

**MEDIOS
Y EFECTOS JURÍDICOS
DEL PROGRAMA NACIONAL
DE ORDENACION
DE LAS INVERSIONES**

Por FRANCISCO MESTRES DÍAZ

336.121 : 65.011 : 35(46)

El Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones plantea problemas de gran trascendencia desde el punto de vista jurídico. En este tema se estudian estos problemas referidos al sector industrial.

I. INTRODUCCION

IMPORTANCIA DEL TEMA

El Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones tiene no sólo trascendencia desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista jurídico, porque dentro de esta esfera se han de elegir los medios, tanto legales como de organización, para la efectiva realización de los objetivos propuestos en el Programa.

DELIMITACIÓN

En el presente ensayo se va a prescindir de las consecuencias económicas del Programa y se limitará a la exposición y desarrollo general de las soluciones que pueden adoptarse ante los diversos supuestos que se plantearían en su aplicación, dentro del ordenamiento jurídico-administrativo y de los efectos jurídicos que se producirán en la legislación vigente, todo ello referido solamente al sector industrial y en la esfera de la economía privada.

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Previamente es necesario destacar, en lo que a nuestro propósito interesa, las siguientes notas que caracterizan al Programa:

1. Tiene carácter instrumental y de orientación a los particulares y a la economía nacional, pero al mismo tiempo constituye una pauta

para la adopción por los órganos de la Administración de las medidas conducentes al cumplimiento de los objetivos señalados en el Programa.

2. Aunque parece deducirse que para ciertos sectores se han tenido en cuenta plazos quinquenales, solamente se fijan cifras de inversiones para el año 1959, distinguiendo para unos sectores volúmenes de producción anuales, mientras para otros se señalan solamente cantidades de inversión máximas.

3. Se establecen criterios de selección para determinados sectores, y dentro de ellos, prioridades entre las distintas ramas.

4. Parece que se han tenido en cuenta algunos planes parciales que con anterioridad a la publicación del Programa estaban en ejecución.

De las anteriores notas pueden deducirse consecuencias jurídicas, pero en particular de la primera, donde se define su naturaleza instrumental con la doble vertiente de ser orientados desde el punto de vista privado, pero obligatorio, y desde el punto de vista de la Administración.

PLANES ECONÓMICOS Y ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

No es ahora ocasión de desarrollar la teoría de las consecuencias jurídicas de un Programa de Inversiones en la esfera del Derecho, ya estudiado con cierto detalle en algunos países, y de la trascendencia e importancia adquirida por el Derecho económico, influyendo en la esfera privada a través del Derecho público; pero sí es conveniente establecer, en dos supuestos extremos, las principales características de los planes económicos.

Los dos supuestos extremos se refieren al plan total que regula la vida económica en toda su complejidad y el simple plan programático, que es un índice de meros objetivos a tener en cuenta y que se alcanzan a través de lo que se llama la «planeación por el mercado».

La distinción es importante desde el punto de vista jurídico, puesto que en el primer supuesto la ley planificadora al informar totalmente la vida económica es de cumplimiento obligatorio, y a ella han de adaptarse las relaciones privadas contractuales, mientras que en el segundo caso sigue subsistente la autonomía de la voluntad dentro de las formas contractuales del ordenamiento jurídico, y en todo caso es

la Administración quien por medios indirectos, actuando sobre las expectativas del empresario, conduce su actividad hacia los objetivos que se había propuesto en el plan.

No es necesario insistir demasiado sobre el hecho de que los planes totales ordenan la actividad económica con máximo rigor y con merma de la iniciativa individual, y el éxito para alcanzar los objetivos propuestos depende no sólo de la bondad del plan, sino del grado de disciplina social. Mientras que si el plan es simplemente programático, esa misma libertad puede poner en peligro los resultados previstos, y únicamente con una cierta cohesión social y adhesión a los fines pretendidos pueden ser alcanzados los objetivos.

CALIFICACIÓN DEL PROGRAMA ESPAÑOL

El Programa de Inversiones español, con ciertas salvedades, puede situarse en un plano intermedio entre los dos supuestos extremos. Es cierto que tiene un carácter programático u orientador en lo que se refiere a las inversiones privadas, pero si la Administración está obligada a poner los medios para alcanzar los objetivos previstos y el exacto cumplimiento de las directrices del Programa, es indudable que tendrá que utilizar los medios legales de que dispone, adecuándolos a los casos que se planteen en su aplicación.

II. MEDIOS JURIDICOS DEL PROGRAMA

Si dentro del ordenamiento jurídico administrativo nos limitamos a la legislación industrial, se observa que las inversiones aplicadas al sector industrial se articulan a través del sistema de las autorizaciones, de modo que ante toda inversión particular será necesario una autorización, y ante estas peticiones la Administración puede actuar autorizando o no, según los criterios que en cada momento y para cada sector se juzguen más convenientes.

Teniendo en cuenta lo anterior y lo dispuesto en el Programa de Inversiones, de que dentro del debido respeto y estímulo a la iniciativa privada la Administración adoptará las medidas conducentes al cumplimiento de los objetivos señalados, se pueden plantear diversos supuestos, que se desarrollan a continuación:

1. INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS POR DEFECTO O EXCESO EN LA INVERSIÓN

Los inversores pueden solicitar autorizaciones industriales, y al fin del periodo puede ocurrir, para cada rama de la producción:

a) Que las peticiones de autorización supongan un volumen de inversión inferior a las previstas.

b) Que tales peticiones alcancen una cifra de inversión superior a la señalada en el Programa.

En el primer supuesto, por el sistema de las autorizaciones, nada puede hacer la Administración, puesto que la autorización se concede a petición del particular y éste decide guiándose por sus expectativas. Solamente cuando la Administración concede determinados beneficios el inversor puede decidirse a pedir autorizaciones, y con ello cubrirse el bache de un volumen de inversión no cubierto.

En el segundo caso, naturalmente, no existe el problema con las características anteriores; es más bien un problema de organización, puesto que si suponemos que a la mitad del año se cubren las cifras previstas y en la otra mitad siguen pidiéndose autorizaciones, parece ser que debió establecerse un sistema de ordenación de las peticiones, no autorizándose por orden cronológico, conforme se presentan, sino eligiendo entre todas las solicitadas las que reúnan condiciones óptimas.

En relación con los dos casos anteriores se plantea el problema de conducir los excesos de inversión en una rama industrial hacia las ramas afectadas de escasez. Esto requiere un sistema de publicidad que sirva de guía a los inversores, con el fin de, aparte de evitar gastos y trámites inútiles, dirigirlos hacia el sector donde exista posibilidad de autorizaciones.

2. MEDIOS PARA CONOCER LA CAPACIDAD DE INVERSIÓN

Se ha partido del supuesto en los casos anteriores de que la Administración no conoce la capacidad de inversión en cada rama industrial y la iniciativa privada se muestra esporádica e individualmente.

Por ello puede llegarse a un desajuste, tanto por exceso como por defecto, e incluso dejar sin autorización industrias de condiciones óptimas.

Estos defectos podrían resolverse a través de otros medios:

1. Establecer un contacto directo, a través de Organismos privados, sindicales u oficiales, con cada rama de la producción para que los inversores planteen sus necesidades y a la vista de ellas decidir la política a seguir en las autorizaciones.

2. Que la Administración convoque un concurso anual para que con el mismo fin anterior resuelva posteriormente con criterio de selección la clase de industria, el lugar del emplazamiento y el tiempo de su instalación.

Estos medios resuelven en principio los desajustes, aunque, naturalmente, no los suprimen, porque sigue subsistente el principio de la iniciativa privada en el inversor.

3. SOLUCIONES EXTREMAS

Suponiendo que aún existe desfase en alguna rama de la producción y la iniciativa privada no la resuelve, han de utilizarse ya los medios si no coercitivos, por los menos próximos a ellos, sobre todo si se parte del hecho de que los fines a alcanzar por el Programa son preeminentes y no pueden demorarse para ciertos sectores, como las industrias básicas, que tienen una gran influencia en el resto de los sectores económicos.

Se está desarrollando un sistema de medios que parte de la validez y eficacia de la iniciativa privada, como en el Programa se establece; por ello, al calificar el Programa de Inversiones como intermedio entre los dos tipos de planes extremos, según se expuso anteriormente, estos medios próximos a la coacción no entran dentro de la planificación total.

Estos medios, ante la necesidad de cubrir las inversiones programadas, han de estar en función de las causas que inducen a una restricción de la iniciativa privada. Pueden generalizarse dos causas, suponiendo se dispone de capacidad de inversión:

1. Que el grupo inversor tema que no exista la suficiente demanda que absorba su producción.

2. Que el grupo no quiera invertir pretendiendo mantener situaciones de orden monopolístico que le interesa que sigan subsistiendo.

Para el primer caso existe el compromiso por parte de la Administración de comprar los excesos de producción no absorbidos por la demanda.

Para el segundo caso existen dos medios, que pueden ser extendidos también al caso anterior:

a) La Administración interviene en el mercado creando empresas estatales.

b) La Administración utiliza el medio extremo de la expropiación forzosa en el caso de que ciertas instalaciones existentes no sean ampliadas como estaba previsto.

4. INCUMPLIMIENTOS POSTERIORES A LA AUTORIZACIÓN

Las anteriores consideraciones se refieren a la fase previa en la que se formulan las autorizaciones industriales. Pero aún puede existir desfase en la etapa siguiente, durante el período en que las autorizaciones han de llevarse a cabo y han de cumplirse en los términos establecidos. Puede darse el caso de que las industrias autorizadas no se instalen o no se amplien o no mejoren sus instalaciones. Entonces ha de articularse un sistema de sanciones que sea lo suficientemente eficaz para evitar este tipo de fraude, si no hay causas de fuerza mayor que lo hayan impedido.

III. EFECTOS JURIDICOS GENERALES

Si ha quedado ya expuesto cómo la iniciativa privada se articula en el sistema de las autorizaciones industriales, según los diversos casos que pueden plantearse, es conveniente ahora desarrollar los efectos jurídicos que pueden producirse en la legislación de carácter administrativo industrial ante el Decreto de 12 de marzo de 1959, que aprobó el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones.

Los efectos del Decreto de 12 de marzo de 1959 pueden señalarse someramente en las siguientes notas:

1. Se concretan los fines de la política económica general, y dentro de ella, de la política industrial.

2. Se limita la facultad discrecional para conceder las autorizaciones industriales, al mismo tiempo que se refuerzan los derechos de los particulares para fundamentar sus peticiones de autorización.

3. Se altera el sistema de competencia, tendiéndose a una centralización y a reformar la coordinación.

4. Incide sobre las normas reguladoras de la industria, planteando el problema de su derogación.

1. FINES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Los fines de la política industrial han sido señalados con carácter general en diversas disposiciones legales.

a) *Anteriores al Programa:* «Redimir a España de la importación de productos exóticos capaces de producirse o manufacturarse en el área de nuestra nación» —Ley de 24 de octubre de 1939, sobre protección a las industrias de interés nacional—. «Crear una economía industrial española grande y próspera, liberada de la dependencia extranjera que revalorice las primeras materias nacionales» —Ley de 24 de noviembre de 1939, sobre ordenación y defensa de la industria—. «Estimular la iniciativa privada, orientando el establecimiento de industrias insuficientes o inexistentes en España que tiendan a disminuir la importación o el aprovechamiento de primeras materias nacionales» —Decreto de 8 de septiembre de 1939, sobre instalaciones de nuevas industrias y ampliación de nuevas industrias y ampliación de las existentes.

b) *Fines del Programa:* Los fines expuestos contenidos en disposiciones anteriores han de considerarse integrados en los fines que se establecen en el Programa de Inversiones. Respecto a la actividad económica industrial, se pretende aumento de la producción de energía y de materias primas básicas y desarrollo de aquellas otras industrias que puedan incrementar sus exportaciones. Para ello han de elegirse aquellas peticiones de autorización que estén incluidas en los criterios de selección y tengan una elevada productividad, y a través de los objetivos intermedios de la estabilidad monetaria y del desarrollo del comercio exterior conseguir un crecimiento de la renta nacional para la elevación del nivel de vida de la población.

2. LIMITACIONES EN LA FACULTAD DISCRECIONAL

La delimitación de los fines a conseguir tiene interés desde el punto de vista jurídico-administrativo, puesto que ellos son los que guían la facultad discrecional en las autorizaciones industriales.

Mientras se mantenía en su integridad el sistema de las autorizaciones, a base de peticiones esporádicas e individuales, los órganos de la Administración actuaban a través de criterios variables, según existiesen planes parciales, como en el sector eléctrico, siderúrgico, cemento, etcétera, o según se dispusiera de primeras materias, saturación del mercado, disponibilidad de divisas, etc., y la competencia se repartía entre órganos provinciales o centrales.

Pero concretar los fines y establecer criterios de selección se traduce en una limitación de las facultades discrecionales, y esta limitación tiene los siguientes aspectos:

1. Se establece una distinción entre industrias preferentes y no preferentes. A las primeras, entre las que están incluidas las industrias básicas y las que tengan posibilidad de conseguir una expansión de sus exportaciones a corto plazo, solamente se les puede conceder los beneficios de industrias de interés nacional. Con ello se hace una distinción entre dicho tipo de industrias, que merecerán un trato diferente en cuestiones de distribución de materias primas y productos básicos.

2. Sólo podrán concederse autorizaciones para las peticiones incluidas en los criterios de selección, además de poseer una elevada productividad, al mismo tiempo que se fortalece el derecho de los peticionarios cuando estén incluidos entre los casos previstos en los criterios de selección, e incluso podrían impugnar las autorizaciones que no los cumplan.

3. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

El sistema de competencias para otorgar autorizaciones industriales está dividida entre varios órganos centrales, y entre éstos los provinciales. Dada que legalmente las industrias se dividen entre agrícolas y no agrícolas, desde el Decreto-ley de 1 de mayo de 1952, e incluso industrias que no teniendo el carácter de agrícolas, como las de tractores,

afectan a la política agrícola, será necesario reforzar los órganos de coordinación.

Igualmente la división de competencias entre los órganos provinciales y centrales tendrá que ser alterada, puesto que las atribuciones que se conceden en el Decreto de 8 de septiembre de 1939 y la Orden que lo desarrolla de 12 del mismo mes y año está basado en un sistema que no dispone de un Programa nacional. Las consecuencias que se derivan de este Programa obligará a una estrecha coordinación entre todas las provincias para no exceder las cantidades máximas de inversión ni infringir los criterios de selección que se han fijado y actuar con visión de conjunto y criterio de unidad, establecer la necesaria coordinación entre los diferentes sectores y conseguir un desarrollo ponderado y homogéneo.

4. EFECTOS JURÍDICOS CONCRETOS

El Decreto de 12 de marzo de 1939 plantea algunas contradicciones legales:

1. La ya citada, en la que se discriminan entre industrias de interés nacional, que no ha sido previsto en las normas que las regulan, y que tienen el rango legal de ley.

2. Las industrias llamadas artesanas con un capital inferior a 50.000 pesetas no requieren su autorización. De seguir vigente este precepto que establece la Orden de 12 de septiembre de 1939 contradecía el plan coordinado que no permite rebasar las cantidades de inversión e impone criterios de selección.

3. Se conceden facilidades administrativas en la legislación vigente a las peticiones de mejora de las instalaciones con tal de que no suponga una ampliación.

4. Las Delegaciones de Industria tienen competencia para autorizar industrias y su ampliación con una gran amplitud incluso, según la Orden ya citada para las que requieran importación de maquinaria y primeras materias que no exceda del 10 por 100 de dicha maquinaria total o de las primeras materias a emplear.

El problema anterior se plantea por el hecho de que el Decreto de 12 de marzo de 1939 no tiene cláusula derogatoria.

RESUMEN

Se presenta, por lo tanto, en el ordenamiento jurídico administrativo el problema de una disposición legal que ordena la actividad económica en importantes sectores e interfiere una legislación, dictada sin prever este supuesto.

La puesta en marcha del plan requerirá adoptar nuevos medios que sean adecuados a los objetivos pretendidos, y su aplicación abre un campo nuevo en la dirección de la economía, que puede alcanzar importantes efectos, tanto económicos como jurídicos.