

personal necesario para la actuación de la Comisión creada por el artículo anterior, y atenderá a los gastos de todo orden que el funcionamiento de la misma produzca.

Artículo noveno.—Se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar las disposiciones complementarias que exija la ejecución del presente Decreto, que entrará en vigor en la fecha de su publicación.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a ocho de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro.

FRANSISCO FRANCO

El Ministro Subsecretario
de la Presidencia del Gobierno.
LUIS CARRERO BLANCO

*Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo
1964-1967. (Continuación.)*

VI. PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS

1. INTRODUCCION

A) LA INVERSION PUBLICA EN EL CUADRO GENERAL DE LA ECONOMIA

Establecida la cifra disponible para inversiones en la *previsión de la evolución de las principales magnitudes de la economía española durante los próximos cuatro años*, se trata en el presente capítulo de exponer el programa de inversiones públicas para el referido período.

Como se desprende de la argumentación contenida anteriormente, el total de recursos que se asignan a las diferentes partidas no puede exceder del total de recursos disponibles. La finalidad práctica perseguida con el planteamiento global y conjunto del proceso de desarrollo reflejado en el cuadro general de la economía, radica justamente en poner de manifiesto la absoluta interdependencia de las diversas cifras que lo integran. El consumo público y privado, más las inversiones, más las exportaciones, más las importaciones.

Una vez realizada la distribución de los recursos disponibles entre consumo e inversión, de suerte que la inversión productiva aumente a un ritmo medio anual del 10 por 100, y establecido el principio del equilibrio presupuestario para la financiación de las inversiones públicas, debe acometerse la distribución por grandes sectores y subsectores económicos de los fondos disponibles para inversiones a cargo del Estado y demás entidades públicas.

B) AMBITO DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS

El Programa de inversiones públicas comprende tanto las del Estado como las de los Organismos autónomos y las Corporaciones locales, ya que ello viene impuesto no sólo por la necesaria consideración global de las inversiones públicas, propia de todo Plan de Desarrollo Económico, sino además por la participación conjunta de la Administración Central y de Organismos autónomos o Corporaciones locales en la realización de numerosos proyectos y por la existencia en los Presupuestos Generales del Estado de subvenciones con destino a inversiones a realizar por dichas Corporaciones y Organismos e incluso por el sector privado.

Se trata, por consiguiente, de programar la inversión pública total, incluida la de las Empresas Nacionales y las Corporaciones locales, cualquiera que sea la entidad que asuma su ejecución y el presupuesto donde figuren

los fondos disponibles. El Programa abarca tanto la inversión real, es decir, la directamente aplicada a satisfacer el importe de las obras y servicios que se realicen y sus gastos de conservación y reparación como la inversión financiera, consistente en concesión de créditos o adquisición de valores mobiliarios determinados.

C) VOLUMEN ACTUAL DE LA INVERSION PUBLICA

Como punto de partida para el cálculo de los fondos públicos de inversión correspondientes al próximo cuatrenio se dispone del balance consolidado del ejercicio de 1962 y de una estimación de las inversiones del año en curso. Según datos facilitados por la Ponencia de Financiación (anexo núm. 7), la inversión pública total (Estado, Organismos autónomos y Corporaciones locales) en 1962 ha sido de 51.900 millones de pesetas, de las que corresponden a inversiones reales 35.700 millones y a inversiones financieras los 16.200 millones restantes (la partida principal es la relativa a la financiación de las empresas del INI a través del mercado de capitales). Para el presente año 1963 se prevé que la inversión pública total ascienda a 62.800 millones (44.600 millones de inversiones reales y 18.200 millones de inversiones financieras).

D) LIMITE DE LOS GASTOS CONSUNTIVOS

La Ponencia de Financiación en su *Informe sobre las condiciones generales de crecimiento de la economía española en el periodo del Plan* ha proyectado el crecimiento de los gastos públicos corrientes o consuntivos al ritmo de un 5 por 100 anual, tomando como base la cifra estimada para 1963, y subraya el carácter esencial de esta decisión, ya que, siendo el consumo y la inversión del sector público gastos que recíprocamente se excluyen, un mayor incremento del consumo público implicaría necesariamente un ritmo menor en la expansión de las inversiones, factor básico de los ulteriores crecimientos del producto nacional. De ahí que los gastos consuntivos del sector público deban limitarse lo más posible.

El incremento del consumo público al ritmo previsto del 5 por 100 anual ha de entenderse como promedio de la evolución del conjunto de los gastos corrientes o consuntivos que admite naturalmente diversos grados de expansión para cada uno de ellos. Pero esta flexibilidad para la determinación concreta de las diversas partidas de gastos públicos corrientes habrá de moverse necesariamente dentro del límite impuesto por el indicado ritmo global de crecimiento del 5 por 100 anual. En otros países se acompaña el aumento de los gastos consuntivos al ritmo de crecimiento demográfico, entendiéndose que las necesidades de los servicios públicos y de las estructuras administrativas están en función de la cifra de población. Esto representaría un aumento anual del 1 por 100. Sin embargo, en nuestro caso, la notoria insuficiencia de algunos servicios y otras previsibles atenciones a las que habrá de hacer frente la Hacienda pública han inducido a la Ponencia de Financiación a establecer el ritmo mayor que se ha señalado.

E) ESTIMACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS PARA EL PERIODO DEL PLAN

De acuerdo con las previsiones de crecimiento de los recursos disponibles por el Estado, Organismos autónomos y Corporaciones locales, establecidas por la Ponencia de Financiación, y deducidos los gastos corrientes o consun-

tivos a que anteriormente se ha hecho referencia, la cifra total de inversión para el período del Plan de Desarrollo sería de:

Años	Millones de pesetas
1964	72.130
1965	79.443
1966	87.333
1967	96.036

Esto representa un volumen global de inversiones públicas de 334.997 millones de pesetas a lo largo del cuatrienio.

Como la propia Ponencia de Financiación señala, las estimaciones hasta aquí realizadas no pueden considerarse como definitivas, por las rectificaciones que habrán de introducirse a medida que se depuren los datos. Sin embargo, con los elementos de que se dispone puede formularse ya, en líneas generales, el programa de inversiones públicas a realizar durante el próximo cuatrienio y, más concretamente, la propuesta relativa a la primera anualidad, de los capítulos correspondientes de los Presupuestos generales del Estado.

El esfuerzo de inversión que el Plan representa y el considerable impulso que habrá de imprimir al proceso de desarrollo, se ponen de manifiesto comparando la cifra de 334.997 millones de pesetas a que ascienden las inversiones públicas para el próximo cuatrienio, con la correspondiente a los cuatro últimos años (1959-1962, inclusive), que fué de 171.900 millones (en pesetas de 1962).

F) SELECCION DE LAS INVERSIONES

Al igual que se indicó respecto de los gastos corrientes o consuntivos, el ritmo de incremento anual del 10 por 100 previsto para las inversiones públicas viene a señalar el límite global dentro del que éstas han de moverse para mantener el equilibrio indispensable a todo proceso continuado de desarrollo. Pero dicho porcentaje, por representar un promedio, admite y presupone ritmos distintos de crecimiento en las inversiones relativas a cada sector o subsector, adecuados a las necesidades del Plan.

Para formular el Programa de inversiones públicas no cabe, por tanto, acudir al simple prorrateo de los incrementos de recursos financieros disponibles, sino que es preciso efectuar una rigurosa selección de inversiones que permita conseguir la óptima utilización de los fondos públicos, aplicándolos a aquellos sectores y proyectos concretos que resulten más decisivos para alcanzar los objetivos sociales y económicos del Plan. Esta selección de inversiones es el instrumento más importante de que dispone el Estado para hacer realidad el Plan de Desarrollo.

Una clara orientación al respecto se desprendió del acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 31 de mayo de 1961, por el que se señalaban algunas directrices sobre el desarrollo económico, cuyo texto se transcribe a continuación:

«Estima el Gobierno como criterio preponderante para el establecimiento de prioridades, el del máximo producto social. Esto no obstante, en aquellos casos en que las diferencias no sean muy marcadas, deberán considerarse favorablemente aquellas actividades que originen un mayor empleo o estén localizadas en zonas menos desarrolladas.»

G) CRITERIOS DE PRIORIDAD

En consecuencia, los criterios de prioridad seguidos para la selección de las inversiones son:

- a) La rentabilidad de los proyectos.
- b) La creación de puestos de trabajo.
- c) La repercusión favorable en la balanza de pagos.
- d) Una eficaz acción de desarrollo de las áreas geográficas y de los sectores de población que más lo necesitan.

Los anteriores criterios generales de política económica marcados por el Gobierno se han instrumentado mediante una serie de criterios de carácter operativo que se enuncian a continuación:

1) CONCENTRACIÓN DEL ESFUERZO EN LAS INVERSIONES QUE DE MODO DIRECTO E INMEDIATO IMPULSAN EL PROCESO DE DESARROLLO

Este criterio ha permitido trazar una neta línea divisoria entre las obras y servicios necesarios para promover el desarrollo y aquellos otros que no guardan relación directa con los objetivos del Plan. Sólo para los primeros se propone un aumento de inversiones, mientras que las relativas a los segundos habrán de mantenerse sensiblemente en su actual volumen.

Con ello se evita la formación de un peligroso clima expansivo en la generalidad de los servicios del Estado, que atacaría de raíz la razón de ser del Plan de Desarrollo. Si todos los servicios pretendieran expansionarse en la misma medida, el desarrollo económico se vería comprometido y el Plan resultaría superfluo e inviable.

Para impulsar el desarrollo es preciso evitar la dispersión de esfuerzos y ceñirse a las inversiones directamente ligadas a los objetivos del Plan, siendo únicamente éstas las que se incrementen. Las restantes inversiones, si se tienen en cuenta, es tan sólo porque éste ha de partir de la consideración global de las grandes magnitudes de la economía, y una de ellas es la cifra de inversión total. De otra parte, resulta aconsejable hacer figurar en el Plan la cifra total de inversiones para que, al ser contrastada con su correlativa de los gastos consuntivos, dé una mayor idea del esfuerzo del Estado en favor de la inversión, lo cual habrá de producir un saludable efecto psicológico en el sector privado, al que se pide también, como contribución al desarrollo económico, un alto nivel de inversiones.

2) TERMINACIÓN DE OBRAS EN CURSO

El presente Programa de inversiones pretende acelerar al máximo la terminación de obras en curso que responden a los anteriores criterios de prioridad, especialmente aquellas que se hallan ya ejecutadas en más de un 50 por 100 de su volumen. La importancia de este criterio selectivo es manifiesta, y cuanto más largo sea el período de tiempo empleado en ejecutar una obra tanto más pesa el factor inflacionista derivado de la inmovilización de una gran masa de recursos que todavía no son productivos.

Se trata, por consiguiente, de conseguir en cada caso el ritmo de ejecución de obras más adecuado desde el punto de vista técnico y económico.

3) REALIZACIÓN DE LAS INVERSIONES COMPLEMENTARIAS PRECISAS PARA OBTENER EL MÁXIMO RENDIMIENTO DE LAS OBRAS PRINCIPALES YA EJECUTADAS

En algunos casos las inversiones realizadas no han alcanzado todavía su pleno rendimiento por estar pendiente la terminación de obras accesorias o complemen-

tarias de las anteriores, sin las cuales la rentabilidad de la inversión resulta baja. Con un esfuerzo relativamente pequeño podrán lograrse importantes incrementos de productividad. Obedeciendo a este criterio se incluyen en el Programa de inversiones públicas numerosas obras que constituyen complemento necesario de otras anteriormente realizadas.

4) GASTOS DE CONSERVACIÓN EXTRAORDINARIOS DE LAS OBRAS E INSTALACIONES EXISTENTES

Un tipo de inversiones de gran interés está constituido por las que se realizan para mantener en perfecto estado de conservación las obras y servicios ya existentes. Sin una adecuada conservación las obras e instalaciones sufren un agudo proceso de deterioro que las convierte en inservibles o las deja en unas condiciones de uso por debajo del límite mínimo tolerable.

5) COORDINACIÓN DE UNAS INVERSIONES CON OTRAS

En los casos en que las inversiones a cargo de diversos Departamentos o servicios guardan una íntima relación, por constituir partes integrantes de un mismo programa sectorial, y también cuando se trata de planes sectoriales, que deben marchar paralelamente por repercutir la expansión de uno de ellos en el otro, la idea que ha presidido la selección de estas inversiones ha sido la de asegurar al máximo su perfecta coordinación, de modo que no se produzcan desfases en la ejecución de los proyectos respectivos. A tal fin, las inversiones a cargo de un Departamento que se incluyen en el presente Programa guardan la debida correspondencia con las de los otros Departamentos. Gracias a una más perfecta coordinación de aquellas inversiones que por su propia naturaleza están concatenadas, se logrará una mejor utilización de los recursos disponibles.

6) URGENCIA DE LA INVERSIÓN

Al establecer el orden de prioridad de las inversiones se ha tenido también en cuenta el carácter de urgencia que algunas de ellas presentan por constituir un estrangulamiento grave o responder a una necesidad acuciante e inaplazable. El factor tiempo tiene en estos casos particular importancia. Por ello se ha procurado en el Programa anticipar la realización de aquellas inversiones, en las que se aprecian especiales motivos de urgencia.

7) EVOLUCIÓN GRADUAL DE LAS INVERSIONES PARA ACOMODARLAS A LA CAPACIDAD DE LOS SERVICIOS

La cifra total de inversiones prevista en el Programa para el próximo cuatrienio no se divide en cuatro anualidades idénticas. La expansión de cada sector ha de ser compatible con la organización y capacidad de gasto de los servicios llamados a realizar las inversiones. De ahí que las cifras consignadas para cada anualidad aumenten, de ordinario, en forma gradual, sin que ello constituya una norma rígida, pues en algunos casos, por exigirlo el ritmo de ejecución técnicamente aconsejable de las obras, las anualidades sucesivas se acomodan a sus peculiares características.

H) PROCESO DE ELABORACION DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS

La documentación básica para elaborar el presente Programa de inversiones procede de los estudios realizados por las diversas Comisiones del Plan, creadas al

efecto por el Gobierno, que podrán, en su día, publicarse como anexos del Plan de Desarrollo.

Durante poco más de un año las Comisiones sectoriales han realizado la tarea de analizar los estudios totales o parciales anteriormente existentes, ponerlos al día, recoger toda la información precisa para el conocimiento cabal de las necesidades del sector y sus perspectivas de expansión, contrastar los datos obtenidos, recabar en ocasiones los informes técnicos oportunos, inventariar los proyectos existentes y tratar de coordinarlos y, en fin, ofrecer con visión de conjunto y criterio de unidad unos programas sectoriales de desarrollo. En cada uno de ellos claramente se señalan los niveles de producción que han de alcanzarse y las consiguientes inversiones a realizar, dentro de las directrices generales impuestas por la necesidad de conseguir un desarrollo armónico, equilibrado y continuo de nuestra economía.

Cada Comisión ha establecido un orden de prioridad en las inversiones propuestas, con arreglo a los criterios anteriormente enumerados y a los específicos de cada sector contrastando, cuando era preciso, soluciones alternativas con objeto de seleccionar aquellos proyectos o tipos de proyectos que permitan alcanzar los objetivos perseguidos con una mayor economía.

Han sido de gran utilidad y debidamente aprovechados por las Comisiones los planes parciales anteriormente existentes, como el de Carreteras o el Plan de la Vivienda, así como también los estudios realizados por la Organización Sindical, las propuestas elaboradas por los Consejos Económicos Sindicales Provinciales y otras publicaciones oficiales y particulares.

Los estudios de las Comisiones del Plan de Desarrollo suponen un gran avance, y constituyen en algunos casos, como ocurre con la enseñanza, el primer planteamiento general y coordinado de las necesidades docentes en España en sus diferentes grados y especialidades y el primer intento de programación total de la enseñanza en función de unos concretos objetivos sociales y económicos.

En suma, los estudios de las Comisiones, aunque susceptibles, como es lógico, de ulteriores perfeccionamientos, constituyen una base sólida para la elaboración del Programa general de inversiones públicas.

Las propuestas de cada Comisión han sido analizadas por las demás Comisiones con objeto de coordinarlas entre sí y de ponderar los criterios de prioridad entre unos y otros sectores.

Se ha hecho, además, un cotejo entre las inversiones propuestas para los próximos años y las realizadas en los años anteriores, muy especialmente en el último ejercicio económico (anexos números 8 al 11). De este modo se han podido contrastar las peticiones de cada Comisión con la capacidad de gestión de los diversos servicios, examen éste de especial interés si se quiere evitar el peligro de que los fondos que se asignen, por exceder del grado de madurez técnica y organizativa de la Administración, queden en parte sin utilizar, en detrimento de otros sectores que resulten, en cambio, insuficientemente dotados.

Por último, se han tenido a la vista como punto de referencia los porcentajes relativos de inversiones por sectores en otros países, especialmente los que ofrecen respecto del nuestro términos homogéneos de comparación, lo cual sólo ocurre para determinadas inversiones, tales como las relativas a enseñanza y sanidad.

I) FLEXIBILIDAD DEL PROGRAMA

La planificación del desarrollo económico, para que sea realista, ha de hacerse con la suficiente flexibilidad, de for-

ma que pueda acomodarse en cada momento a las nuevas circunstancias y situaciones que se ofrezcan. Y esto ha de conseguirse no solo mediante una revisión periódica del Plan a lo largo de su ejecución, sino ya desde su misma formulación inicial, partiendo del supuesto de que en toda previsión, y más si es a largo plazo, hay que dar cabida a un margen de imponderables.

Por ello es conveniente consignar de modo expreso una cantidad para atender a las inversiones que, sin poderse incluir nominalmente en el Programa, sea necesario realizar durante el periodo de su vigencia. Unas veces se tratará de proyectos actualmente en estudio, que aún no han podido ser sometidos a la aprobación definitiva del Gobierno. Otras veces, de inversiones impuestas por nuevas circunstancias, como pueden ser las resultantes de prospecciones mineras con resultado positivo, alumbramiento de recursos energéticos o de soluciones técnicamente satisfactorias a problemas anteriormente planteados. De aquí que en el Cuadro-Resumen de inversiones públicas para el próximo cuatrienio se consigne una cifra para las inversiones que el Gobierno apruebe a lo largo del periodo del Plan y para suplementar aquellos sectores que resulten insuficientemente dotados a la vista de la marcha de su ejecución.

La existencia de esta partida permitirá mantener las asignaciones hechas a los diferentes sectores públicos, y asegurar el cumplimiento de las líneas generales del Programa de inversiones que, de otro modo, se vería afectado y alterado por las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a su aprobación. Gracias a la elasticidad que dicha partida lleva consigo, el Programa de inversiones será de más seguro cumplimiento, sin que la cantidad reservada con este fin suponga dejar ociosos ni siquiera una mínima parte de los recursos disponibles, puesto que anualmente, de no producirse nuevas circunstancias imprevistas, podrá el Gobierno suplementar aquellas otras partidas que resulten insuficientemente dotadas a la vista de la marcha del Plan o que merezcan incrementarse por la agilidad y eficiencia acreditadas en la ejecución de otras obras.

La programación de las inversiones públicas, como se ha dicho anteriormente, debe realizarse de modo global, analizando, por tanto, la totalidad de la inversión pública, cualquiera que sea su naturaleza. Por ello no sólo se han previsto las inversiones de carácter real, sino también aquellas otras que pueden considerarse como inversiones financieras, tales como la concesión de créditos o la adquisición de valores mobiliarios. Sobre la base del volumen alcanzado por estas inversiones en el cuatrienio anterior y de una estimación de las nuevas necesidades financieras que habrá de tener el sector público en el futuro, se ha incluido en el Programa una partida en concepto de previsión de fondos para las inversiones públicas de carácter financiero, por un importe total en el cuatrienio de 57.200 millones de pesetas.

Las subvenciones constituyen una de las modalidades más significativas que reviste la acción del Estado para impulsar el desarrollo económico. Se emplea corrientemente en la mayoría de los países y en especial en aquellos que, mediante un Plan general, tratan de orientar la evolución de su economía y de asegurar el cumplimiento de unos objetivos que se consideran fundamenta-

les. En España es asimismo práctica frecuente la concesión de subvenciones con dicha finalidad, tanto a favor de Organismos autónomos y Entidades y Empresas públicas como a favor de particulares, que vienen siendo recogidas hasta la fecha en el Capítulo IV del Estado Letra A de los Presupuestos.

Uno de los resortes que necesariamente habrán de utilizarse para la instrumentación del Plan de Desarrollo será el de conceder subvenciones con fines de inversión en aquellos sectores o áreas geográficas en los que sea preciso un estímulo poderoso para impulsar su expansión.

Con este objeto se consigna la cifra global de unos 5.000 millones de pesetas, distribuida escalonadamente a lo largo de los cuatro años del Plan. Esta cifra representa el 1,4 por 100 de la inversión pública y el 0,6 por 100 de la inversión total del país.

En el presente Plan, y en capítulo aparte, se recogen los estudios realizados para el desarrollo económico de las Islas Canarias, capítulo que, al igual que todos los de carácter sectorial, constituye un resumen de la monografía que, en relación con esta área de la nación, ha de publicarse independientemente.

Al final del mencionado capítulo figuran las inversiones, tanto públicas como privadas, previstas para el próximo cuatrienio 1964-67, así como las normas para su aplicación.

J) CUADRO-RESUMEN DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS

A continuación se ofrece una síntesis de las inversiones públicas por sectores con una justificación sumaria de las mismas, haciendo remisión a los respectivos estudios y programas sectoriales para una más amplia y documentada argumentación. En la presentación del cuadro general de las inversiones públicas se ha seguido el criterio corrientemente adoptado en los planes de desarrollo económico de otros países, que engloban, bajo la rúbrica de *inversiones sociales*, las relativas a enseñanza y formación profesional, vivienda, sanidad y asistencia social, colocando las restantes bajo la denominación de *inversiones en sectores productivos*. Es notorio el carácter convencional de dichas expresiones, pues las llamadas inversiones sociales constituyen muchas veces factores decisivos de la producción y, de otra parte, los llamados sectores productivos incluyen inversiones de un sentido tan señaladamente social como las de transformación en regadío, colonización, concentración parcelaria, etc. Sin embargo, pese a dicho carácter convencional, ha parecido oportuno respetar esta terminología internacionalmente adoptada para afirmar de modo patente la primacía que el Plan español concede a los objetivos humanos y sociales del desarrollo.

A continuación del Programa de Inversiones para el cuatrienio se ofrece un resumen de las inversiones programadas para 1964, desglosando las que han de ser realizadas por el Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones locales y las fuentes de financiación correspondientes.

(Continuará.)