

INCENTIVOS A LA EMPRESA PRIVADA PARA LA EXPANSION INDUSTRIAL

37.078.5:338.93

Por LUIS FERNANDO CASANA PAVON

Sumario: Introducción.—I. Incentivos en los Polos. Examen.—II. Consideraciones sobre posibilidades de mejora del sistema establecido. A) En cuanto a los beneficios en concreto. B) En cuanto a la organización del sistema de promoción. C) Cuestiones sobre atribución de competencias administrativas en materia de promoción industrial.

INTRODUCCION

LA Administración, en materia de desarrollo económico, se encuentra hoy, entre otras, ante estas dos tareas de importancia:

1. La necesidad de revalorizar el carácter unitario y complejo de la acción de desarrollo hasta darle la naturaleza propia de un componente de toda acción de gobierno, lo que administrativamente se traduce en la necesidad de una profunda coordinación de las funciones encomendadas en este orden a los diversos órganos.

	Expropiación	Prof. Crédito Oficial	Libert. amortización	Reduc. cuota 1 fisc.	Reduc. tipo R capit.	Reduc. base trans. patr. y actos jurid.	Reduc. impuesto tráfico emp.	Reduc. desc. aranc. e imp. de comp.	Reduc. arbitr. locales s/estab. o ampl. plantas	Subvención	Prof. subv. para inver. sociales	Beneficios Ley Suelo
Polos	Sí	Sí	Sí	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Sí	Sí
Sectores industriales de interés preferente	Sí	—	—	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	—	—	—	Sí
Sectores industriales agrarios de interés preferente	Sí	(1)	Sí	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	—	—	—	Sí
Zona de preferente (2) localización industrial												
Zona de preferente localización industrial agraria	Sí	(1)	Sí	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 20% sin terrenos.	—	Sí
Red frigorífica nacional	Sí (4)	Sí (3)	Sí	Hasta el 95%	Hasta el 50%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	—	—	—	Sí
Grandes áreas de expansión, artículo 39 Texto III Plan	Sí	Sí	—	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	—	Hasta el 20%	Sí	Sí
Diversos polígonos industriales de preferente localización industrial	—	Sí	Sí	Hasta el 94%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	Hasta el 95%	—	—	Sí (5)

(1) No está prevista la concesión de preferencia, sino sólo la posibilidad de acudir al crédito oficial y una reglamentación espe-

cial del crédito para estas actividades (art. 37. b), párrafo 2.º, del Decreto 2392/1972, de 18 de agosto, *Boletín Oficial del Estado* de 20 de septiembre).

(2) Las zonas de preferente localización industrial no tienen previstos los beneficios en términos generales, pues en virtud de la autorización al Gobierno dada por el artículo 4.2 de la Ley 152/1983, de 2 de diciembre, sobre industrias de interés preferente, es el Gobierno, en cada caso, el que determina la naturaleza, cuantía y condiciones de los beneficios a conceder de entre los señalados en el artículo 3 de dicha Ley, y, además, «las subvenciones o primas que se establezcan».

Los beneficios previstos en el citado artículo 3 son los reseñados en el cuadro, aplicables a los sectores industriales de interés preferente.

No obstante, para las zonas de preferente localización industrial agraria sí han sido determinados, en términos generales, los beneficios, por el Decreto 2392/1972, de 18 de agosto.

(3) Además, algunos tipos de instalaciones definidos en el Decreto 1718/1972, de 30 de junio, tienen acceso al crédito a través del Plan de Sección del Frío Industrial, y los medios de transporte frigorífico definidos asimismo en los apartados b) y c) del grupo 5.º, podrán tener acceso a los créditos que conceden las Cajas de Ahorro en virtud de lo establecido en las disposiciones vigentes (art. 8.º del mencionado Decreto).

La preferencia en la obtención del crédito oficial la tienen concedida por ser sector prioritario declarado a estos efectos (artículo 7.º del Decreto citado).

(4) Salvo frigoríficos de producción móviles incluidos en el grupo 1.º e instalaciones del grupo 5.º del Decreto 1916/1972, de 30 de junio (art. 7.º de dicho Decreto).

(5) Entendemos aplicables los beneficios previstos para las nuevas urbanizaciones.

2. Reconsideración de los respectivos papeles que corresponden al sector público y al sector privado, especialmente en estos dos puntos:

- Revisión de la naturaleza y oportunidades de actuación de la empresa pública.
- Revisión de los sistemas de estímulo a las iniciativas privadas convergentes con el desarrollo económico general.

En este orden, vamos a tratar de los estímulos establecidos actualmente para la iniciativa privada y concretamente de las técnicas de incitación existentes y su posibilidad de mejora en orden al desarrollo industrial.

Juzgamos importante este tema tanto por la conveniencia de realizar un estudio sobre el alcance de los beneficios en concreto, como por las sugerencias que en aras de una mejora del sistema puedan nacer de una reflexión de esta índole, sobre todo teniendo en cuenta que de la calidad de los sistemas empleados para el encauzamiento de la iniciativa privada hacia el desarrollo económico depende, en buena parte, la eficacia de las medidas adoptadas.

Expuestos en forma esquemática, los diversos sistemas de estímulos ofrecidos hoy al sector privado, (existiendo entre ellos una analogía casi completa por tener todos, como precedente legal común, el instaurado en España, con el carácter, entonces, de revisión institucional, por la Ley 152/1963 sobre industrias de interés preferente, son los siguientes:

El examen concreto de cada uno de los beneficios ofrecidos lo vamos a hacer a continuación, con referencia específica al sistema vigente en los polos de desarrollo por ser el más amplio y porque su dilatada vigencia nos ofrece abundantes sugerencias.

La duración tasada de dicho régimen no resta interés al examen de sus beneficios, precisamente por tratarse de una mera aplicación de la fórmula general de fomento industrial de la Ley del III Plan de Desarrollo, que es lógico pensar será componente de los criterios del IV Plan.

Por otra parte, la fórmula de actuación de los Polos de desarrollo existentes, tiene un plazo de vigencia lo suficientemente dilatado como para que sean útiles unas reflexiones de

esta índole, ya que la propia fórmula de polarización exige acciones de carácter intensivo en la misma medida en que su duración es limitada y por consecuencia, irreversible el perjuicio que se puede producir por no mantener la acción al ritmo adecuado.

Por último, es razonable pensar que el instrumento de polarización —sea mediante polígonos industriales o mediante delimitación de pequeñas áreas— continuará existiendo, bien para obtener el máximo rendimiento de las acciones emprendidas o bien como instrumento complementario, en el exclusivo aspecto de la expansión industrial, de otras actuaciones de la Administración para el desarrollo económico.

En primer término, vamos a examinar cada uno de los beneficios; en segundo lugar haremos algunas consideraciones sobre las posibilidades de mejora del sistema establecido, desde el punto de vista de su eficacia.

En el examen de los beneficios hacemos alguna referencia a Córdoba, dado el conocimiento que por nuestra actividad profesional nos ha sido dado adquirir en relación con su Polo de Desarrollo.

I. Incentivos en los Polos. Examen

Los incentivos de los Polos son los siguientes:

A) *Los beneficios aplicables a las industrias de interés preferente en las siguientes condiciones:*

A.1. Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la instalación o ampliación e imposición de servidumbre de paso para las vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos y gases, en los casos en que sea preciso.

La concesión de este beneficio lleva implícita la declaración de la necesidad de ocupación urgente, que se ha de llevar a cabo previa justificación, con arreglo al Decreto 2354/1964, de 11 de septiembre, de que los inmuebles designados por la empresa son necesarios a los fines del proyecto. El resto del expediente se tramita asimismo con el carácter de urgente.

Este beneficio tiene un especial valor como instrumento co-

rector de la posible especulación del suelo si, previamente se ha llevado a cabo la valoración de éste por el procedimiento de precios máximos y mínimos previsto en la Ley 52/1962, de 21 de julio y Decreto 343/1963, de 21 de febrero y aplicable a los Polos en virtud del Decreto-ley 5/1964, de 24 de abril, sobre expropiación-valoración de los terrenos de los Polos, y específicamente al de Córdoba, conforme a la regla 12 de la Orden del Ministerio de la Vivienda de 30 de abril de 1970, sobre ordenación provisional de su territorio.

A.2. Reducción hasta el 95 por 100 de los impuestos siguientes:

A.2. a) Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y actos jurídicos documentados. Gozarán de reducción en la base en los términos establecidos en el número 3 del artículo 66 de la Ley reguladora de los Impuestos Generales sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, texto refundido aprobado por Decreto 1018/1967, de 6 de abril.

La bonificación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales corresponde en primer lugar a las aportaciones sociales en que se materialicen económicamente los actos de constitución o ampliación de sociedades. El alcance efectivo de esta bonificación es notable ya que las solicitudes de beneficios pueden solicitarse y de hecho se solicitan muy frecuentemente por sociedades en constitución o con proyecto de ampliación de capital.

Las transmisiones patrimoniales —en metálico o en especie— al amparo, estas últimas, en las sociedades anónimas, del artículo 31 de la Ley sobre el Régimen Jurídico de las mismas, del 8.º de la Ley de 17 de julio de 1953 en las S. L. y del 116 del Código de Comercio en las demás mercantiles, en que se materializan los actos de aportación social, reciben este beneficio siempre que se lleven a efecto dentro del quinquenio siguiente a la publicación de la Orden de concesión de los beneficios. No consideramos debe aplicarse aquí, por analogía con el establecido para la constitución de la sociedad, el plazo de seis meses que fija el Decreto 2909/1971, de 25 de noviembre —por el que se establecen las condiciones generales a cumplir por las empresas acogidas a los Polos— para presentar el certificado de asientos del Registro

Mercantil porque la constitución de la sociedad es acto distinto y anterior al desembolso del capital, determinante del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales a que nos estamos refiriendo y porque, incluso, se puede considerar prevista la hipótesis de ampliación de capital en el citado Decreto (epígrafe I «Circunstancias de la empresa») que establece sin exigir plazo para ello, que «Las ulteriores vicisitudes de la vida de la sociedad que obtengan acceso al Registro Mercantil se justificarán presentando la correspondiente certificación en el término de un mes desde la fecha del asiento».

También hay que admitir dentro del ámbito de la bonificación, el Impuesto de Transmisiones a que están sujetos, con arreglo al artículo 54.4 del Texto Refundido, los actos y contratos relativos a empréstitos que emitan las Empresas o a los préstamos que concierten con Organismos Internacionales o Instituciones financieras cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas, pues el número 3 del artículo 66 del repetido Texto Refundido (al que se remite el Régimen del Polo) prevé este supuesto junto al de aportaciones.

A.2.b) Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas que grava las ventas por las que se adquieran los bienes de equipo y utillaje de primera instalación cuando no se fabriquen en España.

El alcance de esta bonificación es el correspondiente a la naturaleza del impuesto. En el artículo III apartado *h)* del Texto Refundido (aprobado por Decreto 3314/1966 de 29 de diciembre) se sujetan al mismo «las importaciones de bienes, mercancías o productos sin perjuicio de las especiales modalidades de su exacción». La operación sujeta al impuesto al que se refiere esta bonificación es, pues, la importación de bienes de equipo y utillaje de primera instalación. El momento de su devengo es el de su entrada en el territorio nacional (apartado *d)* del artículo 8.º del Texto Refundido) y corresponde su pago a la persona que realice la importación [artículo 3 apartados *h)* e *i)*].

En cuanto a la no fabricación en España se acreditará mediante certificado del Ministerio de Industria, obtenido por los trámites establecidos en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de diciembre de 1964.

Las «especiales modalidades de su exacción» a que alude el artículo 3, apartado h), mencionado del Texto Refundido no son otras que la de que la recaudación se efectúa —cuando los bienes importados están sujetos y no exentos al Impuesto de Compensación de Gravámenes— conjuntamente con este impuesto, por las oficinas de la Aduana competente, a cuyo efecto el tipo correspondiente al Tráfico de Empresas ya va incluido en la tarifa del Impuesto de Compensación (Cfr. artículo 18.2 del Texto Refundido del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas).

De ello resulta una falta de autonomía recaudatoria del impuesto e incluso una aparente disolución del mismo por su integración en el de compensación, lo que puede hacer pensar que la bonificación del Polo es irrelevante, desde el momento en que está establecida para el Impuesto de Compensación de Gravámenes.

Sin embargo, lo que ocurre es que se ha hecho aplicación del método de simplificación recaudatoria consistente en subsumir el tipo correspondiente al tráfico de empresas en la tarifa del Impuesto de Compensación salvo, naturalmente, cuando la importación no está sujeta a este último impuesto, en cuyo caso, el método recaudatorio es el de declaración-liquidación.

Prueba de la autonomía esencial de este Impuesto respecto del de Compensación de Gravámenes es que los regímenes de exención están establecidos independientemente para cada impuesto: Los del Tráfico de Empresas en los artículos 34 y 35 de su Texto Refundido y los del Impuesto de Compensación en el artículo 5.º de su Texto Refundido aprobado por Decreto 2169/1964, de 9 de julio. Por esta razón, para la efectividad legal de la bonificación del Tráfico de Empresas en las importaciones, es indispensable establecerla expresamente, sin que se pueda estimar que pudiera quedar comprendida en la del Impuesto de Compensación. Si no se hiciera así, entraría en juego el artículo 48.1 párrafo segundo del Reglamento de impuesto aprobado por Decreto 3361/1971, de 23 de diciembre, que dice: «En los casos de importación de artículos, bienes o productos que disfruten de bonificación en el Impuesto de Compensación, las Aduanas —para hallar el tipo aplicable— practicarán dicha bonificación sobre las tarifas actuales *deduciendo previamente de las mismas el 1,5 por 100 corres-*

pondiente al Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, y al porcentaje así resultante le sumarán de nuevo el indicado 1,5 por 100.

Por lo demás, la trascendencia de esta bonificación, o más concretamente, su importancia económica es escasa ya que el tipo general es del 1,5 por 100.

A.2.c) Derechos arancelarios e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores que graven las importaciones de bienes de equipo y utillaje cuando se no fabriquen en España. Este beneficio podrá hacerse extensivo a los materiales y productos que, no produciéndose en España, se importan para su incorporación a bienes de equipo que se fabriquen en España.

Para disfrutar de este beneficio habrá de acreditarse la no fabricación en España mediante certificado del Ministerio de Industria a que se ha hecho alusión en el apartado b) anterior regulado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de diciembre de 1964, sobre tramitación de exenciones y bonificaciones arancelarias.

En este beneficio podemos destacar los siguientes puntos:

A.2.c) 1. Su importancia económica, ya que normalmente la tributación por derechos arancelarios y compensación de gravámenes es de elevada cuantía.

A.2.c) 2. Ciertos inconvenientes de carácter administrativo que pueden surgir y de hecho surgen en la obtención del certificado de no fabricación española, consistentes en cierta lentitud en su expedición —debido a la acumulación masiva de peticiones de este orden que ocasionalmente se cursan para hacer efectivos beneficios fiscales distintos de los de los Polos, y en los problemas prácticos de interpretación que se producen cuando en España se fabrica un producto o bien de equipo igual que en el extranjero, en cuanto a su naturaleza o clase, pero totalmente distinto en cuanto al rendimiento que es un factor de calidad que de alguna manera debe jugar aquí.

A.2.c) 3. Este beneficio plantea el problema de la vigencia del artículo 10 de la Ley de 24 de noviembre de 1939 sobre protección y defensa de la industria nacional, que dispuso que las em-

presas que recibieran algún beneficio o protección administrativa, económica o financiera, no podrían adquirir para sus obras, instalaciones o servicios, artículos o bienes de procedencia extranjera, salvo inexistencia, imperfección o falta de disponibilidad oportuna de artículos de fabricación nacional.

El artículo 13 del Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, sobre medidas preliminares del primer Plan de Desarrollo dispuso que los Ministerios de Hacienda e Industria elevasen al Gobierno un proyecto de ley que introdujera las modificaciones que se estimasen necesarias en las leyes de 24 de octubre de 1939, sobre industrias de interés nacional, y de 24 de noviembre del mismo año—cuyo artículo 10 estamos comentando—para adaptar dichas disposiciones a las exigencias del desarrollo económico del país.

Sin embargo, aunque la Ley de 24 de octubre mencionada ha sido derogada y la de 24 de noviembre, modificada, el artículo 10 de ésta no ha sido afectado por disposiciones posteriores; cabe estimar dudosa su vigencia, a pesar de ello, porque el supuesto que contempló el legislador de 24 de noviembre de 1939 para exigir el empleo o inversión en bienes de fabricación nacional a las empresas titulares de algún beneficio, no puede darse en la actualidad por haber sido derogada la Ley de 24 de octubre de 1939 sobre industrias de interés nacional como complemento de la cual y para los supuestos de empresas beneficiadas a su amparo, se dictó la Ley de 24 de noviembre de 1939.

A.2.d) De los tipos de gravámenes del Impuesto sobre las Rentas del Capital que graven los rendimientos de los empréstitos que emitan las empresas españolas y de los préstamos que las mismas concierten con Organismos Internacionales o con Bancos e instituciones financieras extranjeras, cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas.

Entendemos que la exigencia de que el importe de los empréstitos se dedique a financiar inversiones reales nuevas hay que interpretarla en el sentido de que estas inversiones sean precisamente correspondientes a la ejecución del proyecto acogido a los beneficios del Polo. Así resulta del artículo 1.º del Decreto-ley de 19 de octubre de 1961 al que se remite la Ley de Industrias de Interés Preferente aplicable a los Polos por imperio del artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo. Pues

dicho Decreto —en el que encuentra su base remota fundamental este beneficio— vincula éste a la «financiación de inversiones reales nuevas en actividades pertenecientes a sectores de nuestra economía consideradas como de preferente interés para el desarrollo económico de la nación.

Se trata pues de un beneficio a favor de las empresas acogidas al Polo, que pretende facilitar a éstas la obtención de crédito haciendo atractiva su concesión mediante la reducción fiscal expresada a favor de los perceptores de los intereses correspondientes.

En cuanto a la duración de este beneficio no debe regir el plazo general de cinco años, pues no se puede entender que la bonificación fiscal a favor de los titulares de obligaciones o de los prestamistas haya de terminar antes de la amortización del préstamo, ya que el beneficio de la empresa que ha de gestionar dentro del plazo de cinco años, es la facilidad para conseguir crédito y no la exención fiscal a favor de terceras personas que es el instrumento para ello y que no tiene otro carácter que el de un efecto reflejo del beneficio a las empresas.

Es decir que lo que sí queda sujeto al plazo de cinco años de duración de los beneficios, establecidos en el Decreto 2909/1971 es la emisión del empréstito o la contratación del préstamo.

El comentario que este beneficio sugiere es el de su notable importancia económica ya que el tipo del impuesto sobre el que inicia la bonificación es el de 24 por 100 (número 2 de la tarifa contenida en el artículo 26 del Texto Refundido sobre rentas del capital aprobado por Decreto 3357/1967, de 23 de diciembre).

Además esta bonificación es muy interesante para las empresas que hayan de acudir a la emisión de obligaciones para financiar los proyectos acogidos al Polo, ya que éstas pueden salir al mercado prácticamente libres de impuestos.

Por lo demás, es evidente que la expresión «tipos de gravámenes», empleada para establecer esta bonificación, a favor de los Polos —expresión idéntica a la utilizada por el Decreto de 19 de octubre de 1961 del que, como hemos dicho, procede este beneficio— es equivalente a referir la bonificación a *las cuotas* —como establece el artículo 31.1 del Texto Refundido de este impuesto— aprobado por Decreto 3357/1967, de 23 de diciembre o *al im-*

puesto que es la expresión utilizada por las Resoluciones individuales de concesión de beneficios de los Polos.

A.2.e) Cuota de Licencia Fiscal durante el período de instalación.

Esta reducción se aplica —según establece la regla 5.^a de la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de marzo de 1965, que regula el procedimiento para la aplicación de los beneficios fiscales de los Polos y otros— a las cuotas y recargos que deban satisfacer las empresas como consecuencia de ampliaciones o nuevas instalaciones. El período de instalación ha de entenderse que comprende el período de tiempo que va desde que ella se comienza, hasta la puesta en marcha de la industria con el cumplimiento total del programa de ejecución, incluyéndose en dicho período el tiempo requerido para ensayos y pruebas previos, como establece expresamente la mencionada Orden ministerial.

El comentario que merece este incentivo es totalmente desfavorable hasta el punto de que sería mejor suprimirlo.

Y ello por las siguientes razones:

A.2.e) 1. Porque según la Instrucción provisional para la cuota de licencia fiscal aprobada por Decreto 2361/1960, de 15 de diciembre y según resulta también del artículo 10.1 a) y b) del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales aprobado por Decreto 3313/1966 de 29 de diciembre, el hecho imponible es el mero ejercicio, en tanto que la exención aparece concedida para el período de instalación, es decir, para antes de comenzar el ejercicio de la actividad.

En consecuencia, y conforme a lo previsto en el apartado b) de la regla 5.^a de la antes citada Orden de 27 de marzo de 1965 sólo podrán quedar dentro del ámbito de la exención aquellos supuestos en que, por disposiciones reglamentarias o instrucciones de recaudación, el impuesto haya de exigirse por el funcionamiento en período de prueba o de ensayo de determinadas máquinas o elementos de la planta industrial, o, en los casos de puesta en marcha de la instalación o ampliación, por fases.

A.2.e) 2. Porque un beneficio que como el presente es prácticamente ilusorio menoscaba no sólo la eficacia del sistema de in-

centivos sino sobre todo su valor político, en cuanto actúa a modo de instrumento desilusionante sobre la iniciativa privada y puede ser causa de la pérdida de confianza en la totalidad del sistema de promoción.

Una especialidad de esta bonificación tributaria es la del plazo para su disfrute que, según establece el epígrafe XI del Decreto 2909/1971 de 25 de noviembre abarca a la totalidad del período de instalación aunque éste —hay que entender— se prolongue más allá del quinquenio.

A.2.f) De cualquier arbitrio o tasa de las Corporaciones Locales que grave el establecimiento o ampliación de las plantas industriales que se instalen en la zona.

Dada la redacción del precepto creemos que la bonificación sólo se refiere a los impuestos locales que graven la actividad necesaria para el establecimiento o ampliación de la industria, no a los que recaigan sobre la misma una vez ya instalada.

A título de ejemplo y por lo que se refiere al Ayuntamiento de Córdoba, se señalan a continuación los supuestos de tributación establecidos en las ordenanzas fiscales que consideramos quedan afectados por la bonificación.

Ordenanza número 6. «Licencias para construcciones y obras en terrenos sitios en poblados o contiguos a vías municipales fuera del poblado.

La base de percepción de los derechos o tasas a que se contrae la presente Ordenanza son, de una parte la índole de las obras a realizar, y de otra, la categoría de la calle y construcción que haya de efectuarse.

Ordenanza número 7. «Licencia de apertura de establecimiento». La obligación de contribuir nace en esta Ordenanza con el hecho de la apertura de un establecimiento, entendiéndose como tal los talleres, fábricas, despachos, oficinas, agencias, almacenes, dependencias, depósitos y, en general, todo local que no se destine exclusivamente a vivienda, sino a alguna actividad de industria, comercio, profesión, arte u oficio.

Ordenanza número 8. «Inspección de calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos o instalaciones análogas».

Nace la obligación de contribuir de la existencia, del cambio

de emplazamiento, o de nueva instalación de cualquiera de estos aparatos e instalaciones, generadores o calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas, calderas de calefacción doméstica o de casino, salas de espectáculos u otros establecimientos públicos, aparatos de soldadura autógena, aparatos de soldadura eléctrica, aparatos productores de hielo, centrales eléctricas, cámaras frigoríficas, secaderos, cámaras de maduración artificial de frutos, fraguas, hornos de fundición, etc.

Ordenanza número 33. «Ocupación de la vía pública con escombros, vallas, puntales, asnillas, andamios y cualquier otra de naturaleza análoga».

La obligación de contribuir nace del hecho de solicitar licencia para ocupar la vía pública con los elementos mencionados. El gravamen oscila entre 40 y 1.000 pesetas por cada mes o fracción según la clase de elemento y la categoría de la calle; en algunos casos esta exacción se devenga, además, por cada metro o fracción ocupados.

En cuanto a la Imposición provincial establecida por la Diputación cordobesa a la que afecta la bonificación que comentamos, es la contenida en los epígrafes que a continuación se enumeran con referencia de las respectivas tarifas de la Ordenanza reguladora de los servicios y servidumbres en carreteras y caminos provinciales aprobada por la Corporación Provincial el día 31 de agosto de 1963:

Tarifa 1.^a Permisos y edificaciones.

Epígrafes 1 al 8, 10 y 12 al 16.

Tarifa 2.^a Permisos y canalizaciones.

Epígrafes 17 al 25.

A.3 Libertad de amortización durante el primer quinquenio.

El Decreto 2359/1967, de 23 de diciembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto General sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades jurídicas considera gastos deducibles de los ingresos brutos de las empresas —a los efectos de determinar la base imponible del impuesto— junto con los de administración, conservación, reparación y seguro, las cantidades destinadas a amortización.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de dicho Decreto,

la cifra de amortización que las empresas pueden deducir anualmente de sus ingresos brutos, ha de corresponder a una depreciación o pérdida efectiva, estimándose, por ministerio de la Ley, que esta circunstancia concurre cuando la amortización no exceda de las cantidades que resulten de aplicar, a los valores contables, los coeficientes señalados por el Ministerio de Hacienda o, cuando, por no considerarse que ello perjudique la capitalización de la empresa, el Ministerio referido apruebe, a solicitud del contribuyente, un plan especial de amortización.

Pues bien, el beneficio del Polo consiste, como resulta claro de lo expuesto, en que las empresas pueden fijar con absoluta libertad durante el primer quinquenio la cantidad de los ingresos brutos que estimen conveniente para, computándola como gastos, deducirla a los efectos de determinar la base imponible.

Naturalmente, una vez producida la amortización, no podrá la empresa beneficiaria aplicar los coeficientes legales para amortizar los valores correspondientes al proyecto acogido al Polo, pero, en cualquier caso habrá obtenido una ayuda inicial equivalente, por lo menos, a un aplazamiento sin interés en el pago de parte de la cuota de este impuesto, lo que, puede representar un beneficio interesante cuyo alcance efectivo dependerá de los coeficientes legales de amortización, de cuya aplicación queda dispensada la empresa acogida al Polo.

B) Subvenciones con cargo a las correspondientes partidas consignadas en Programa de Inversiones Públicas con un importe de hasta el 10 por 100 de la inversión, que se concederán en la forma y con los requisitos que establece la Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de julio de 1964.

Si se trata de inversiones sociales, tendrán preferencia en la aplicación de las subvenciones previstas con este fin en el Programa de Inversiones Públicas.

Los elevados gastos de primer establecimiento de las industrias hacen de éste un incentivo ideal compatible con los más exigentes criterios de promoción industrial; pues los referidos gastos además de notables por su cuantía son totalmente ocasionales e independientes de los costes normales de cada sector.

Sin embargo, cuando no se trata de primer establecimiento ni de ampliación en la que concurren las características de ésta,

es posible que la subvención, en algunos casos, puede servir de compensación transitoria de una debilidad financiera de la empresa haciendo en el mejor de los casos, las veces de ortopedia para el funcionamiento de empresas de escasa vitalidad.

Claro que las cautelas legales existentes para la aplicación correcta de los beneficios tienen en sí virtualidad suficiente para evitar el que el importe de la subvención no cumpla su cometido. Sólo es necesario convertir en efectividad las posibilidades legales referidas, mediante su mera aplicación en los casos que proceda.

En cuanto al beneficio de preferencia, en el caso de inversiones sociales, para la aplicación de las subvenciones previstas para ellas en el programa de inversiones públicas, es de tener en cuenta que no existe en el vigente Programa de Inversiones Públicas, con sentido legal concreto, la expresión inversiones sociales.

Sí existió tal expresión, en cambio, en el Programa de Inversiones Públicas para el cuatrienio del I Plan: figuraban entonces las inversiones públicas divididas en dos grandes grupos: el de Inversiones sociales (vivienda y urbanismo, servicios de información, enseñanza media y formación profesional; sanidad y asistencia social e Inversiones militares) y el de inversiones en sectores productivos (todas las restantes programadas).

Quizá por ello la expresión «Inversiones sociales» viene incluyéndose desde el I concurso en todas las órdenes de convocatoria de concurso para los Polos de Desarrollo aunque, una vez suprimida tal expresión del Programa de Inversiones Públicas, no tenga razón de ser el mantenerla sin expresar su alcance.

En consecuencia tal frase se ha de referir ahora a las inversiones en las que se pueda reconocer el carácter social, pudiendo acudir, como criterio de interpretación, a las que en el Programa de Inversiones Públicas vigente cuando se publicó la primera convocatoria de concurso y cuya terminología se ha mantenido, recibieron esta calificación legal. Además, existen suficientes elementos de interpretación en el Plan y fuera de él para fijar el sentido de la expresión.

Con base en estas consideraciones y teniendo en cuenta las listas de actividades estimuladas por los Polos, llegamos a la

conclusión de que las únicas inversiones sociales previstas para los mismos son las que se realicen en Centros de enseñanza y formación profesional.

En cuanto al contenido concreto del beneficio es el de preferencia para obtener las subvenciones establecidas en el Programa de Inversiones Públicas.

En estas subvenciones sólo existe una asignación global por sector y subsector, por lo que para la efectividad del beneficio es necesaria la asignación concreta en la que, por consiguiente, se materializará la preferencia; no se trata por tanto de una simple preferencia temporal sino que la empresa con proyecto de instalación o ampliación de Centro de enseñanza acogido a los Polos, por esta mera circunstancia debe ser considerada legalmente seleccionada para recibir la subvención con cargo a la referida partida del Programa de Inversiones Públicas. No a más puede llegar la preferencia establecida.

Es necesario tener en cuenta la total independencia, tanto por su naturaleza como por el órgano que ha de abonarla, de esta subvención para inversiones sociales, en las que el instrumento de la subvención viene a funcionar como agente ejecutor del Programa de Inversiones Públicas, de las subvenciones a la inversión en inmovilizados a las empresas acogidas al Polo que se concede hasta un máximo del 10 por 100 de dicha inversión.

A título de ejemplo aclaratorio citaremos como incluida en la clase de inversiones sociales las establecidas para los Centros de enseñanza por puestos escolares creados.

C) *Preferencia en la obtención de crédito oficial.*

Es un beneficio típicamente adjetivo ya que sólo otorga una preferencia, sin especificarse, además, la manera de hacerla efectiva.

Esta preferencia para la obtención del crédito oficial es instrumento del que el Gobierno hace uso periódicamente para otras actividades distintas de las acogidas a los Polos, mediante determinación *anual* de los sectores acogidos.

Sin embargo, el Decreto 384/1973, de 22 de febrero, ha introducido un cambio de sistema pues no fija duración de la preferencia que concede y, por otra parte, incluye, entre las activi-

dades prioritarias, a las empresas acogidas a los Polos, lo cual es cuando menos redundante, ya que éstas la tienen concedida por un plazo, además determinado, a diferencia de dicho Decreto, extremo que puede dar lugar a dificultades de interpretación en cuanto a la concesión del beneficio a las empresas de los Polos.

El crédito oficial—regulado fundamentalmente por la Ley 31/1971, de 19 de junio— puede ser concedido a las empresas de los Polos por los Bancos de Crédito Industrial, Crédito Agrícola o Crédito a la Construcción, según la clase de actividad; el plazo máximo de amortización del Industrial es de nueve años; el interés del 6,50 al 7 por 100. Cuantía máxima el 70 por 100 de la inversión en capital fijo, no pudiendo rebasar el 200 por 100 del capital fiscal de la empresa. Hay además, algunas limitaciones para las empresas extranjeras, y la general, establecida por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 15 de enero de 1965, de que la aplicación del préstamo no puede hacerse para importar bienes.

El crédito oficial es poco utilizado por las empresas de los Polos debido, fundamentalmente, a la lentitud en su tramitación y condiciones poco atractivas, en relación con las ofrecidas, quizá con un mayor riesgo, por la Banca privada.

Por otra parte, la amplia gama de sectores y actividades para las que va estando prevista la preferencia en el crédito oficial (el Decreto 384/1973 citado la establece para 27 actividades distintas, entre las que se incluyen las que se establezcan en zonas de preferente localización), ha dado lugar a que la norma de preferencia, como instrumento puramente adjetivo, vaya perdiendo eficacia como incentivo.

D) *Otros beneficios*

La Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956 establece en el capítulo IV de su título V determinados beneficios a favor de quienes ejecutaren a su costa o sufragaran anticipadamente nuevas urbanizaciones. Dichos beneficios son el 80 por 100 de las cuotas de la contribución territorial urbana, con sus recargos, que recaigan sobre las edificaciones y la totalidad del importe de los arbitrios locales ordinarios y extraordinarios que recayeran sobre las edificacio-

nes, con un plazo de duración de diez años, prorrogables hasta veinticinco.

Al mismo beneficio se refiere el artículo 12.7 del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, aprobado por Decreto 1251/1986, de 12 de mayo.

Asimismo el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley reguladora del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Gastos Jurídicos documentados, aprobado por Decreto 1018/1967, de 6 de abril, establece, en sus números 31, 33, 34, 35, 36 y 37 (según la redacción dada a este número por el artículo 2.º del Decreto 1051/1968), y 38, exención total de dicho impuesto general para una serie de actos y contratos relativos a solares en zonas de nueva urbanización.

Pues bien, en las Ordenes de convocatoria de los concursos de los Polos se viene haciendo referencia a estos beneficios como incentivos a las actividades económicas y sociales que se establezcan en los polígonos industriales enclavados en los Polos.

Plantea ello, en apariencia, el problema de la falta de rango legal suficiente de las Ordenes de convocatoria, para establecer exenciones fiscales y ello aunque en dichas convocatorias haya una referencia al artículo 5.º del Decreto 153/1964, de 30 de enero, que parece invocarse como amparo legal adecuado.

Mas, en realidad, no existe tal problema ya que a la indicación contenida en las convocatorias no se le puede ni debe reconocer valor normativo autónomo a estos efectos, como tampoco al referido Decreto 153/1964 —que sería inoperante, en efecto, por carecer de rango legal— ni dar otro alcance que el de mera referencia o recordatorio de preceptos legales que por su propia virtualidad podrán redundar en beneficio de las actividades que se instalaren en los polígonos industriales de los Polos, aunque, eso sí, tales actividades no hubieren recibido los beneficios del Polo.

Y es que, en efecto, si los indicados preceptos vienen, en su conjunto, a establecer un sistema de estímulo a la actividad urbanizadora, sin distinguir tipos de urbanizaciones, han de considerarse incluidas, en los supuestos de las mismas, las de carácter industrial que se realicen en los polígonos de esta clase enclavados en los Polos.

Los beneficios establecidos en el capítulo IV, título V y concretamente en el artículo 189 de la Ley del Suelo y 13 del Decreto 1744/1966 pueden incidir sobre las actividades acogidas a los Polos que se instalen en los polígonos en ellos enclavados, en cuanto que, aunque aparecen concebidos a favor de los urbanizadores, hay que tener en cuenta que el artículo 191 de dicha Ley establece la posibilidad de su transmisión a los adquirentes de las parcelas, pues están configurados como verdaderos valores patrimoniales negociables que pueden ser transmitidos, reservados por el enajenante e incluso dados en garantía de determinados créditos. Además, la concesión de los mismos puede ser instada directamente por los propios compradores de terrenos urbanizados al amparo de los artículos 8.3 y 15 del Decreto 1744/1966, aunque, ciertamente, encontrarían dificultades prácticas para reunir la documentación necesaria para solicitar el beneficio.

Por lo demás estas bonificaciones tributarias es evidente que suponen además otro beneficio para los industriales del Polo, ya que promueven la oferta de terrenos urbanizados.

El procedimiento para hacer efectivos estos beneficios fiscales está contenido en el Decreto 1744/1966, de 30 de junio, antes citado.

Los beneficios establecidos en el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados no merecen un comentario favorable.

En efecto, los supuestos contemplados por los antes referidos apartados del artículo 65 de la mencionada Ley reguladora del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, es difícil que concurren en las empresas que acuden al Polo, pues aparte de que el apartado 37 de dicho artículo, ha sido prácticamente derogado por Decreto de 27 de mayo de 1968, se refieren los demás a supuestos de transmisiones de terrenos al Municipio, a adjudicaciones en pago de expropiación o de participaciones en gastos de urbanización o a adquisiciones por vía de expropiación, compensación o por consecuencia de parcelaciones y reparcelaciones.

Es decir, que todos los casos de exención fiscal de que estamos tratando que, en su conjunto, constituyen una fórmula de

conciliación entre los intereses de los propietarios del suelo y los proyectos de Ordenación Urbana, presuponen, por su propia naturaleza, una titularidad dominical previa sobre el suelo afectado por dicha ordenación; son una serie de ventajas a los propietarios del mismo, precisamente por su calidad de tales y no es fácil pensar que una ventaja que a ellos les da el Fisco vaya a repercutir sensiblemente sobre los compradores de parcelas industriales, y aunque así se estimase, es lo cierto, que la ventaja consiguiente sería un simple efecto reflejo del beneficio concedido a la propiedad del suelo y no la exención fiscal que estamos comentando.

Lo que, en suma, ha ocurrido es que ha sido reformado el régimen de exenciones tributarias en las ordenaciones urbanísticas, al cual se remitía antes la normativa de los Polos, y esta reforma, por haber sido determinada solamente por exigencias de la planificación urbana, carece de toda idea de estímulo a la inversión industrial, por lo que la cita de estos preceptos entre los beneficios fiscales de los Polos es prácticamente inútil.

II. Consideraciones sobre las posibilidades de mejora en el sistema establecido

A) En relación con cada uno de los beneficios

La aplicación práctica de las normas que regulan los beneficios examinados, sugiere multitud de cuestiones cuyo examen detallado, sin embargo, no es necesario, si sólo se trata de concretar sugerencias en torno a la cuestión de aumentar la eficacia del sistema.

Por esta razón, de este cúmulo de cuestiones entresacamos aquí, como más importantes en este sentido, las siguientes conclusiones.

A.1. En relación con el beneficio de Expropiación Forzosa.

La expropiación forzosa no es sólo un instrumento para obligar a vender sino para imponer la venta a justo precio.

Por ello, las previsiones legales sobre la valoración de la demarcación de los Polos por el procedimiento de precios máximos

y mínimos a efectos de su expropiación a favor de los industriales acogidos a los beneficios de los mismos, no son sólo una forma de hacer más ágil la tramitación de los correspondientes expedientes sino una manera de ejercer una eficaz función de regulación de los precios de los terrenos.

En consecuencia, resulta necesario que las previsiones legales referidas —contenidas en el Decreto-ley 5/1964, de 24 de abril en relación con la Ley 52/1962, de 21 de julio y el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, y las diversas Ordenes ministeriales de ordenación del territorio de cada Polo— sean una realidad efectiva.

A.2. En relación con el beneficio Fiscal de reducción del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Sería verdaderamente conveniente ampliar los supuestos de la bonificación de este impuesto a la adquisición de terrenos en todo caso, bien que estableciendo las adecuadas previsiones para evitar que este beneficio recayese en todo o en parte sobre la propiedad del suelo, en vez de suponer una ventaja para las industrias.

A.3. En relación con la reducción del Impuesto de Tráfico de Empresas.

Además de la bonificación de este impuesto en las importaciones, debería extenderse en todo caso a las adquisiciones de bienes de inversión. Sería una forma muy eficaz de estimular las inversiones productivas.

A.4. En cuanto al beneficio de los Derechos Arancelarios e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores.

Es conveniente perfeccionar el sistema de expedición del certificado de no fabricación en España —requisito indispensable para hacer efectivo este beneficio— en dos sentidos: En el de hacer posible su expedición inmediata (no se concibe que sea necesaria otra actividad administrativa que la de consulta a un registro) y en el de dar entrada a consideraciones sobre calidad y rendimiento en los criterios de identificación, a estos efectos, de los bienes de equipo.

Es necesaria también una expresa determinación legal sobre

si el artículo 10 de la Ley de 24 de noviembre de 1939 rige para las empresas acogidas a los Polos, reduciendo su alcance restrictivo, en caso de darse una interpretación afirmativa de su vigencia, a las adquisiciones de bienes de inversión que se realizaran en ejecución del proyecto acogido al Polo, dado que el sistema actual de fomento—que no pudo contemplar el legislador de 1939—es el de beneficiar proyectos concretos y no empresas.

Por otra parte, resulta indispensable, en cualquier caso, si se estima que el referido artículo 10 está vigente, reducir asimismo el ámbito de su aplicación a los supuestos de adquisición de bienes o artículos que no sean equipo productivo, porque en otro caso, supondría un menoscabo para nuestro intento de crear empresas de carácter competitivo con el exterior, sobre todo mientras la simple calidad no se tenga en cuenta para decidir sobre el sentido del informe acerca de la fabricación o no en España de los bienes.

A.5. En relación con la bonificación en la cuota de Licencia Fiscal.

Por su carácter prácticamente inútil el ofrecimiento de este beneficio debe suprimirse, con base, sobre todo, en el efecto negativo que ejerce sobre el sector privado el ofrecimiento de beneficios de ínfima cuantía.

A.6. En cuanto al beneficio de los Arbitrios y Tasas de las Corporaciones Locales.

Este beneficio debería ser ampliado a toda clase de impuestos, tasas, o arbitrios locales o provinciales que recaigan sobre los solares, edificaciones, establecimiento, ampliación o funcionamiento de las instalaciones durante el primer quinquenio.

Sería ello una manera de llevar a la práctica, con una fórmula concreta, las previsiones de la Ley artículo 37.1 del Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo, en orden a la participación efectiva de las Corporaciones Locales en el desarrollo regional, y, en la práctica, una materialización de tendencias espontáneas existentes.

A.7. En orden a las Subvenciones.

Debe tener adecuado reflejo en la regulación de este beneficio

la circunstancia de que, a diferencia de los demás, su concesión a una empresa trasciende o afecta a las restantes participantes en el concurso, en cuanto disminuye las disponibilidades correspondientes de la cifra consignada para este fin en el Programa de Inversiones Públicas.

Sería por ello conveniente dar mayor elasticidad a la graduación de este beneficio, no sujetando la cuantía del mismo a la de ningún grupo preestablecido, como es criterio usual, sino concederlo sencillamente del 1 al 10 por 100.

Es conveniente también el que se regule mediante Orden ministerial el valor que, desde el punto de vista de la concesión de la subvención, tienen las inversiones realizadas antes de la Resolución del concurso.

En cuanto a la preferencia para la subvención, en el caso de inversiones sociales, sería oportuno determinar el procedimiento mediante el cual las propias empresas pueden hacer efectivo este beneficio.

Es importante también considerar la oportunidad de subvencionar —en los sectores en que ello no sea un contrasentido con el adecuado nivel tecnológico— además de la inversión en inmobilizados, la que se realice con otros fines y, sobre todo, su determinación mediante creación de puestos de trabajo; esta fórmula aparece admisible dentro de la Ley de industrias de Interés Preferente que en cuanto a la subvención adopta la fórmula de su concesión «en función de los objetivos que se establezcan».

A.8. En cuanto a los beneficios que concede la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y disposiciones concordantes posteriores, a las actividades que se establezcan en los polígonos industriales enclavados en el ámbito territorial de los Polos, es conveniente, para evitar dificultades de interpretación, aclarar que la aplicabilidad de estos beneficios trae su causa legal de la citada Ley y de los correspondientes textos refundidos de carácter fiscal, que regulan, desde este punto de vista, las nuevas urbanizaciones.

A.9. Preferencia en la obtención del Crédito Oficial.

En este beneficio se debería sustituir la concesión de preferen-

cia en la forma general y abstracta actual, con la previsión de un trato más favorable a las empresas de los Polos en cuanto al interés, al plazo de amortización o a ambas cosas.

Tampoco deja de tener interés la localización de medios de gestión de los Bancos de Crédito Oficial en las demarcaciones de los Polos.

B) *En cuanto a la organización del sistema de promoción.*

B.1. Bases de incidencia de los incentivos.

Los sistemas de incentivos a la iniciativa privada han de organizarse, necesariamente, tomando como bases de incidencia la sectorial o la territorial.

Sin embargo, normalmente —salvo casos excepcionales como nuestros antiguos Polos de promoción— no se adopta ninguno de estos criterios en forma pura o absoluta. La razón de ello es que la selectividad es necesaria para no dispersar esfuerzos y para no dispensarlos indiscriminadamente entre sectores cuya necesidad de estímulo es distinta, aún refiriendo la labor de incitación a un área geográfica determinada.

Pues bien, la lógica y recíproca complementariedad de los criterios territorial y sectorial en una misma acción administrativa, ha de producirse asimismo, mediante una estructuración conjunta, y con el mismo rigor, entre acciones administrativas distintas.

Sólo en los casos en que los problemas de subdesarrollo territorial sean de tal entidad y perjudiquen en tal grado el interés regional que aconsejen prescindir de los indicadores sectoriales, deberá ser el principio territorial el determinante —bien que a corto plazo— de las líneas de actuación.

Por supuesto que entonces, todo se hace radicar en la cuestión —de acusado matiz político— de cuándo el subdesarrollo de una zona se ha de estimar que justifica el prescindir total o parcialmente de los criterios de selectividad sectorial.

En cualquier caso, se ha de tener en cuenta que aunque es cierto que no se debe matizar el sistema con ningún género de principios asistenciales —pues las áreas deprimidas a las que se aplique han de ser de algún modo «áreas promesa» con alguna potencialidad económica— es igualmente cierto que un tecno-

cratismo a ultranza, que deje preterido como elemento determinante en las decisiones de implantación de un sistema de desarrollo industrial, —por no poderse cuantificar con las técnicas econométricas— el componente humano de las relaciones económicas, está introduciendo un elemento perturbador de la eficacia del propio sistema, salvo que esta eficacia no se valore a la luz de las auténticas metas del desarrollo.

B.2. Necesidad de coordinar las diversas acciones administrativas y de evitar su proliferación.

Es evidente que las acciones de fomento de la iniciativa privada son entre sí antitéticas y se genera entre ellas un recíproco efecto de menoscabo, que puede llegar a anular el éxito de las mismas en el caso de que por la multiplicación de tales acciones producida por presiones regionales —probablemente difíciles de resistir si se producen de forma sucesiva— pierda cada una el grado de singularidad preciso para que produzcan efecto.

Una posible solución para evitar esto hasta cierto punto es la diversificación de fórmulas de estímulo, lo más específicas y plegadas a las circunstancias que sea posible, de manera tal que un mismo sector no se vea simultáneamente atraído hacia dos localizaciones distintas. Comporta ello una adaptación de las fórmulas a las condiciones fácticas, que, aunque extraña a nuestra irresistible tendencia a las sistematizaciones teóricas y generales, no dejará de producir grandes beneficios.

Las soluciones simplistas tienen tanto de brillante y clara rotundidad como frívola ligereza, cuando las cuestiones planteadas exigen actitudes reflexivas y soluciones complejas.

Por ello resulta inadecuada esa postura —relativamente generalizada— que considera como fórmulas de fomento industrial territorial, recíprocamente excluyentes entre sí, la de los Polos y la de las grandes áreas, como delimitaciones de incidencia de los regímenes de promoción; por el contrario hay que ir a una armonización de los varios instrumentos de fomento existentes en este orden.

B.3. Importancia de los elementos jurídicos.

Las normas jurídico-administrativas forman parte importante de todo sistema de encauzamiento de la iniciativa privada, en

dos niveles: en primer lugar, en el plano superior de los principios, ya que la idea básica en cuanto a la indispensable justicia del sistema, es que estamos ante un caso de empleo de medios económicos —directos como la subvención o indirectos como la bonificación de impuestos— o de otro género de privilegios, que el Estado asigna a supuestos o empresas concretas y determinadas, lo que sólo se puede justificar por razones de la productividad social de cada proyecto beneficiado.

En segundo término, en el nivel concreto de la organización, también la importancia de las normas jurídicas es fundamental, por ser el único medio regulador de los comportamientos humanos con trascendencia social y, consiguientemente, la única forma de encauzarlos hacia metas de interés general.

A este respecto es importante tener en cuenta que las normas administrativas pueden tener, según su clase, dos sentidos: el de la incitación y el de la constricción —complementario del anterior— que han de ser adecuadamente utilizados.

Nos obliga a ello nuestra actual situación, en la que sólo se podrá conseguir compensar el espontáneo movimiento de aceleración de los procesos de desequilibrio regional, mediante el adecuado contrapunto de las medidas condicionantes o impeditivas de la implantación industrial en áreas saturadas. Claro que estas medidas de constricción han de tener una absoluta adaptación a su objetivo, más allá del cual serían perjudiciales, y su objetivo es condicionar la localización, no la decisión de implantar una industria.

No faltan precedentes en nuestra legislación administrativa del empleo de fórmulas de constricción para la instalación y ampliación de industrias; baste citar a este respecto las normas que establecen la posibilidad de que la Administración impida la instalación, ampliación o traslado de plantas industriales de algunos sectores, cuando no se alcancen determinados mínimos de dimensión o inversión, o no se cumplan ciertas condiciones técnicas; también podemos citar las normas sobre reestructuración de sectores específicos.

Otra cuestión importante en el aspecto jurídico-legal de la promoción industrial es la de que, dada la naturaleza propia de las normas de estímulo a la iniciativa privada, para cuya vi-

gencia social es indispensable el conocimiento de las mismas, ha de tratarse de que éste sea, no sólo posible, sino fácil: todo lo que en esta línea se haga es una medida de notable rendimiento en orden a facilitar el cumplimiento de las previsiones de la Administración en cuanto a la participación del sector privado en el desarrollo regional.

Debe hacerse el menor uso posible del sistema de remisión a textos legales anteriores pues aunque ello sea técnicamente perfecto, dificulta la cómoda asequibilidad de las normas, y, en definitiva, su conocimiento. La enumeración de los supuestos de hecho concretos que contemplan las normas sobre beneficios fiscales e incluso la indicación de las líneas generales del procedimiento deben formar parte del contenido de las bases de convocatoria de los concursos o, caso de no existir éstos, de las disposiciones reguladoras de los incentivos.

No es conveniente, por otra parte, y sin que ello implique desconocer los matices sutiles de la labor de persuasión de la consiguiente acción administrativa, dejarse llevar por la tendencia —muy explicable y acorde con nuestro temperamento extremo— a preocuparse de crear y ofrecer una imagen brillante del sistema de beneficios.

Una última cuestión creemos que debe ser resaltada: la de la importancia de la coordinación administrativa, absolutamente indispensable en este orden en el que hay una multiplicidad de interferencias operativas dentro del sector público y entre éste y el sector privado.

C) Cuestiones sobre la atribución de competencias administrativas en materia de promoción industrial

Es un hecho reconocido que la acción de la Administración Pública ha visto enriquecido su campo con la entrada, en el cúmulo de sus complejas funciones, de las llamadas «técnicas de incitación», esto es, el fomento de las actividades del sector privado convergentes con el interés general.

Dentro de estas funciones, tienen especial relieve los estímulos de las actividades económicas, especialmente generadoras de riqueza y, concretamente, de las de expansión industrial.

Pues bien, la acción administrativa en este orden, plantea, como tema de importancia, el de la determinación de los órganos encargados de llevarla a cabo.

Ocurre así, no sólo porque estas funciones no encajan en las formas tradicionales de actuación de la Administración y exigen, por su propio objeto, un especial estilo lleno de interesantes matices sino porque en la ocasión concreta de ser encomendada a órganos específicos, se plantean dos opciones:

a) La de atribuir las a los órganos que comunmente tienen encomendada la acción en el respectivo sector; es decir, adoptar un criterio puramente material.

b) La de encomendarlas a instrumentos peculiares.

Lo primero resultará adecuado cuando el grado de desarrollo existente no demande otra cosa de las funciones de estímulo que la de que éstas, inspirándose en ajustados y rigurosos criterios de selectividad, actúen de cauces de un dinamismo o tendencia expansiva ya existente.

En cambio, si estamos ante un país—o ante una zona determinada dentro de un país— no del todo desarrollados, en los que la actividad mencionada haya de tener especial virtualidad desencadenante de posibilidades latentes en un contexto socioeconómico cuya complejidad y peculiares fenómenos de interconexión no puedan ser valorados en todas sus dimensiones con los órganos administrativos tradicionales, habrá que pensar en otra clase de instrumentos.

