instalaciones industriales según la regla de responsabilidad por culpa.

No es difícil entender por qué este cambio de la regla de responsabilidad pudo tener efectos importantes tanto en la asignación de recursos como en la distribución de la renta. Según la regla de responsabilidad objetiva, o estricta, la persona, o empresa, que causa un accidente debe soportar el coste de los daños causados al margen de que haya adoptado o no medidas para intentar evitar que dicho accidente tuviera lugar. Bajo esta regla el fabricante que, por ejemplo, cause un incendio accidental en las tierras colindantes u ocasione pérdidas en la producción agraria de las fincas limítrofes por

Página - 5

189
pudieron tener sobre el proceso industrializador. Estas normas, además, como más adelante veremos, fueron reflejo de unas determinadas ideas económicas que experimentaron modificaciones sustanciales como consecuencia del mismo fenómeno industrializador. Ciertamente el estudio de tales principios no corresponde a la historia del análisis económico, definido en el sentido más estricto del término. Pero sí deberían ser objeto de estudio para una historia interesada en establecer la relación entre la política económica y las ideas económicas que la inspiraron.

El objetivo de este trabajo es el análisis de las normas y la jurisprudencia sobre daños y reglamentación de industrias nocivas a lo largo del siglo XIX desde el punto de vista de la historia de las doctrinas económicas. Para ello se partirá del tema más elaborado por la literatura moderna, los efectos sobre los cambios de las normas sobre responsabilidad civil en la industrialización norteamericana del siglo pasado. A continuación se pasará al estudio de lo que podríamos denominar el "modelo continental", en el que son las normas de regulación administrativa las que desempeñan el papel protagonista. Para ello se considerará brevemente el caso de Francia, que tanto influyó en el siglo pasado en el desarrollo del derecho de nuestro país y, en mayor detalle, la actitud del legislador español frente al proceso de industrialización. Concluye el artículo con algunas reflexiones sobre el progresivo impulso de la reglamentación estatal sobre industrias nocivas y sus efectos.

Página - 4

190
escapes de humo mal controlados deberá indemnizar a los perjudicados. Distinta sería, sin embargo, una resolución judicial a una demanda por daños en la que se aplicara la regla de responsabilidad por culpa, ya que en este caso, el propietario de la fábrica sólo deberá indemnizar a los perjudicados si no ha adoptado unas normas de precaución razonables.²

Para quienes defienden la hipótesis del cambio de regla de responsabilidad en la jurisprudencia norteamericana, los jueces no fueron neutrales en la aplicación del derecho de accidentes, sino que aplicaron un criterio utilitarista que permitía -diríamos en lenguaje de economía del bienestar- transferir parcialmente a terceros los costes externos generados por el proceso industrializador. En otras palabras, los jueces norteamericanos asumieron una ideología económica proindustrial en su interpretación de la responsabilidad civil.

La política económica del continente europeo, y muy especialmente la de Francia, tenía una tradición reguladora e intervencionista más acusada que la existente en Gran Bretaña. No es de extrañar, por tanto, que el fomento de la industrialización desde el mundo jurídico adoptara formas distintas de las que se desarrollaron en el mundo anglosajón. Podríamos así hablar de un "modelo continental" en el que la industria se vio también favorecida desde las normas jurídicas, pero en el que las leyes y reglamentos administrativos desempeñaron un papel más significativo.

El caso más significativo de una política económica reglamentista en relación con la industria es, sin duda, el de Francia. En la Francia del Antiguo Régimen, junto a las normas

Página - 6

de derecho privado que protegían a un propietario de los daños que la actividad económica de un vecino pudiera ocasionar en sus bienes, existía una tradición de intervención y control administrativo que ponía en manos de las autoridades y parlamentos locales la concesión de autorizaciones para el establecimiento de fábricas. Tras la Revolución, la ley Municipal de diciembre de 1789 mantuvo los reglamentos existentes y dio mayor protagonismo a los alcaldes en la concesión de estas autorizaciones.

Este sistema fue pronto objeto de numerosas críticas, tanto en lo que se refería a la falta de capacitación de las autoridades locales como al hecho de que éstas cedían demasiado fácilmente a las presiones de sus convencidos opuestos a la creación de establecimientos industriales en sus localidades. Consecuencia de ello fue el decreto de 1810 sobre "Manufacturas y talleres que producen olores insalubres o incómodos", mediante el cual el Estado clasificaba las industrias en tres grupos y establecía un elevado número de requisitos burocráticos para la apertura de una fábrica, cuya autorización quedaba en manos de la administración central (Consejo de Estado, prefectos y subprefectos).

La administración central francesa, y en especial el Consejo de Estado, se mostró mucho más favorable a las solicitudes de los industriales que lo que habían sido las autoridades locales. Tras varias décadas de aplicación del Decreto, un economista como A. Legoyt, por ejemplo, celebraba el que este organismo hubiera mostrado "la más viva simpatía por la industria, defendiéndola enérgicamente contra la ignorancia, el egoísmo y la mala fe de terceros".³ Y un

Página - 7

III.- LA IDEOLOGÍA INDUSTRIALIZADORA Y EL DERECHO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX

Un estudio de la actitud del legislador a lo largo del siglo XIX muestra que en España fueron también las normas administrativas las que desempeñaron el papel más relevante en el cambio de la orientación del legislador para favorecer la industrialización. En nuestro derecho la responsabilidad civil extracontractual se ha basado, salvo casos especiales, en el principio de la responsabilidad por culpa y no en el de la responsabilidad objetiva. No puede encontrarse, por tanto, una evolución proindustrialista similar a la apuntada por Horwitz para el derecho norteamericano. Sin embargo, sí puede encontrarse tal tendencia a favorecer la industrialización en la evolución de las normas de carácter administrativo que regulaban el establecimiento de fábricas y talleres.

El derecho tradicional español anterior al siglo XIX, como queda de manifiesto en la Novísima Recopilación, atribuía a la policía administrativa de los pueblos la vigilancia y regulación de las actividades industriales que pudieran tener efectos perjudiciales sobre los habitantes del lugar donde estuvieran establecidas. Pero ya en el siglo XVIII, como sucedería también en la centuria siguiente, el gobierno central dictaba normas cuyo objetivo era servir de orientación a las autoridades locales y establecer cauces para su actuación administrativa.

Si en temas como la consideración de honestos y honrados los oficios industriales y artesanales la legislación borbónica se mostró defensora de las actividades industriales, no sucedió

Página - 9

filósofo del derecho como M. E. Lerminier consideraba, desde una visión totalmente proindustrialista que "el respeto a la propiedad territorial debía dejar paso al respeto a la producción"; y, para ello, el Decreto de 1810 era un instrumento excelente, en cuanto permitía al estado intervenir directamente en beneficio de la industria y, por tanto, del interés común.⁴ No todos los comentaristas del Decreto, desde luego, estuvieron de acuerdo con respecto a su conveniencia. Su excesivo intervencionismo y afán por la regulación fueron muy criticados desde el principio, como se verá más adelante. Pero para no pocos economistas sus efectos positivos para el establecimiento de nuevas fábricas eran motivo suficiente para considerar positiva su promulgación.

Aunque el sistema legal que hemos denominado "continental", a diferencia del británico o el norteamericano, estuviera dominado por la regulación administrativa en lo que respecta a la creación de nuevos establecimientos industriales, no habría que exagerar demasiado las diferencias entre ambos modelos, ya que en ellos se dieron dos puntos de coincidencia importantes. En primer lugar la regulación administrativa, como se verá en la última sección de este artículo, acabó apareciendo también en los países anglosajones. Y, en segundo lugar, el cambio de la interpretación jurisprudencial de la regla de responsabilidad civil hacia la reponsabilidad por culpa no era necesario en países como Francia o España, cuyos códigos civiles consagraron desde el principio la regla de responsabilidad por culpa como principio general.

Página - 8

lo mismo con las normas que regulaban los posibles daños que pudiera ocasionar la creación de establecimientos industriales. Diversas disposiciones promulgadas a finales del siglo XVIII muestran esta desconfianza del poder público con respecto a los perjuicios que a las poblaciones podía ocasionar el establecimiento de fábricas y manufacturas. Junto a normas específicas sobre sectores concretos, se encuentran algunas disposiciones generales de interés que muestran la actitud dominante en la época sobre la posible industrialización de las ciudades. Una de las más ilustrativas es una Real Cédula de Carlos IV, promulgada en 1796, que desarrollaba diversas normas de policía sanitaria, y establecía lo siguiente:

"Siendo igualmente útil a la pública salud que dentro del corto recinto de la Corte y demás poblaciones no se establezcan fábricas ni manufacturas que alteren e inficionen considerablemente la atmósfera como xabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni los obradores de artesanos que se ocupan en aligaciones de metales y fosiles que infectan el ayre, debiéndose permitir solamente almacenes o depósitos de materias ya trabajadas: me propondrá la Junta de Gobierno (de Medicina) quanto le parezca conveniente para evitar las funestas consecuencias que pueden sobrevenir de esta tolerancia."

Esta actitud de desconfianza por parte de las autoridades del Antiguo Régimen hacia los daños ocasionados por los establecimientos industriales coincide en esencia con la que hemos encontrado en el caso de las municipalidades francesas. Y como en otros países experimentó sustanciales cambios a lo largo del siglo siguiente, en el que el gobierno central acabó adoptando una decidida postura favorable a los industriales en lo que a daños a terceros respecta. Un texto legal muy importante a este respecto es el conocido Decreto de 8 de junio

Página - 10

de 1813 sobre "Libertad en el establecimiento de fábricas y oficios". El objetivo declarado de este texto legal era "remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el progreso de la industria"; y en él no sólo se suprimían los exámenes para el acceso a los oficios industriales y la obligación de incorporación a los gremios, sino que también se establecía un marco de libertad general de creación de fábricas en los pueblos de la Monarquía, sin necesidad de permiso ni licencia alguna, "con tal que se sujeten a las reglas de policía adoptadas ó que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos".⁶ Como no es difícil de imaginar esta norma general de establecimiento había de chocar necesariamente con la atribución a las administraciones locales de competencias sobre la creación de fábricas en sus respectivos términos municipales por motivos de salubridad. Y fue precisamente la interpretación de este Decreto en un sentido favorable a los industriales una de las vías jurídicas por las que el gobierno central trató de impulsar la creación de fábricas.

Como es sabido, el Decreto de 1813 pasó por diversos avatares, y, tras su supresión en 1815, volvió a entrar en vigor el año 1836. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se encuentran ya interpretaciones por parte del gobierno central en el sentido de que los ayuntamientos, en el uso de sus competencias sobre policía de salubridad no debían infringir la autorización general de establecimiento de fábricas del Decreto de 1813. Veamos un caso ilustrativo. Por Real Orden de 16 de febrero de 1881 el gobierno central resolvió negativamente un recurso de alzada presentado por el Ayuntamiento de Barcelona referido a la denegación de un

permiso de ampliación de instalaciones industriales solicitado por la Sociedad Catalana del Alumbrado. El problema era el siguiente. Esta sociedad había solicitado del Ayuntamiento de Barcelona permiso para construir un cobertizo y varias salas destinadas a almacenes y un nuevo gasómetro dentro del recinto de su fábrica. El Ayuntamiento denegó la autorización; y la compañía recurrió en apelación al gobernador de la provincia, quien revocó el acuerdo municipal. Fue entonces el Ayuntamiento el que recurrió en alzada y obtuvo, como antes se ha apuntado, respuesta negativa por parte del ministerio. Lo interesante aquí desde nuestro punto de vista es, lógicamente, la argumentación en la que se basó la decisión del gobierno. Este afirmó que, aun siendo cierto que los dueños de las fábricas debían solicitar permisos a los ayuntamientos para hacer obras, aquéllos no podían oponerse sin más a su realización, ya que sus facultades se limitaban exclusivamente a evitar, mediante la adopción de las reglas oportunas, que se produjeran peligros e inconvenientes; y como, en este caso, la Municipalidad de Barcelona, en vez de hacerlo así, había negado de plano la autorización pedida por la empresa en cuestión, aquélla se excedió en sus atribuciones e infringió el mencionado Decreto de 8 de junio de 1813, garante de la libertad de industria.

No fue éste ciertamente un caso único. Por el contrario, las polémicas entre industriales y ayuntamientos con respecto a las competencias de éstos en la regulación del establecimiento y funcionamiento de fábricas se desataron con bastante frecuencia, y en 1884 el ministro de Fomento, Sardoal, se hacía eco de diversas reclamaciones recibidas sobre la oposición a menudo encontrada por los fabricantes para el establecimiento

de nuevas industrias o aplicación de nuevos inventos. Estas reclamaciones serían utilizadas como motivo para que, desde el gobierno, se diera un nuevo paso a favor de los fabricantes. No se trataba ya solamente de una interpretación jurisprudencial favorable a los industriales, sino de la promulgación de una disposición legal en la que se establecía específicamente que las autoridades provinciales y municipales, así como las dependientes de la administración general del Estado, debían procurar por todos los medios permitidos por las leyes facilitar el planteamiento y desarrollo de las industrias útiles.

Esta norma legal fue la Real Orden de 8 de enero de 1884 sobre el establecimiento de nuevas industrias e inventos. En la exposición de motivos de esta Real Orden, se incluía un auténtico canto al progreso científico e industrial, en el que se afirmaba la necesidad de las instalaciones de gas, electricidad y teléfonos y se preveían ciudades cruzadas por "tranvías o ferrocarriles aéreos", junto con todo tipo de industrias, cuyo establecimiento el gobierno debería facilitar. Para ello -se apuntaba- era necesario "sobreponerse a prevenciones que la ciencia ya no admite". Y lamentaba el legislador la "sistemática oposición en ciertas personas y corporaciones a dar impulso a la industria y al trabajo, verdaderos ejes sobre los que ha de girar la reforma para el porvenir".⁸

En la Real Orden se determinaban concretamente cuáles eran las causas específicas por las que una autoridad provincial o municipal podía prohibir la instalación de establecimientos industriales dentro de las poblaciones. Estas causas tasadas

eran las tradicionales de peligro de incendio, perjuicios a la salud pública o la prohibición taxativa por leyes específicas anteriores. Pero, a la hora de valorar el otorgamiento o la denegación del permiso de establecimiento, el legislador utilizaba un argumento económico interesante. Se trataba de valorar, junto a los beneficios generales del establecimiento de industrias tan claramente exaltados, los costes externos previsibles ocasionados por las nuevas fábricas. Concretamente, al referirse esta Real Orden, en su artículo segundo a tales costes externos, o perjuicios a particulares o corporaciones, definía aquéllos como el "detrimento notorio y la consiguiente depreciación que experimenten las propiedades rústicas ó urbanas limitrofes al establecimiento industrial ó a las obras que los dueños de éste ejecuten próximas al mismo".

Este texto legal sugiere, al menos dos comentarios. El primero que constituye una muestra excelente de ese cambio de mentalidad con respecto a la industrialización que tiene lugar en el siglo XIX y que lleva al legislador a apoyar al fabricante frente al resto de los ciudadanos. La simple comparación de esta norma con la Real Cédula de 1786 antes mencionada corrobora la tesis aquí defendida. El segundo comentario hace referencia al hecho de que el legislador era consciente de que, al no tener todos los inmuebles el mismo valor, el perjuicio sufrido por los propietarios de las fincas perjudicadas no sería el mismo. En otras palabras, un análisis de costes y beneficios podría aconsejar la autorización de la instalación de determinadas industrias en un barrio obrero y rechazarla en un distrito residencial de más alto nivel. Esta conclusión no sorprenderá, por otra parte, a quien haya leído

detidamente a Ronald Coase, quien entre las sentencias estudiadas en "El problema del coste social", citaba algunos casos de esta misma época en los que los jueces ingleses establecían específicamente que una determinada industria aceptable, o conveniente, en un determinado distrito podía no serlo en otro.⁹

Con esta Real Orden y la interpretación jurisprudencial antes señalada del Decreto de 1913, el legislador español hizo uso de la vía administrativa para fomentar la industrialización con un objetivo similar al que en los Estados Unidos se había buscado utilizando la vía de la responsabilidad civil por culpa. En ambos casos se partía de las ventajas que al bienestar social ofrecían las nuevas industrias y tecnología, y se arbitraban fórmulas para que los terceros afectados soportaran una parte del coste externo. Por citar sólo dos ejemplos significativos de la jurisprudencia norteamericana, considérense los casos siguientes.

El primero es un caso referido a la explosión de una fábrica que causó daños en una finca vecina. En una fecha no muy lejana de la de esta disposición española un juez del Estado de Nueva York afirmaba, al redactar la sentencia del caso *Loose v. Buchanan*, (1873) que "la sociedad tiene que tener fábricas, máquinas, diques, canales y ferrocarriles. Estas instalaciones son demandadas para satisfacer las necesidades múltiples de la gente y constituyen la base de nuestra civilización". Y añadía que, si se producía un daño a la propiedad de un tercero a causa de un accidente, el propietario de la industria no debía ser considerado responsable por ello.¹⁰ El segundo es un caso algunos años

Página - 15

política de búsqueda de rentas a la aprobación de normas concretas por el órgano legislativo que acudir a una transformación lenta del *common law* mediante una nueva orientación de la jurisprudencia. Y, sobre todo, porque esta coincidencia de criterios parece mostrar se dio una visión común de legisladores y jueces en cuanto a las ventajas del proceso industrializador para el conjunto de la sociedad, que haría recomendable desde un punto de vista utilitarista, o simplemente favorable al desarrollo, facilitar el establecimiento de nuevas fábricas y la introducción de la más moderna tecnología.

IV.- EL TRIUNFO DE LA REGLAMENTACION

Como se apuntó en la sección segunda de esta trabajo, no puede hablarse de modelos puros en las reformas legales de fomento de la industrialización a partir de normas de derecho privado o de reglamentaciones administrativas. Pero el predominio de unas u otras pudo tener efectos importantes, cuyas consecuencias llegan hasta nuestros días.

La tradición continental abrió el camino a un extenso proceso de extensión de la reglamentación administrativa con todos los efectos que ésta suele producir. "La reglamentación es una planta que crece fácilmente en Francia y tiende de forma incansante a invadir todo el suelo", escribía Horace Say en 1853 al comentar los efectos del Decreto de 1810 sobre manufacturas y talleres.¹¹ Este texto legal, aunque, como hemos visto, fue

Página - 17

posterior, en el que la sentencia de Juez está redactada desde unos presupuestos económicos similares. Se trata de la sentencia que resolvió el caso *Georgia Railroad and Banking Co. v. Maddox* (1902), en la que el juez afirmaba que si una estación de ferrocarril había sido autorizada y se explotaba de la forma adecuada las personas que residieran en las inmediaciones no podían demandar por daños a la compañía ya que tales efectos eran resultados inevitables de la existencia misma del sistema ferroviario.¹¹

Parece probada, por tanto, la tesis de que a lo largo del siglo XIX la legislación y la jurisprudencia adoptaron en países muy diversos una orientación favorable a la industrialización, aunque la forma específica de hacerla efectiva no fuera la misma en cada uno de ellos. Pero esto no implica aceptar las interpretaciones que consideren que esta orientación fue un medio de favorecer una redistribución de la renta desde los consumidores o propietarios de tierras a los industriales; o, utilizando la terminología de Horwitz, de cargar el coste de la industrialización sobre los hombros de los ciudadanos más débiles y menos activos. Los datos no parecen avalar la validez de este modelo de búsqueda de rentas en el caso que nos ocupa. En primer lugar, porque, como se ha señalado por algunos críticos de esta interpretación,¹² los fabricantes que buscaban elevar sus beneficios mediante subsidios obtenidos gracias al sistema legal podían haberlo hecho -y en realidad lo hicieron- por otros medios más efectivos, como la política arancelaria, por poner solo un ejemplo. En segundo lugar, porque, en el caso de los países anglosajones, resultaba mucho más eficiente aplicar una

Página - 16

bien recibido en su día por muchos partidarios de la extensión de la industria, fue también pronto objeto de numerosas quejas. En primer lugar, se criticaba la gran cantidad de requisitos formales necesarios para lograr una autorización para un nuevo establecimiento industrial, lo que suponía notables pérdidas de tiempo y costes. La larga duración de los trámites de autorización era otro motivo de protestas en Francia; como también lo era en España, como reconocía la propia exposición de motivos de la Real Orden de 8 de enero de 1884.

La rigidez de las normas administrativas y sus problemas para adaptarse a una realidad cambiante era otra de las críticas formuladas por los economistas franceses de mediados del siglo. En efecto, al pretender el Decreto de 1810 regular todas las industrias en función de los daños que cada una pudiera ocasionar, pronto se encontró la Administración en la necesidad de publicar listas complementarias con las nuevas industrias y maquinarias que surgían continuamente y que no estaban incluidas en el texto original. Esto llevó a la preparación de confusas y larguissimas listas en las que se trató de regular todo tipo de industrias supuestamente insalubres y peligrosas, entre las que se encontraban, como ironizaba H. Say, actividades como el secado de castañas o la producción de café-achicoria.

Fese a estos inconvenientes, la regulación de las industrias nocivas y la asunción de competencias en este campo por la Administración central frente a las administraciones locales fue un fenómeno que se extendió a todos los países. Un caso interesante es el de Gran Bretaña, donde hasta 1848 no existió propiamente una regulación administrativa para la

Página - 19

creación de establecimientos industriales. En dicho año se aprobó, sin embargo, una ley por la que se sometía a reglamentación tanto las industrias de nueva creación como las ya existentes. Para el historiador de las ideas resulta interesante constatar que esta ley no sólo recibió apoyo de quienes luchaban por una mejor salubridad en los distritos industriales, sino también por algunos defensores de la industrialización, que consideraban más eficiente para los fabricantes una regulación clara que les evitara los continuos conflictos que tenían ante los tribunales con terceros perjudicados. Mientras en las obras de carácter social o económico de la época son abundantes las críticas de los comportamientos de los fabricantes, la defensa de la ley por los industrialistas es mucho menos conocida.

Su argumento, en esencia, era el siguiente. Cuando una persona o empresa pretendía crear un nuevo establecimiento industrial en un determinado distrito, estudiaba las posibles localizaciones que pudieran resultar adecuadas y consultaba a los vecinos sobre su posible actitud ante la nueva fábrica. Si no existía una actitud muy negativa, lo que parece que era lo más habitual, se establecía la fábrica. Pero, una vez realizada la inversión no eran infrecuentes las demandas de indemnización por daños por parte de los posibles perjudicados. La estrategia de éstos era clara. Tras haber llevado a cabo la inversión, las pérdidas que suponía cerrar la fábrica eran lo suficientemente elevadas como para obligar a la empresa a preferir pagar las indemnizaciones antes que pensar en trasladarse.¹⁴

El argumento resulta, sin duda, interesante. Pero tiende a minusvalorar la solución de derecho privado, una de cuyas

Página - 19

el tema con referencias al derecho español es Gómez y Pastor (1990).

- 3.- Legoyt (1853), p. 810.
- 4.- Referencia en Bouckaert (1991), p. 330.
- 5.- Novísima Recopilación, Libro VII, Título XL, Ley V.
- 6.- M. Alcobilla, Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación española, Desboulx y ultramarina en todos los ramos de la Administración Pública. (Edición de 1887). Vol. V, p. 3.
- 7.- Ibid. p. 7.
- 8.- Ibid. p. 6.
- 9.- Coase (1960)
- 10.- Hovenkamp (1983), p. 687.
- 11.- Coase (1960). Esta interpretación de las normas de responsabilidad no se limitó, desde luego, a los Estados Unidos. Fra el caso de Gran Bretaña véanse las referencias del propio Coase en el mismo artículo. Bouckaert (1991), p. 132, cita una interesante sentencia francesa del año 1909 en el mismo sentido.
- 12.- Hovenkamp (1983), pp. 671-673.
- 13.- Say (1853), p. 645.
- 14.- Legoyt (1853), p. 811.

BIBLIOGRAFIA

- Bouckaert, B. (1991). "La responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement." Journal des Économistes et des Études Humaines, vol. 2, 2-3, pp. 315-335.
- Coase, R. (1960). "The Problem of Social Cost". Journal of Law and Economics, pp. 1-44.
- Gómez, F. y Pastor, S. (1990). "El derecho de accidentes y la responsabilidad civil: un análisis económico y jurídico". Anuario de derecho Civil XLII, pp. 495-538.
- Horwitz, M. (1977). The Transformation of American Law (1780-1860

Página - 21

manifestaciones, por ejemplo, hencs visto al comentar la evolución de la jurisprudencia norteamericana hacia la responsabilidad por culpa. Y el debate es un buen reflejo de la discrepancia que existía en la Inglaterra de la época entre los partidarios del mantenimiento del common law como institución básica del derecho británico y los defensores de sistemas codificadores y regulaciones estatales al estilo continental.

Con el tiempo sería la solución administrativa la que acabaría prevaleciendo en todo el mundo. Y sigue siendo hoy la dominante en la solución de problemas de efectos externos de tanta importancia como la defensa del medio ambiente, por citar sólo el caso más significativo. Y lo es hasta el punto de que la mayor parte de la gente no concibe siquiera la posibilidad de soluciones alternativas. Sólo en los últimos años el desarrollo de la teoría económica de los derechos de propiedad y el análisis económico de la responsabilidad civil extracontractual ha permitido a los economistas plantear de nuevo la posibilidad de utilizar el derecho privado como fórmula eficiente de resolver los problemas de externalidades ocasionados por la industrialización acelerada del mundo actual.

NOTAS

- 1.- Véase especialmente Horwitz (1977). Análisis de esta tesis pueden encontrarse en Schwartz (1981) y Hovenkamp (1983).
- 2.- La literatura sobre análisis económico de la responsabilidad civil es amplísima. Para una visión general puede consultarse Posner (1986), cap. 6. Un buen estudio sobre

Página - 20

Cambridge: Harvard University Press.

Hovenkamp, H. (1983). "The Economics of Legal History". Minnesota Law Review 67, pp. 645-697.

Legoyt, A. (1853). "Établissements dangereux, insalubres ou incommodes". Dictionnaire de l'Economie Politique. Publicado bajo la dirección de Ch. Coquelain y Guillaumin. Bruxelles. Vol I., pp. 809-811

Posner, R. A. (1986). Economic Analysis of Law. Boston y Toronto: Little, Brown and Co.

Say, H. (1853). "Salubrité". Dictionnaire de l'Economie Politique, publicado bajo la dirección de Ch. Coquelain y Guillaumin. Bruxelles. Vol. II, pp. 645-646.

Schwartz, G. T. (1981). "Tort Law and the Economy in Nineteenth Century America: A Reinterpretation". Vale Law Journal, 90, pp. 1717-1775.

Página - 22