

EL ESTATUTO JURIDICO DE LA MOVILIZACION INDUSTRIAL DE DEFENSA

(Estudio de la movilización norteamericana a través de la *Defense Production Act* de 1950 y sus enmiendas de 1951)

SUMARIO: I. Introducción.—II. Control y fomento de la producción. A. Consideración general. B. Precedentes. C. Las normas jurídicas: 1. El título I de la «*Defense Production Act*»: distribución y preferencias de la producción de defensa. 2. El título II: poderes extraordinarios de expropiación y requisa. 3. El título III: expansión de la capacidad productiva.—III. Estabilización de precios y salarios. A. Consideración general. B. Precedentes. C. Las normas jurídicas: El título IV de la «*Defense Production Act*.»—IV. Prevención de conflictos laborales. A. Consideración general. B. Precedentes. C. Las normas jurídicas: El título V de la «*Defense Production Act*.»—V. Control de crédito. A. Consideración general. B. Precedentes. C. Las normas jurídicas: El título VI de la «*Defense Production Act*.»—VI. Las disposiciones generales de la ley.—VII. Conclusión.—Apéndice: Organización administrativa de la movilización de defensa.

I.—INTRODUCCIÓN.

La Sección preliminar de la *Defense Production Act* (1) dice:

«Es política de los Estados Unidos oponerse a los actos de agresión y promover la paz, asegurando el respeto al Derecho internacional y el pacífico ajuste de las diferencias entre las naciones. Con este fin se encomienda al Gobierno el apoyo de las acciones colectivas a través de las Naciones Unidas y de los Pactos regionales de defensa mutua establecidos de acuerdo con la Carta fundacional de aquella Organización. Los Estados Unidos están decididos a desarrollar y mantener la potencia militar y económica que sea necesaria para realizar estos propósitos. Bajo las presentes circunstancias, esta tarea requiere la desviación de ciertos bienes y servicios desde el uso civil al uso militar. Requiere también la expansión del sistema productivo más allá de los niveles precisos para hacer frente a la demanda de paz. Para que tal desviación y tal expansión puedan efectuarse inmediatamente, y para que la economía nacional pueda ser mantenida al máximo de su efectividad con el mínimo de estorsión, la producción y el consumo civiles deben ser restringidos y modificados.»

(1) Public Law 774 - 81st Congress - Chapter 932 - 2nd Session.

Hemos elegido estas palabras del texto legislativo básico de la movilización industrial norteamericana, porque ellas expresan, mejor que ninguna otra que a nosotros pudiera ocurrírseles, de un lado, los motivos, y de otro, los fines perseguidos por la movilización.

El fin último de la movilización, se asegura por la Ley, es el mantenimiento de la paz internacional; el medio para conseguirlo, la defensa armada.

La situación de defensa armada, dada la tremenda mecanización de los ejércitos modernos, especialmente en las naciones que, como los Estados Unidos, se hallan al frente del progreso industrial, implica, ni más ni menos, que la reestructuración de la economía del país; más valdría decir la reestructuración de la vida nacional toda; porque si la *Defense Production Act* va encaminada, casi exclusivamente, a la movilización económica, una serie de disposiciones anteriores y posteriores a ella, de muy varia índole, han modificado profundamente, bien que a título de excepción, tanto el aspecto político, reforzando el poder de los órganos ejecutivos, especialmente el de un enjambre de agencias gubernamentales responsables ante el Presidente, como el aspecto social, acentuando aún más el poder, ya extremado en los Estados Unidos, de los grupos de presión organizados (las organizaciones industriales privadas, los sindicatos, las asociaciones de agricultores), como la aún más íntima y humana de la llamada a las armas bajo leyes de movilización forzosa o de servicio militar obligatorio, de más o menos duración, de la población del país.

No podemos plantearnos aquí los múltiples matices, que brevemente acabamos de apuntar, de la movilización total; nos referiremos exclusivamente a los de naturaleza e índole económica, que son los directamente regulados en los textos legislativos (la *Defense Production Act* de 1950 y sus enmiendas de 1951) (2), que constituyen objeto del presente comentario. En el mismo seguiremos el orden de materias señaladas por los títulos de la Ley, y en cada una de estas materias el orden será uniforme:

Un breve estudio teórico y general del problema planteado.

Una referencia a los antecedentes históricos, muy importantes en esta materia, puesto que los Estados Unidos acaban de pasar por una fase de movilización total durante la segunda guerra mundial.

Un análisis de las disposiciones legales concretas de la *Defense Production Act*.

No estará de más el hacer observar desde el principio la compleja naturaleza de la Ley de la producción de defensa. En una gran parte, sus normas constituyen una delegación legislativa en favor del Presiden-

(2) Public Law 96 - 82nd Congress - Chapter 275 - 1st Session.

te para que éste adopte las medidas que considere necesarias para llevar a buen término la movilización, al propio tiempo que señalando los límites de la actuación presidencial. Numerosas de las disposiciones son, en cambio, reglas de derecho sustantivo sobre la movilización; algunas de ellas son normas, de índole organizativa, creando las agencias o comités auxiliares del Presidente y fijando su composición, competencias y funciones; sin que falten tampoco preceptos de índole penal, dirigidos a sancionar la violación de actos o conductas que se opongan a lo dispuesto en la Ley o en las reglamentaciones y órdenes que para su ejecución se dicten por los órganos competentes.

II.—CONTROL Y FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN.

A.—Consideración general.

El primer problema que se plantea en una movilización industrial es el de contar con las materias primas precisas para llevar a la práctica las órdenes de producción emanadas de los departamentos de defensa. Nuevamente se ha de aludir aquí a la complejidad de la guerra moderna, derivación de la cual es que una determinada orden de fabricación lanzada por un departamento militar exija para su cumplimiento toda la inmensa gama de materiales que puede existir entre el trigo y los minerales radioactivos, entre el caucho y el mercurio. Prácticamente, la movilización total supone la creación de una nueva y gigantesca demanda para todos y cada uno de los productos de la economía.

Cuando estos productos son escasos, y muy especialmente cuando no son producidos en cantidad suficiente por la economía nacional, surge el problema del acopio de materias primas necesario para la producción de defensa, y como corolario del mismo, el de la distribución de los materiales escasos entre la producción con fines militares y la producción con fines civiles y de paz, a la que, naturalmente, no se puede dejar desprovista totalmente de una determinada materia prima (3), y la de establecer, dentro de las industrias de paz, un sistema de prioridades o preferencias que determine qué cantidad de materia prima ha de ser recibida por, o destinada a, cada uno de los distintos procesos productivos, y, en el supuesto extremo, cuál de aquellos procesos se considera secundario y puede ser privado de la materia en cuestión.

(3) No faltan autores para quienes el sistema de prioridad en la distribución de materias primas debe hacerse atendiendo, en primer lugar, a las necesidades civiles mínimas e imprescindibles, dejando las militares como «demandas residuales». Ver en este sentido Albert G. HARR: *Defense Without Inflation*, New York, 1951, *The Twentieth Century Fund*. Cap. II, «Full Mobilization».

De sobra es sabido que los Estados Unidos de América del Norte son, posiblemente, el país mejor dotado de riquezas naturales y, por consiguiente, en mejores condiciones, desde el punto de vista de las materias primas, para hacer frente a un supuesto de movilización total. Pero de esta proposición a la de la autosuficiencia de los Estados Unidos en cuanto a materias primas, va un abismo, que unos pocos datos bastarán para explicar.

Según las estadísticas más recientes del Departamento de Defensa, existen unas setenta y cuatro materias primas esenciales para el programa de defensa, que han merecido la calificación de escasas. De ellas, unas cuarenta y dos no son producidas en absoluto en los Estados Unidos, y de las restantes, en mayor o menor proporción, la producción interna es completada con las importaciones. Unase a esto el que muchas de las materias primas tienen sus fuentes de producción en territorios pertenecientes a o sometidos al control de la Unión Soviética, para comprender la magnitud del problema (4).

Para resolver el problema de la escasez de materias primas, se ha de acudir, conjuntamente, a tres distintos métodos:

1.º La acumulación a toda costa de un fondo de reserva de los materiales escasos.

2.º El establecimiento de una cuidadosa regulación que asegure la completa y efectiva utilización de los materiales escasos y que organice su distribución entre los distintos procesos que de ellos necesiten, y

3.º Incrementar la producción interna, aun a coste antieconómico, del material escaso; y embarcarse al propio tiempo en un programa para la fabricación y utilización de sucedáneos del material escaso para aquellos procesos productivos que permitan tal sustitución.

Al lado de la acumulación de materiales estratégicos escasos y de las medidas accesorias para evitar su uso en necesidades no esenciales y para

(4) Entre los materiales respecto a los que los Estados Unidos dependen enteramente de la producción exterior se cuentan, por citar algunos de los más importantes: entre los vegetales, el aceite de palma, el aceite de coco y la quinina, y entre los minerales, el estaño, la cromita y los diamantes industriales. Respecto de otras materias primas, la producción interna en los Estados Unidos es tan escasa, que prácticamente su dependencia respecto al comercio exterior es absoluta; entre ellos se cuentan el antimonio (70 % del consumo proviene de la importación), el berilo (90 %), el cobalto (87 %), el manganeso (92 %).

Finalmente, de otros materiales, en mayores o menores proporciones, la importación es necesaria; figura entre ellos el mercurio (43 % del consumo proviene de la importación), el wolframio (50 %), el vanadio (33 %), el grafito (52 %), el cobre (31 %), el plomo (47 %), la bauxita (54 %), etc., etc.

incrementar la producción interna de sustitutivos, el segundo gran problema con que se enfrenta la movilización de defensa, más importante si cabe que el anterior, es el de la expansión de la capacidad productiva normal.

En el presupuesto norteamericano para el ejercicio fiscal 1951-1952, se destinaron a las Fuerzas Armadas la colosal suma de cuarenta y un mil millones de dólares, una parte esencial de la cual iba destinada a las necesidades de equipo y armamento. Se comprende que una nueva demanda de tal calibre no puede ser atendida si no es mediante la conversión en industrias de guerra de una buena parte de las industrias de paz; y mediante la creación de nuevas plantas industriales que aumenten la capacidad productiva y reduzcan al mínimo la desviación de industrias de los normales procesos productivos. La simple conversión en industrias de guerra de las ya existentes, aparte de no ser posible en muchos casos, es extremadamente peligrosa, pues se traduce en una reducción de los bienes ofrecidos al consumo civil, viniendo a ocurrir esto precisamente en una época en que el peligro de inflación es ya notorio ante el nuevo torrente monetario lanzado al mercado por las órdenes de fabricación para la defensa, la consiguiente disminución en el paro forzoso y la elevación del poder adquisitivo de los consumidores al obtener éstos mayores remuneraciones, fruto de la gran demanda de mano de obra.

A la necesidad de nuevas no tanto industrias como plantas industriales, subviene en una importante medida la iniciativa particular animada por la perspectiva de buenos beneficios y de una fácil salida para sus productos en la venta al Gobierno; pero la iniciativa particular no basta (desde luego no bastó en la movilización de la segunda guerra mundial), y es así necesario que los fondos públicos acudan en ayuda de los particulares, bien subvencionándolos o bien, sencillamente, creando plantas de propiedad y directamente administradas por el Gobierno. El aleccionador fenómeno de la *Tennessee Valley Authority*, poseída y administrada por el Gobierno, ha abierto un camino que no es fácil abandonar, sobre todo cuando apremian las necesidades propias de una situación de emergencia.

Unase a esto que es el deseo, tanto del Congreso como del Gobierno, el que la base industrial de la movilización sea lo más amplia posible, y que las órdenes de defensa no se concentren en las gigantescas combinaciones del capitalismo industrial. La preocupación porque los *small business* participen en los beneficios, por llamarlos de algún modo, de la movilización industrial, parece haber dominado toda la legislación de la producción de defensa.

B.—*Precedentes.*

Durante la segunda guerra mundial se planteó con la misma agudeza que se plantea en la actual situación de emergencia, el problema de la escasez de determinadas materias primas; para resolverlo, al crearse en mayo de 1940 la *Advisory Commission to the Council of National Defense*, uno de sus miembros fué colocado al frente de una Sección titulada *Industrial Materials*; poco después se creaba como Agencia dependiente de la Presidencia, la de Coordinación de Compras para la Defensa Nacional, que pronto pasó, prácticamente, a formar parte de la Comisión antes citada. Las determinaciones en cuanto a la compra de los materiales escasos y su distribución, siguió una tortuosa y difícilmente seguible organización administrativa. De un lado, las funciones de la Comisión se fueron reduciendo hasta quedar en el plano de lo consultivo, atribuyéndose las misiones ejecutivas a una *Office of Production Management*; cuando las escaseces empezaron a sentirse en el sector civil de la economía, hacia abril del año 1941, se creó una nueva Agencia, la *Office of Price Administration and Civilian Supply*; todo lo relativo a esta *civilian supply* fué trasladado poco después a la *Office of Production Management*, como consecuencia de numerosos conflictos de competencia surgidos entre ambas Agencias; y más tarde, y sin desaparecer la *Office of Production Management*, se creó un organismo específico encargado de llevar a la práctica todo el programa de adquisición, distribución y preferencia de materiales escasos, el *Supply, Priorities and Allocations Board*, quien, a su vez, delegó lo relativo a fijación de preferencias en el suministro de materiales en la tan citada *Office of Production Management*.

Ya en plena guerra, la *Office of Production Management* y el *Supply, Priorities and Allocations Board*, fueron refundidos en un *War Production Board*, a quien se le encomendó la generalísima función de ejercer la dirección general de las necesidades de producción de guerra. Y aun así hubo necesidad de crear una especie de Agencia suprema, la *Office of War Mobilization*, con la aun más amplia misión de «desarrollar programas unitarios y establecer normas: para el máximo uso de los recursos naturales e industriales para usos militares y civiles, para el efectivo uso de la mano de obra que no se hubiera incorporado a las fuerzas armadas, para el mantenimiento y estabilización de la economía civil y para el ajuste de tal economía a las necesidades y especiales circunstancias de la guerra».

Perdido en esta maraña de Agencias gubernamentales, aun seguía funcionando el *Munitions Board*, encargado de recoger los informes provenientes de los distintos Departamentos ministeriales sobre los cupos

de materias primas que consideraban imprescindibles y de la ejecución de los programas concretos de compras.

* * *

En cuanto al incremento de la producción durante la segunda guerra mundial, no cabe calificar sino de fabuloso el desarrollo industrial de los Estados Unidos; las plantas industriales en funcionamiento al formarse el Tratado de Paz con el Japón excedían en más de un 50 por 100 las existentes en el año 1940 (5).

Según se dijo más arriba, la iniciativa individual se mostró insuficiente; aproximadamente, las dos terceras partes de la ampliación de plantas industriales se produjo con la financiación directa por el Gobierno. Y aun se estimó que el esfuerzo hecho se había quedado por debajo respecto a bastantes bienes de las necesidades reales derivadas de la guerra.

C.—*Las normas jurídicas.*

Los problemas de que bajo el nombre «control y fomento de la producción» nos venimos ocupando, constituyen el objeto de los tres primeros títulos de la *Defense Production Act*, que llevan por rúbrica, respectivamente, *Priorities and Allocations* el I, *Authority to Requisition* el II, y *Expansion of Productive Capacity and Supply* el III.

1. El título I de la *Defense Production Act*: *Distribución y preferencias de la producción de defensa.*

Comprende el título I de la *Defense Production Act* de 1950 tres Secciones, de las cuales la primera y fundamental, Sección 101, contiene una amplísima autorización en favor del Presidente; la Sección 102 establece unas normas limitativas, prohibiendo la acumulación de materiales por los particulares; la Sección 103 es una disposición de índole penal, dirigida a sancionar los actos efectuados en violación de lo dispuesto en la Sección 102.

El Presidente de los Estados Unidos queda autorizado para:

1.º Declarar que la realización de los contratos u órdenes de fabricación que a su juicio sean necesarios o apropiados para promover la defensa nacional tienen preferencia sobre cualquier otro contrato y pro-

(5) La capacidad de producción de la materia básica para la defensa, el acero, fué incrementada en más de un 30 %, y materiales tales como el caucho sintético, los combustibles para la aviación, el aluminio o el magnesio, vieron multiplicada varias veces su producción.

ceso productivo. 2.º Distribuir los materiales y los servicios en la forma y en la cantidad que a su juicio sean necesarias para promover la *defensa nacional*.

Se percibe inmediatamente la formidable amplitud que hay detrás de la breve formulación legal; sencillamente, se atribuye al Presidente (en la práctica, a las agencias gubernamentales, en las que a su vez el Presidente delega su poder) (6) la facultad de establecer un sistema de prioridades en los procesos productivos de la economía nacional, anteponiendo las órdenes de fabricación que guarden relación con la defensa a toda otra pensable, y la aun mucho más eficaz y complementaria de la primera, de distribuir los bienes disponibles entre las distintas ramas de la producción, adjudicándolos (esto no por implícito es menos evidente) en la forma y en las cantidades que tenga a bien. Y nótese que además se reserva a la discreción y buen juicio presidencial el determinar qué es necesario o qué es apropiado para la *defensa nacional* y el fijar en qué condiciones o en qué cuantía afectan estas necesidades de defensa a los procesos económicos de producción (7).

La Sección 102 establece una norma prohibitiva, a tenor de la cual nadie en los Estados Unidos puede acumular materiales que hayan sido designados por el Presidente como escasos o como bienes cuyas existencias se verían amenazadas por la acumulación; a tal efecto, el Presidente tiene que publicar, en la forma que estime oportuna, una relación o lista de aquellos materiales cuya acumulación es ilegal. La norma prohibitiva va dirigida, en general, contra la acumulación indebida, y en particular, contra la posible formación de mercados negros, ya que se prohíbe acumular «en exceso de lo que constituyen las razonables necesidades de una empresa o de una persona» (8), o «con el propósito de

(6) La regla general es, en efecto, que los poderes conferidos al Presidente sean delegados por éste; en tal sentido, la Sección 703 (a) de la *Defense Production Act* dice que, «salvo en los casos en que expresamente se haya dispuesto lo contrario, el Presidente puede delegar cualquier poder o autoridad de los que la Ley le confiere en cualquier oficial o agencia del Gobierno y puede autorizar las subdelegaciones que estime oportunas». Al propio tiempo se autoriza al Presidente «para crear las nuevas agencias que estime pertinentes».

(7) Los poderes discrecionales del Presidente fueron sometidos a intensa controversia al discutirse la Ley de Producción de Defensa para el año 1951. De los distintos grupos de presión interesados en la limitación salió triunfante, al parecer, el grupo ganadero, porque en las enmiendas introducidas en el año 1951, una afecta precisamente al Título I, añadiéndose un nuevo párrafo a la Sección 101, en el que terminantemente se dice que no puede imponerse ninguna restricción, cuota ni limitación de ninguna otra especie sobre la cantidad de ganado que pueda ser sacrificado y lanzado al mercado por ningún industrial.

(8) La norma debió parecer demasiado amplia, porque una nueva enmienda, contenida en la Ley de 1951, facultó, además, al Presidente para que dicte normas determinando cuándo la acumulación de materiales por empresas o personas se entienda que excede de sus razonables necesidades.

vender al por menor a precios superiores a los normales en el mercado».

Una de las enmiendas más importantes introducidas en el año 1951 consistió en la agregación al título I de la *Defense Production Act* de una nueva Sección, 104, en la cual se formula la declaración de que los controles sobre la importación de grasas y aceites y determinados productos vegetales, tales como arroz y sus derivados, mantequilla, queso, etc., «son necesarios para la protección de los esenciales intereses de la seguridad y economía de los Estados Unidos en la actual situación de emergencia en las relaciones internacionales»; sacando inmediatamente la consecuencia de que no se admitirá después del 30 de junio de 1952 la importación en los Estados Unidos de ningún producto con relación al cual el Secretario de Agricultura determine que:

— perjudica la producción interna o la reduce debajo de sus niveles actuales o «debajo de aquellos niveles superiores que el Secretario de Agricultura pueda estimar necesarios a la vista de las condiciones internas o internacionales»; o

— se interfiere con el ordenado movimiento de los mercados (internos); o

— causa cualquier innecesaria carga o gasto en cualquiera de los *Price Support Programs* del Gobierno (9).

La Sección 103 de la Ley es una mera norma penal: cualquier persona que realice cualquier acto prohibido o deje de realizar cualquier acto ordenado por el título I de la *Defense Production Act* o de las órdenes o reglamentos dictados en ejecución del mismo, será castigado con multa de hasta diez mil dólares, o con prisión de hasta un año, o con ambas penas a la vez.

Aparte de la *Defense Production Act*, se refieren directamente a la acumulación de materiales escasos una serie de normas, entre las cuales destacan por su importancia la *Estrategic and Critical Materials Stockpiling Act*, de 1946, y la *Rubber Act*, de 1948.

El programa de acumulación se encuentra atribuido al *Munitions*

(9) Se adivina aquí la potente fuerza del *Farm Bloc* aprovechando la coyuntura de la situación de emergencia para elevar una barrera frente a la importación exterior de productos agrícolas. Estos *Price Support Programs* están establecidos casi exclusivamente para los productos agrícolas y tienden a evitar a toda costa el hundimiento de sus precios. Ver en este punto nuestro artículo *Control y fomento de la Agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de productos agrícolas*, en núm. 5 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La precaución está tomada a largo plazo, porque en la época en que se aprobaba la enmienda por el Congreso, muchos productos agrícolas básicos, concretamente el trigo, la leche y sus derivados, se estaban vendiendo a precios por debajo de la *Parity* o precio soportado por el Gobierno. Previendo, sin embargo, la existencia de una gran demanda de productos agrícolas como consecuencia de la emergencia o de una futura guerra mundial, el *Farm Bloc* se cuida de reservar para los agricultores nacionales el proveer íntegramente a esta futura demanda.

Board, agencia encuadrada dentro del departamento de Defensa; por ella se recogen los informes emitidos por los comités técnicos de los distintos Departamentos del Gobierno, que son resumidos por el *Board* y revisados posteriormente, estudiando las repercusiones que el programa puede tener en los planes militares, relaciones internacionales y economía de paz, por un Comité interdepartamental, en el que se encuentran representados los ministerios y agencias más directamente interesados en el uso y repercusión de los programas de acumulación; las conclusiones finales del Comité vuelven nuevamente al *Board*, quien se encarga de ejecutarlas; en gran parte, no directamente, sino a través de otro servicio, el *Emergency Procurement Service*, que efectúa la compra, transporte, almacenamiento y refinamiento, y transformación, en su caso, de los materiales (10), (11).

En el presupuesto norteamericano vigente se establece, dentro de la Sección correspondiente a los gastos del Departamento de Defensa, una cifra de 900 millones de dólares bajo la rúbrica *Stockpiling of Strategic and Critical Materials*.

* * *

2. Título II.—*Poderes extraordinarios de expropiación y requisita.*

El título II de la *Defense Production Act* se limita a conferir al Presidente los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo la movilización, concediéndole, a título excepcional, determinados poderes.

(10) Es difícil determinar la extensión y magnitud del programa norteamericano para la acumulación de materiales estratégicos escasos previsto por la *Stockpiling Act*, aunque se adivina que debe ser cuantioso. Según el *rapport* hecho al Presidente de los Estados Unidos por el Director de la Movilización de Defensa (Charles E. Wilson), en marzo de 1951 había materiales acumulados por un valor de 3.200.000.000 de dólares, siendo, a su juicio, preciso acumular por un valor de unos 9.700.000.000.

De otro lado, los precios de determinados materiales escasos habían incrementado enormemente su valor en el mercado mundial en un período relativamente breve; así, el cobre y el estaño habían subido en su precio un 100 %, y el caucho un 175 % (según datos tomados del *New York Times*, 29 de abril de 1951, que a su vez proceden de las estadísticas oficiales del Gobierno de los Estados Unidos, entre ellas la del *Munitions Board*), lo que indica una tremenda presión de la demanda, que en buena parte ha de ser atribuida a los programas de compra norteamericanos.

Finalmente, cuando Aneurin BEVAN, entonces Ministro del Gabinete laborista inglés, dimitió de su cargo, señaló en su discurso a la Cámara de los Comunes pronunciado en 23 de abril de 1951, la tremenda alza en los precios de determinadas materias (cito concretamente el molibdeno, el zinc y el cobre, aparte de referirse a otro gran número de materias primas), producida por los programas norteamericanos de compra, señalando al mismo tiempo el peligro que representaba para la Gran Bretaña tal alza de precios.

(11) Ver, en general, sobre este punto, John E. ORCHARD: *Strategic Materials: Procurement and Allocation*, en «Proceedings of the Academy of Political Science», volumen XXIV, mayo 1951.

concretos. Según este título, que lleva la rúbrica de *Authority to requisition*, el Presidente de los Estados Unidos queda autorizado para expropiar «para la defensa de los Estados Unidos», previa indemnización, cualquier material, equipo o instalación, siempre que:

1. Estime que su uso es necesario para la defensa nacional.
2. Tal necesidad sea inmediata, de tal forma que no admita la demora necesaria para acudir a otra fuente en que lo expropiado pueda ser adquirido.
3. Todos los demás medios para obtener el uso de lo expropiado para la defensa de los Estados Unidos en términos justos y razonables hayan sido agotados.

La expropiación debe hacerse siempre pagando la indemnización correspondiente, dejándose la determinación del valor al juicio del Presidente, en la inteligencia de que la estimación debe hacerse en el momento en que la expropiación se efectúa; todo ello «de acuerdo con la cláusula de justa compensación contenida en la enmienda 5.^a de la Constitución de los Estados Unidos». Cuando el expropiado entienda que la cantidad que se le ofrece no constituye el justo valor de lo que se le expropia, puede exigir el pago inmediato del 75 % del valor estimado y promover el correspondiente procedimiento judicial para el justiprecio.

Según una de las enmiendas introducidas el año 1951, este procedimiento de expropiación no se aplica a los inmuebles; efectivamente, a la Sección 102 (a) se añadió una nueva Sección (b), en la que se dice que cuando el Presidente, en interés de la defensa nacional, estime preciso la ocupación de bienes inmuebles, puede adquirirlos por compra, donación u otros medios de enajenación, o puede reclamarlos judicialmente. La enmienda es importante, puesto que equivale a la privación de poderes ejecutivos para expropiar al Presidente, interponiéndose la acción judicial como necesaria en este género de bienes.

Las dos siguientes subsecciones del título II (12) tienen importancia secundaria desde el punto de vista que constituye el objeto del presente artículo. Establecen que cuando el Presidente determine que cualquier inmueble adquirido de conformidad con las disposiciones del título II no es ya necesario para la defensa de los Estados Unidos, debe ser devuelto a su propietario, si éste lo desea así y se aviene a pagar su justo precio; en el supuesto de que el Presidente y el propietario discrepen en cuanto al justiprecio, éste será determinado, en vía de amigable composición, por tres personas, elegidas una por cada una de las partes, y la tercera, por las dos así elegidas (subsección (c)). Y que cuando el

(12) Estas Subsecciones eran (b) y (c) en el texto original del año 1950; actualmente son las Secciones (c) y (d), ya que la enmienda del año 1951 intercaló la nueva Subsección a la que ya se ha hecho referencia en el texto a continuación de la (a).

Presidente estime que cualquier otro tipo de propiedad expropiada no es necesaria ya por la defensa nacional, «en la medida de lo posible y practicable» se dará a su primitivo propietario una oportunidad para recuperarla a su justo precio, determinado por el Presidente, o al mayor precio que esté dispuesto a pagar cualquier otra persona, cuando se vaya a disponer del bien en cuestión por precio inferior al que en realidad le corresponde; esta oportunidad de adquisición no se extiende a cosas fungibles, ni a aquellas otras cuyo valor sea inferior de 1.000 dólares.

* * *

3. Título III.—*Expansión de la capacidad productiva.*

Con arreglo a las Secciones 301, 302, 303 y 304 de la *Defense Production Act* de 1950, tal y como han quedado redactadas después de las enmiendas introducidas en el año 1951, se confiere al Presidente de los Estados Unidos poder para:

1.º Autorizar a los Departamentos ministeriales del Ejército, de la Armada, del Aire y de Comercio, o a cualquier otra agencia del Gobierno de los Estados Unidos encargada del desarrollo de la movilización para la defensa nacional, con las limitaciones que el propio Presidente estime oportuno establecer, para garantizar en todo o en parte los préstamos hechos por cualquier institución financiera, pública o privada, a cualquier contratista o persona en general cuyas actividades industriales se consideren necesarias para la defensa nacional.

2.º Hacer préstamos a empresas privadas (incluidas las instituciones de investigación científica no organizadas con fin de lucro) para la expansión de su capacidad productiva, el desarrollo de procesos técnicos o la producción de materiales esenciales, incluida la exploración y desarrollo de yacimientos mineros de importancia estratégica.

3.º Ordenar la compra de metales, minerales u otros materiales para su uso o reventa para el Gobierno.

4.º Subsidiar la producción de cualquier materia prima, exceptuados los productos agrícolas, respecto de los que estime que su venta a los precios topes (*Ceiling Prices*; más adelante se estudiará con algún detalle esta materia, al referirnos a la estabilización de precios y de salarios) o a los precios corrientes del mercado se traducirá en un decrecimiento de la producción. Siempre, claro es, que la materia en cuestión se estime necesaria a los efectos de la defensa nacional.

5.º Transportar, almacenar, transformar y refinar cualesquiera de los materiales adquiridos conforme a la autorización a que se refiere el párrafo 3.º

6.º Instalar equipos o máquinas en cualesquiera de las plantas o fac-

torías poseídas por los Estados Unidos, e introducir en ellas las mejoras que estime preciso; o instalar equipos o máquinas de propiedad del Gobierno en fábricas o plantas industriales propiedad de empresas privadas.

Hasta aquí el cuadro de amplísimos poderes conferidos al Presidente para llevar adelante el programa de expansión productiva impuesto por la movilización de defensa. Estos poderes tienen, sin embargo, sus limitaciones, y de no pequeña monta, introducidas, en la mayor parte de los casos, por las enmiendas del año 1951; de entre ellas, por lo significativas, merecen destacarse las siguientes:

a) La autorización de compra de materias para la reventa por el Gobierno, *no se extiende a los productos agrícolas que se producen en los Estados Unidos, salvo en el caso de que sean compradas para usos industriales o para su acumulación. En todo caso, los productos comprados al amparo del título III de la *Defense Production Act* no pueden ser vendidos a precio inferior al *Ceiling Price* o, si éste no existe, a precio inferior del más alto de los dos siguientes:*

El precio corriente en el mercado interior en los Estados Unidos.

El precio mínimo de venta establecido para las mercancías agrícolas propiedad de, o controladas por, la *Commodity Credit Corporation* (13).

b) Las compras no pueden hacerse a precios superiores a los establecidos como máximos (*Ceiling Prices*), salvo que la oferta de productos a tales precios sea insuficiente, o que las compras sean necesarias para asegurar a los Estados Unidos productos que deban ser adquiridos en el extranjero.

Para realizar los fines perseguidos por el título que estamos comentando, la Sección 304 (b) del mismo, modificada en 1951, establece que las agencias gubernamentales encargadas de la movilización de defensa pueden recabar del Tesoro de los Estados Unidos las sumas que sean precisas, hasta un total de 2.100 millones de dólares; el Presidente, cada cuatro meses, debe remitir al Congreso un informe del destino dado a estos fondos.

III.—ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS Y SALARIOS.

A.—Consideración general.

La *Defense Production Act* dedica la Sección 401, primera de su título IV, a hacer una larga exposición de los fines que se persiguen con las medidas de estabilización y con los poderes que en tal sentido se

(13) La *Commodity Credit Corporation* es la institución que tiene a su cargo la administración de los programas de precios de productos agrícolas. Ver M. ALONSO-OLEA, loc. cit. *Control y fomento...*, pág. 347.

confieren al Presidente de los Estados Unidos. En esta especie de exposición de motivos incorporada a la parte dispositiva de la Ley, vienen citadas una tras otra las múltiples finalidades a las que obedece la política de estabilización. Por ello, esta «consideración general» la haremos sobre la base que nos prestan las declaraciones legales.

Dice la Sección 401 citada que «es el propósito del Congreso conferir la autoridad necesaria para la consecución de los siguientes fines, en orden a la promoción de la defensa nacional»:

1.º «Evitar la inflación y conservar el valor adquisitivo de la moneda nacional». Queda así enunciada la finalidad básica de las medidas estabilizadoras; éstas son, primordialmente y ante todo, medidas anti-inflacionarias. La inflación es el gran peligro de que se ve amenazada la nación embarcada en un plan de movilización industrial de defensa. Las tendencias inflacionarias aparecen y son alimentadas por una multitud de factores, entre los que destacan:

La reducción en la oferta de bienes y servicios para el consumo civil, generada, naturalmente, porque tales bienes y servicios son necesitados en mayor o menor medida por las industrias de defensa nacional o directamente por el consumo de las fuerzas armadas

La abundancia de moneda circulante, especialmente agravada si la guerra se financia a través de emisiones de deuda.

A su vez, la abundancia de dinero se traduce en un aumento de la demanda civil, determinada por el crecimiento de la capacidad adquisitiva de los consumidores.

Los altos niveles de empleo que se logran en una situación de movilización vienen también a aumentar esta presión de la demanda, al generar nuevos poderes adquisitivos en personas que, por lo mismo que antes se hallaban en situación de paro forzoso, carecían de él o lo tenían en medida muy escasa.

Probablemente, al hablar la Ley de prevención de la inflación y conservación del valor de la moneda, se refiere, tanto a un súbito descenso en el poder adquisitivo del dólar y a una carrera desenfrenada en el alza de precios, como a los procesos lentos en el mismo sentido (14).

2.º «Asegurar que las consignaciones presupuestarias para la defensa nacional no se desvanecen a causa de precios de coste excesivos». En realidad, esta declaración de propósitos va implícita en la anterior;

(14) La distinción es importante, porque no faltan teóricos en los Estados Unidos para los cuales un alza general, siempre que sea lenta y progresiva, en el nivel de precios, lejos de ser desventajosa, tiene efectos beneficiosos para la economía; normalmente el crecimiento paulatino de los precios significa la existencia de menos paro forzoso, más producción y un más alto «standard» de vida, en relación con una economía de precios estables. Ver en este sentido Sumner H. SLICHTER: *The Integrity of the Dollar*, loc. cit., «Proceedings...», pág. 402.

cualquier suma de dinero presupuestariamente consignada con destino a un determinado gasto queda insuficiente y por debajo de aquél si, llegado el momento de efectuar el gasto, resultan los precios superiores a los que se tuvieron en cuenta cuando se hizo el presupuesto.

3.º «Estabilizar el coste de vida para los trabajadores y otros consumidores y los costes de producción para los agricultores y empresas». El inconveniente político esencial de una economía dominada por tendencias inflacionarias incontroladas es la progresiva disminución del nivel de vida de quien no logra acompasar sus ingresos con el alza de precios. Frente al aumento de los precios normales del mercado (o de los precios excepcionales, si no se ha podido evitar la formación de mercados negros), hay clases o grupos sociales que sufren especialmente los efectos de la inflación, singularmente aquellos que tienen rentas fijas y aunque en muchas ocasiones el nivel de salarios suba acompañando en su movimiento al de precios, esto es peligroso de un lado, porque la subida progresiva y alternativa de precios y salarios es precisamente la que marca la espiral sin fin de la inflación y, de otro, es desalentador y perjudicial para los titulares de rentas de trabajo, puesto que la progresión en los precios marcha siempre por delante del incremento en los salarios (15).

En realidad, aunque se hable de estabilización para trabajadores, consumidores, agricultores y empresarios, la disposición va dirigida a tranquilizar al público en general no organizado en grupos de presión; tanto los agricultores, apoyados en su influencia legislativa a través del *Farm Bloc*, como los trabajadores sindicados, protegidos por las *Scalator Clauses* de sus pactos colectivos de condiciones de trabajo, como los empresarios, no son precisamente los grupos sociales que más pierden en un movimiento inflacionario. Buena prueba de ello es que, casi a continuación, la Ley dice que otra de sus finalidades es:

4.º «Proteger a los consumidores, asalariados y personas con rentas relativamente fijas o limitadas contra un indebido menoscabo de sus niveles de vida.»

5.º «Eliminar la acumulación, especulación, lucro indebido y otras prácticas similares que puedan resultar de las escaseces o anormales con-

(15) Es este problema uno de los más delicados y difíciles de dominar en el programa de estabilización; crudamente han puesto de manifiesto los jefes sindicales norteamericanos, criticando con mayor o menor motivo la forma de llevar la movilización, que los controles en los precios sólo han servido para incrementar éstos, traduciéndose en costos superiores para el consumidor, mientras que los controles de salarios están basados en una rígida fórmula de congelación a un determinado nivel y sin posibilidad de aumentos futuros. La crítica es, probablemente, injusta, aunque no extraña dada la persona de quien procede: George MEANY, Tesorero Secretario de la A. F. of L. Ver George MEANY: *The Labor's Role in the Defense Mobilization Program*, loc. cit., «Proceedings...», pág. 406.

diciones de los mercados.» Se alude aquí, naturalmente, a los dos fenómenos típicos en época de escasez de la oferta y de progresiva disminución del valor adquisitivo del dinero: la acumulación exagerada de bienes de consumo y la formación de mercados negros.

Muchas veces el control de precios es insuficiente para mantener la estabilidad del sistema económico cuando la oferta de bienes y servicios va siendo más y más escasa; el corolario inevitable de esta escasez es el racionamiento, y el peligro inevitable de un sistema económico con consumo racionado es la existencia de mercados que hagan ofertas al margen de lo legal y, naturalmente, al precio más alto que cubra el riesgo implícito en la violación de la Ley y el provecho excepcional que se espera sacar de la conducta ilegal.

El peligro de simple acumulación es mucho más escaso, y se refiere casi exclusivamente a bienes de consumo inmediato o casi inmediato o a bienes perecederos, y raras veces a mercancías durables; es preciso, sin embargo, evitar la acumulación, porque el permitirle equivale a autorizar gigantescos crecimientos en la demanda en un cierto momento y por motivos muchas veces puramente psicológicos de pánico o temor de desaparición de un determinado producto.

6.º «Evitar disturbios económicos, conflictos laborales, interferencias con la efectiva movilización de los recursos nacionales y menoscabos de la unidad y la moral nacionales.» Aunque el texto es discursivo y altisonante, la Ley apunta aquí únicamente a un hecho que es el que en realidad trata de evitar: la huelga. Claro es que la huelga, tanto si se la considera como conflicto laboral como si se la tiene por instrumento normal o arma concedida a los trabajadores para hacer valer sus derechos en la discusión de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, sólo una relación muy indirecta tiene con la estabilización de precios y de salarios; la tiene, eso sí, y fundamental, con la movilización. En realidad, esta declaración del Congreso, que viene a decir «las huelgas deben ser evitadas», no tiene su justo encaje en este capítulo y es una manifestación más de la tendencia antisindical del Congreso norteamericano que aprobó la *Defense Production Act*.

Las demás declaraciones concretas de la Sección 401 pueden ser fácilmente reconducibles a cualquiera de las que han quedado expuestas; cuentan entre ellas la de ayudar a mantener una balanza razonable entre el poder adquisitivo de los consumidores y la oferta de bienes y servicios para el consumo; la de proteger la economía nacional contra futuras pérdidas de poder adquisitivo a través del despilfarro de ahorros individuales, y la de evitar un colapso general en los precios.

También en esta especie de exposición de motivos de la estabilización de precios o de salarios hay, a continuación, una serie de declaraciones que no son tanto de finalidades perseguidas por la Ley como de

normas o ideas generales que deben ser tenidas presentes por el Presidente de los Estados Unidos al llevar a la práctica los actos en que se plasme la delegación de poderes que se le confiere; estas normas generales, de amplísima formulación, dicen que es deseo del Congreso que toda la movilización se haga teniendo muy presente en todo momento, en la medida de lo practicable, el mantenimiento de:

— «El sistema americano de empresas libres y en competencia, incluidas las pequeñas empresas.»

— Una seria política agrícola.

— Equilibradas relaciones de trabajo, manteniendo los pactos colectivos para la prestación del mismo.

— El modo americano de vivir (16). En qué consista «el modo americano de vivir» es cosa imposible de decir con exactitud; en lo económico parece referirse a un sistema de empresas libres con una fortísima preponderancia de la iniciativa individual frente a todo intento de socialización; en el terreno administrativo se alza como bandera amparando los más diversos intereses frente a los intentos reguladores del Estado; en el terreno político, por «modo americano de vivir» se entiende prácticamente todo: desde la legislación contra la discriminación por motivos de color, raza u origen nacional, hasta el mantenimiento de los poderes autónomos de los Estados federados frente al Gobierno federal y de las corporaciones locales frente a los Estados; en lo religioso, como libertad absoluta de cultos, unida a una absoluta situación de indiferencia del Estado frente a las actividades religiosas; etc., etc.

B.—*Precedentes.*

Ya durante el período que medió entre las dos guerras mundiales, y ante la aleccionadora experiencia de la inflación consecuencia de la primera, fueron objeto de estudio los problemas de estabilización; incluso existía, obra de Bernard M. BARUCH, un proyecto de plan general de estabilización.

Como dijimos más arriba, en el año 1941 se creó la *Office of Price Administration and Civilian Supply*, que quedó convertida en la *Office of Price Administration* en agosto del propio año 1941. Ya en aquella fecha se hacía notar intensamente la necesidad de medidas estabilizadoras, porque el coste de la vida había acusado un alza del 10 % en un año, aproximadamente.

(16) Es frecuentísima la aparición en artículos periodísticos, en conferencias, en tratados de toda índole y, como acaba de verse, hasta en textos legales, de este *American Way of Life* como eje e índice de todo lo que pueblo y Gobierno de los Estados Unidos deben a toda costa mantener y defender.

En 30 de enero de 1942, el Congreso aprobó la *Emergency Price Control Act*, que autorizaba el establecimiento de un precio máximo para cualquier tipo de bien cuyos precios subieran o amenazaran subir más allá de lo que la política de estabilización consentía; la Ley no autorizaba la congelación de los salarios, y además, la mayoría de los productos agrícolas quedaron prácticamente fuera de control. Como consecuencia de esta Ley, la *Office of Price Administration* dictó, en abril de 1942, la «General Maximum Price Regulation»; actuando por otra vía, una segunda agencia gubernamental, el *National War Labor Board*, estabilizó los salarios, fijando en el 15 % de los percibidos en enero de 1941 el máximo aumento tolerable.

Sin embargo, ni la Ley citada, ni sus medidas complementarias, fueron realmente eficaces, y hubo necesidad de emprender nueva acción legislativa con la *Stabilization Act* de octubre de 1942, conseguida por ROOSEVELT del Congreso bajo la amenaza de que si para el 1 de octubre de tal año no había sido la Ley sometida a su firma, actuaría directamente el poder ejecutivo. La *Stabilization Act* autorizaba al Presidente, esta es su disposición esencial, «a dictar una orden general estabilizando los precios y salarios que afectaran al coste de la vida en los niveles existentes en 15 de octubre de 1942»; se le autorizó, además, para estabilizar el precio de los productos agrícolas al *parity price* del período entre enero y septiembre de 1942.

Como consecuencia de la Ley que se acaba de citar vió la luz una nueva agencia gubernamental, la *Office of Economic Stabilization*, que se limitó a sí misma sus poderes, reduciéndolos a los de órgano de arbitraje en los conflictos y discrepancias surgidos entre las agencias inferiores de estabilización y las demás del Gobierno. Siguió, sin embargo, el alza en el coste de la vida, que únicamente fué parado por una rígida orden del Presidente de los Estados Unidos decretando el mantenimiento a toda costa de los niveles de estabilización señalados por la Ley (17).

C.—Las normas jurídicas: el título IV de la «*Defense Production Act*»

Más arriba nos hemos ocupado de la declaración general de principios contenida en la Sección 401 de la ley; vamos a examinar ahora los poderes concretos que al Presidente se confieren y cuáles son las limitaciones a que están sujetos los mismos.

(17) Esta orden (*executive order* 9328, 8 de abril de 1943) marca el punto crítico de la lucha contra las tendencias inflacionarias; a partir de este momento la estabilización fué general y bien mantenida hasta la conclusión de la guerra en agosto de 1945.

El Presidente puede:

1.º Dictar órdenes estableciendo topes en los precios, rentas, comisiones, tasas, derechos o arbitrios pagados por la venta o prestación de cualquier bien o servicio.

2.º Dictar órdenes estableciendo topes en los salarios u otras formas de remuneración percibidas por el trabajo prestado por cuenta ajena.

Estas órdenes pueden ser dictadas, tanto en general como respecto de bienes, servicios o tipos de trabajo concretos.

El sistema legal parece estar montado sobre la presunción de que la medida en primer lugar adoptada es la estabilización de los precios; ésta puede decretarse siempre y cuando concurren las circunstancias siguientes:

a) Que el precio del bien o servicio haya subido o amenace subir excesivamente sobre el precio medio que existió durante el período comprendido entre el 24 de mayo y el 24 de junio de 1950.

b) Que tal incremento de precio afecte al coste de la vida o al de la defensa nacional.

c) Que la imposición de un precio tope sea necesaria para llevar a la práctica las finalidades de esta ley (las finalidades a que se refiere la Sección 401 y las aun más amplias de la «Declaration of Policy» contenida en la Sección 2).

d) Que la imposición de tal precio tope sea practicable; y

e) Que tal precio tope sea, en general, justo y equitativo, tanto para los vendedores como para los compradores del bien o servicio en cuestión o de los bienes y servicios conexos o que compitan con aquéllos.

Siempre que haya sido impuesto un precio tope a un determinado bien o servicio, el Presidente *debe* estabilizar los salarios en la industria o empresa que produzca los bienes o preste los servicios en cuestión: sin que en ningún caso los salarios puedan estabilizarse por debajo de los pagados en el período comprendido entre el 24 de mayo y 24 de junio de 1950.

La autoridad para estabilizar que se confiere al Presidente, no puede ser aplicada por éste a los siguientes conceptos que están, por tanto, exceptuados de las normas generales de estabilización:

1.º Los precios y las rentas de bienes inmuebles.

2.º Los honorarios cobrados por la prestación de servicios profesionales (18)

(18) Esta era la redacción de 1950; en la enmienda de 1951 se le agrega un párrafo explicativo, en el que se excluyen de estabilización los salarios y remuneraciones pagados a médicos y a abogados empleados por instituciones en las que presteu sus servicios.

3.º Precios de libros, revistas, películas o periódicos; precios de propaganda por los indicados medios de publicidad o por radio o televisión.

4.º Primas de seguros.

5.º Tarifas de transportes y de servicios públicos; si bien si el Presidente ha emitido un orden de estabilización, las indicadas empresas no pueden hacer ningún aumento en sus tarifas sin dar un aviso con treinta días de anticipación al Presidente y consentir que él o sus delegados intervengan ante la autoridad federal, estatal o municipal que tenga jurisdicción para estudiar y aprobar los incrementos (19).

6.º Aquellos productos o tipos de trabajo respecto de los cuales estime el Presidente que la exención de las normas de estabilización es necesaria para promover la defensa nacional o, sencillamente, que es innecesaria su estabilización para la consecución de los fines a que se refiere la Sección 401 del mismo título IV.

7.º Con relación a los productos agrícolas, si bien no existe la prohibición de estabilizar a que se refieren los apartados anteriores sí, en cambio, se contienen en la ley una serie de rígidas normas, que son otras tantas limitaciones a la discrecionalidad de los poderes conferidos al Presidente; en sustancia, tales limitaciones tienden a que en ningún caso los productos agrícolas se establezcan a precios inferiores: a los soportados por el Gobierno (*Parity Prices*) (20), o a los superiores a que se hayan cotizado durante el período comprendido entre 24 de mayo y 24 de junio de 1950.

Esto aparte, se le hacen al Presidente las recomendaciones generales de que al llevar a la práctica los principios contenidos en la ley, procure en lo posible promover la acción voluntaria de empresas, agricultores, trabajadores y consumidores, y que, en la medida de lo posible, use del consejo y dictamen de los comités o representantes de las personas que sustancialmente hayan de ser afectadas por las órdenes de estabilización; al propio tiempo que se le advierte que en ningún caso puede utilizar sus poderes para eliminar o introducir ningún género de restricciones en el uso de marcas registradas, ni para «standardizar» ningún tipo de bienes o servicios, salvo en el caso excepcionalísimo de que no exista otra alternativa para asegurar un efectivo control de los precios de los mismos; ni para forzar a nadie a vender materiales o a prestar sus servicios.

(19) A esta lista de bienes y servicios exentos de estabilización, la enmienda de 1951 añade un curioso nuevo apartado: no pueden ser estabilizados ni los precios cargados, ni los salarios pagados por las peluquerías e institutos de belleza.

(20) Sobre este punto volvemos a remitir a nuestro artículo *Control y fomento de la agricultura...*, en loc. cit., pág. 339 del núm. 5 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las restantes normas de la ley, en las que no entramos por no hacer demasiado largo este estudio, son, sustancialmente, de naturaleza penal y procesal; las primeras, configuran como falta (*misdemeanor*), la violación de los preceptos de la ley, castigables con multa de hasta diez mil dólares y con prisión de hasta un año, o ambas penas a la vez; las segundas, regulan, tanto la imposición de sanciones, como el complicadísimo mecanismo procesal de recursos contra las órdenes de estabilización.

IV. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES.

A.—*Consideración general.*

Tradicionalmente se ha considerado como uno de los peligros esenciales que pueden amenazar a la movilización industrial de defensa, el de la existencia de conflictos entre los factores personales de la producción; sustancialmente, las disputas entre empresarios y trabajadores, sobre todo cuando estos conflictos revisten forma colectiva y pueden traducirse en la cesación, colectiva también, de la producción al producirse la huelga o el despido en masa. Siguiendo esta tradición, la Sección 501 de la *Defense Production Act*, primera de su título V, declara que es el propósito del Congreso para conseguir una efectiva estabilización de los precios y de los salarios y para mantener una interrumpida producción «que haya procedimientos prácticos para el ajuste de las disputas laborales que puedan afectar a la defensa nacional».

Como es sabido, dentro del sistema general de relaciones laborales existente en los Estados Unidos de América del Norte, la huelga está concebida como un instrumento legal de que disponen los trabajadores para ejercer presión sobre sus respectivos patronos y obtener más ventajosas condiciones en los pactos colectivos de condiciones de trabajo; si económicamente la huelga en los Estados Unidos, como en cualquier organización económica pensable, es una situación anormal o de conflicto, ello no ha parecido razón bastante para privar a los trabajadores de semejante instrumento que se estima fundamental para situarlos en una cierta posición de igualdad frente a los empresarios llegado el momento de contratar. Hasta tal punto es esto cierto, que la Ley Taft-Hartley, fuertemente antisindical, contiene una disposición expresa y especial en la que dice que ninguna de sus normas debe ser interpretada en el sentido de que en virtud de ella se priva a los trabajadores al derecho de la huelga.

Pero ante la urgencia de una movilización industrial por causa de defensa, todo este modo de ver el problema cambia radicalmente; una

huelga que en situación de paz puede ser considerada, sencillamente, como una gran incomodidad, en época de movilización puede traducirse en una gran catástrofe. Obviamente no es lo mismo paralizar los ferrocarriles, o interrumpir la producción del acero, o dejar de extraer carbón de los yacimientos, en situación de paz, que en situación de guerra o de preparación para la misma; si fácil es en todo momento movilizar la opinión pública contra las huelgas (21), en época de movilización nacional, se estima que no es ni siquiera necesario que surja esta opinión y que ya por anticipado deben tomarse las medidas conducentes a evitar la interrupción de la producción.

B.—*Precedentes.*

La evitación, o si se ha de hablar con entera propiedad, la minimización (22) de los conflictos laborales durante la segunda guerra mundial, se consiguió en los Estados Unidos gracias a la cooperación y buena voluntad demostrada en tal sentido tanto por los empresarios como por los trabajadores.

Muy poco después de iniciarse la guerra con el Japón, una conferencia conjunta de representantes, de empresarios y Sindicatos, propuso al Gobierno la creación de un *National War Labor Board*, compuesto por delegados de unos y otros y del Gobierno, atribuyendo al mismo poderes de mediación y arbitraje.

Este *Board* fué efectivamente creado y a pesar de la debilidad de los poderes con que contaba para llevar a la práctica sus decisiones, éstas fueron acatadas en la inmensa mayoría de los casos.

Esto aparte, en la misma conferencia en que se propuso la creación del *Board*, obtuvo el Gobierno la formal promesa de que las huelgas serían a toda costa evitadas durante la duración de la guerra.

Entre las muchas decisiones adoptadas por el N. W. L. B., destaca como importantísima la llamada «Little Steel Decision», orden general de estabilización de salarios a la que nos hemos referido con anterioridad.

Concluída ya la guerra mundial la Ley Taft-Hartley dictó una serie de importantísimas normas concediendo poderes excepcionales al Presidente de los Estados Unidos para suspender las huelgas que amenazaran

(21) Una movilización de este tipo, a causa de la serie de huelgas que se sucedieron durante los años 1946 y 1947, fué precisamente la que prestó su apoyo a la aprobación de la Ley Taft-Hartley por el Congreso, pese al veto del Presidente Truman, dicho sea de paso.

(22) Las huelgas durante la guerra no fueron completamente evitadas, pero sí reducidas notablemente; el tiempo de trabajo perdido por este concepto no llegó apenas al 0,2 por ciento.

la defensa nacional; no queremos entrar aquí en el estudio de estas disposiciones, tremendamente combatidas por los Sindicatos y que constituyen uno de los puntos esenciales de referencia en la evolución de la política laboral en los Estados Unidos.

C.—*Las normas jurídicas : el título V de la «Defense Production Act».*

«La política nacional debe ser —dice la Sección 502 del título V— descansar sobre las partes en todo conflicto laboral, en la confianza de que por ellas se realizará todo lo posible a través de la negociación, de la mediación y de la conciliación para, en interés de la nación, evitar los conflictos laborales.» Y en tal sentido se autoriza al Presidente para iniciar conferencias voluntarias entre trabajadores, empresarios, representantes del Gobierno y del público con tal fin y para dictar las medidas conducentes a la puesta en práctica de aquello que pueda ser convenido en tales conferencias y adecuado para conseguir los objetivos del título V (esto es, la evitación o el ajuste de los conflictos laborales).

El Presidente queda autorizado para designar las personas y las agencias que estime necesarias o apropiadas con tal fin.

En estas conferencias (y consiguientemente, en las órdenes presidenciales tendentes a la ejecución de sus conclusiones), deben ser tenidos muy en cuenta los términos y las condiciones de trabajo que estén establecidos por los pactos colectivos vigentes a la sazón, en tanto en cuanto sean justos para los trabajadores y los empresarios y no sean contrarios a los principios de estabilización contenidos en el título IV.

La *Defense Production Act* cierra este título con una concesión dual; a los trabajadores les garantiza que no se adoptará ninguna medida que contrarie las disposiciones de la «Fair Labor Standards Act» de 1938, y a los empresarios les asegura que tampoco se adoptará ninguna determinación que resulte contraria a la «Labor Management Relations Act» de 1947 (este es el nombre oficial de la popularmente llamada Ley Taft-Hartley).

Aunque en las restantes partes de nuestro estudio hemos procurado ceñirnos al texto de la ley sin más comentario que el de explicar su sentido, en este punto no podemos por menos de referirnos a la evolución posterior. En el mecanismo de la movilización industrial de defensa, hay puntos en los cuales la intervención de los trabajadores es sustancial y decisiva; y quien lleva la voz cantante de las aspiraciones laborales son los Sindicatos; quizá más valiera decir los jefes de las grandes organizaciones sindicales nacionales; y si se ha de hablar con entera propiedad, quien en Washington representa, o dice representar, los intereses de los trabajadores, es el *United Labor Policy Committee*, que

agrupa al A. F. L., al C. I. O. y a las grandes hermandades ferroviarias. Naturalmente, estos jefes sindicales procuran compaginar, en lo posible, los intereses de la defensa nacional con los de los trabajadores sindicados a los que representan; y no pierden ocasión de hacer valer la gigantesca contribución del trabajador norteamericano al esfuerzo de movilización para conseguir ventajas para el mismo, frente al grupo que económicamente les es opuesto; es decir, el de los empresarios. Saben los Sindicatos que en una situación de emergencia como la actual se ha de renunciar por el momento a la huelga, que es su esencial y más poderoso instrumento de lucha, y tratan de compensar esta pérdida con la adquisición de otras ventajas de tipo político.

Este esfuerzo sindical se encamina, esencialmente, hacia dos direcciones :

— El conseguir que un representante de los trabajadores (23) figure en los puestos claves de la movilización de defensa; en este sentido y para dar a entender bien a las claras cuál era su deseo, los representantes sindicales declararon una especie de *boicot* al Gobierno, retirándose en febrero del año 1951 de todos los puestos que tenían asignados en las diversas agencias de la movilización de defensa; el pretexto fué una orden general de estabilización de salarios emanada de la *Wage Stabilization Board*, el motivo real el de que tales puestos les parecían secundarios y sin transcendencia política (24).

(23) La frase «representante de los trabajadores», claro es, no debe tomarse en el sentido literal y estricto que de ella parece desprenderse; en todo caso, podría hablarse de representación de los trabajadores sindicados, que significan una proporción, y no muy grande, de la total mano de obra del país; y ni aun esta proposición es enteramente exacta, pues fuertes grupos sindicales no están federados ni en el A. F. L. ni en el C. I. O., que, junto con los Sindicatos ferroviarios, son los que forman el Comité Político a que hace referencia el texto; sin ir más lejos, el poderoso *United Mine Workers* no está federado y hace la vida independiente que marca su *leader* John L. Lewis.

(24) Que efectivamente fué éste el motivo, se desprende de infinidad de textos, entre los que elegimos unos cuantos: George MEANY, en *Labor's Rôle...*, loc. cit., páginas 403 a 413, no se recata en decir que los empresarios son los que están realizando el programa de defensa y que estos hombres de negocios, trasplantados al Gobierno, parecen creer que el papel de los trabajadores en el programa de movilización de defensa es el mismo que en una fábrica, esto es, cumplir órdenes; y con palabras mucho más duras, que creen ser «un monopolio de cerebros... que goza con un monopolio de poder», y «que están ejerciendo su monopolio deliberadamente de acuerdo con el básico objetivo de una empresa: grandes beneficios»; que rechaza como «hipócrita» la noción de que todos estos hombres de negocios se hayan juntado a las tareas del Gobierno por motivos de patriotismo y devoción al bien general, y que «es interesante notar que todos ellos están en posiciones en las que pueden cuidar muy bien de sus particulares industrias, incluidos, naturalmente, sus propios particulares negocios». El *United Labor Policy Committee*, en 16 de febrero de 1951, al criticar la fórmula adoptada por el *Wage Stabilization Board* para la estabilización de salarios y explicar la retirada de los representantes sindicales del *Board*, dice textualmente que: «nuestra decisión ni puede ni debe ser simplemente

— Coordinada con la anterior y a través de la influencia política ejercida por quien ocupa puestos claves en el sistema de movilización. lograr el que ésta no se traduzca en una paralización del movimiento en favor de mejores condiciones de trabajo para los sindicatos, que constituye el eje de la vida del Sindicato.

V. CONTROL DE CRÉDITO.

A.—*Consideración general.*

Desde dos puntos de vista es esencial en un programa de movilización para la defensa nacional el que las medidas generales de control se extiendan a los préstamos concedidos por las entidades de crédito a los particulares, sean personas individuales o jurídicas; son, a saber:

1.º Por la consideración de que la diversión de industrias de la producción de guerra a la producción de paz y la creación de nuevas plantas industriales destinadas a la producción de bienes con fines bélicos, ha de exigir el que se acuda en muchas ocasiones al crédito; los gastos de diversión y, sobre todo, los de creación, son normalmente de gran importancia y se financian a través de préstamos concedidos por entidades bancarias.

Claro es que en muchos casos, será el Gobierno el que financie los gastos de la movilización; pero como se quiere descansar, en la medida de lo posible, sobre la iniciativa individual, es lógico y razonable pensar un aumento en las peticiones de crédito en cuanto esta esperada iniciativa empieza a actuar.

2.º Porque la expansión de crédito es una potente fuerza inflacionaria que se conjuga con las muchas otras ya citadas (disminución del paro forzoso, aumento en los niveles de precios y salarios, disminución

interpretada como una protesta contra la impracticable fórmula para los salarios que se va a implantar. Esta fórmula es la culminación de una entera serie de desdichados acontecimientos que nosotros hallamos insoportables»; y más adelante insiste en que «hasta ahora, virtualmente, todo el programa de movilización de defensa ha estado en las manos de unos pocos hombres reclutados de los *Big Business*, que se creen tienen un monopolio de experiencia, buenas ideas y patriotismo».

El propio Comité, en otro *statement* hecho público en 28 de febrero de 1951 y por vía de explicación del boicot laboral a todas las agencias y organismos de la movilización de defensa, dice que hoy «nos enfrentamos con una orden de estabilización de salarios que deniega justicia y juego limpio a todo americano que trabaja por cuenta ajena»; y un poco más adelante, en un ataque directo y personal a Wilson, movilizador de defensa, se afirma que «Mr. Wilson ha demostrado una vez tras otra que considera el programa de movilización como de su propio dominio, en el que puede decretar directivas y dictar *ukases* sin tener en cuenta ni la necesidad pública ni los deseos del público».

Ambos *statements* aparecen completos en los números correspondientes del *New York Times*.

de los bienes y servicios disponibles para el consumo civil) operantes en la misma dirección. Nótese, por lo demás, que aunque los gastos gubernamentales de movilización pretendan ser sufragados en su integridad con los ingresos procedentes del presupuesto, esto puede no llegar a ser el hecho real (peligro más que evidente de esta movilización en que el Congreso se muestra reacio a las propuestas de aumento de tipos impositivos hechas por el Presidente), en cuyo caso hay que acudir al crédito público, inflacionario también.

En definitiva, puede llegarse a la conclusión de que el control del crédito obedece a la misma finalidad esencial que la estabilización de precios y salarios: poner un dique a las tendencias inflacionarias desatadas por el proceso de la movilización industrial (25)

B.—Precedentes.

Al iniciarse la movilización industrial con motivo de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos acababan de salir de la situación deflacionaria que dominó su economía durante la llamada «Great Depression». Los controles de crédito no parecieron en aquella ocasión tan necesarios como en la presente movilización, ya que se entendía que las tendencias inflacionarias, lejos de perjudicar, favorecían, en general, a la situación económica. El propio Gobierno acudió al crédito copiosamente y una parte extremadamente importante de los gastos de la defensa nacional con motivo de la segunda guerra mundial, fueron cubiertos a través de la emisión de deuda pública; los presupuestos cumbres de la guerra

(25) Con independencia de los preceptos de la Ley, que en su lugar examinaremos, todas las opiniones coinciden en que uno de los puntos esenciales en la lucha contra la inflación es precisamente este del control de los créditos. En tal sentido,

— La *National Association of Manufacturers*, en su programa (hecho público en 28 de marzo de 1951) para contener la inflación, sentaba como primer punto el «sostener y aplicar las recomendaciones hechas por el *Federal Reserve System* para controlar el crédito privado».

— El *Voluntary Credit Restraint Committee*, cuyo nombre ya de por sí es bastante significativo, en su mensaje (hecho público el 22 de abril de 1951) a los banqueros de la nación, indicaba que era esencial el restringir los créditos que «no tendieran a incrementar las producciones esenciales para el programa de defensa», al propio tiempo que señalaba que aproximadamente un 50 % de la expansión de crédito últimamente producida no podía ser justificada desde el punto de vista de la defensa nacional.

— El Director de la movilización de defensa, Charles E. Wilson, en sendas cartas, fechadas en 31 de marzo de 1951 y dirigidas al Secretario de Comercio y al Gobernador del *Federal Reserve Board*, urgía la necesidad de «crear una atmósfera entre los empresarios de que es contrario al interés público tanto tomar a préstamo como gastar innecesariamente».

— El propio Director, en carta dirigida en 6 de mayo de 1951 a los estados, ciu-

fueron los correspondientes a los años 1943, 1944 y 1945, y, en ellos, sólo un 50 por 100, aproximadamente, fué cubierto por la imposición.

C.—*Las normas jurídicas: el título VI de la «Defense Production Act».*

Siguiendo el sistema general de la ley, su título VI se limita casi exclusivamente a conceder sendas autorizaciones al Presidente de los Estados Unidos y al *Board of Governors* del *Federal Reserve System* para dictar las órdenes apropiadas para lograr el control del crédito. A los efectos de la ley, se entiende por crédito cualquier préstamo, hipoteca, anticipo, descuento, compra-venta u otro contrato traslativo con pago aplazado, etc. Después de hacer una relación enunciativa de las operaciones crediticias, la ley dice —Sección 602 (d) (2)— que se tendrá por crédito a sus efectos «cualquier transacción o serie de transacciones que tengan un fin o efecto similar» a los que ha enunciado.

Y se entiende por crédito territorial («real estate construction credit»), cualquier crédito que:

- se asegura con
- es para adquirir
- es para financiar
- envuelve el derecho de adquirir o usar,

una nueva construcción de naturaleza inmueble; entendiéndose, a la vez, por nueva construcción, aquella que no había sido empezada a las doce en punto del día 3 de agosto de 1950.

Con estas aclaraciones terminológicas, el *Federal Reserve System* queda autorizado para ejercer control sobre el crédito por todo el tiempo que el Presidente estime necesario.

Y el propio Presidente queda autorizado, con referencia concreta a lo que hemos llamado crédito territorial, para dictar las normas que, a

dades y condados, les señalaba los peligros de la expansión crediticia, y, tras de indicarles que tanto ellos como los ciudadanos de sus respectivas comunidades «estarían de acuerdo en que esta observación se aplica lo mismo al crédito del Estado y del Municipio que al crédito privado», les requería para que pospusieran toda expansión de sus emisiones de crédito, por muy valioso que fuera el fin a que se destinara el mismo, si la emisión podía ser aplazada.

— El *Federal Reserve Board* promulgó un titulado «Código voluntario», requiriendo un cuidadoso estudio de las peticiones de crédito hechas por los particulares, en el que se incluían como tipos de préstamo a los que no debía accederse «en las presentes circunstancias» los que se pidieran para la adquisición de acciones, compañías o plantas industriales que ya estuvieran produciendo; para inversiones o compras de especulación; para la acumulación de bienes en inventario. Y todos aquellos créditos desproporcionados en relación con el volumen normal de negocios del petionario, siempre, claro es, que el crédito no fuera a ser invertido en fines relacionados con la defensa nacional.

- Etcétera; las citas podrían multiplicarse.

su juicio, sean precisas para prevenir o reducir el uso de o las fluctuaciones en tal tipo de crédito; puede, para ello, señalar sumas máximas para las cantidades que se den en préstamo; precios y fechas en que debe verificarse la devolución y dictar las normas que estime oportunas respecto de cualquier tipo particular de crédito; señalando a continuación la ley que nadie puede estipular, renovar, rebasar, comprar, vender, descontar, etc., contraviniendo cualquiera de las órdenes dictadas por el Presidente en desarrollo de la *Defense Production Act*. Finalmente, puede el propio Presidente, por el tiempo que estime preciso, fijar la cuantía de las emisiones crediticias y demás detalles de las operaciones de esta índole hechas o garantizadas por cualquier departamento o agencia del Gobierno de los Estados Unidos, o por cualquier empresa entera o parcialmente propiedad del mismo.

VI.—LAS DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY.

El título VII de la *Defense Production Act*, que lleva por rúbrica «General Provisions», contiene una serie de disposiciones de la más varia índole que sirven como de complemento, en unos casos, o de interpretación en otros, a las normas contenidas en los restantes títulos. Es difícil, dada la variedad de las materias reguladas, hacer un cuadro sistemático de estas «disposiciones generales»; vamos a seguir, por lo tanto, el orden de las Secciones del título, exponiendo brevemente cuál es el contenido de cada una de ellas.

La Sección 701, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, está destinada a hacer patente el deseo del Congreso de que las pequeñas empresas sean animadas a contribuir en la mayor medida posible a la consecución de los objetivos de la *Defense Production Act*, para lo cual, el Presidente debe:

1.º Proveerlas de información completa de los preceptos de la ley y de las disposiciones dictadas en su desarrollo en cuanto puedan afectarlas o redundar en su beneficio.

2.º Tomar las medidas oportunas para que en los Comités y agencias de carácter consultivo que se constituyan para formular las órdenes o Reglamentos de la movilización, tengan su representación adecuada las pequeñas empresas.

3.º Establecer aquellas excepciones que se consideren necesarias para las mismas, dentro de la medida de lo posible, sin obstaculizar el cumplimiento de los fines de la ley.

4.º Crear un sistema administrativo rápido y expedito para la tramitación de todas las solicitudes o reclamaciones de las pequeñas empresas.

Al aprobarse en el año 1951 las enmiendas a la Ley de 1950, se creó una agencia gubernamental con el nombre de *Small Defense Plants Administration*, bajo la supervisión y dirección general del Presidente y con una compleja serie de misiones, todas referidas a las pequeñas empresas en su relación con la defensa nacional, entre las que destacan:

— Recomendar a la *Reconstruction Finance Corporation* la concesión de préstamos o anticipos que permitan a las pequeñas plantas industriales financiar la construcción, conversión, adquisición de equipo, maquinaria o materias primas, o la investigación científica con destino a la defensa nacional.

— Contratar con el Gobierno de los Estados Unidos o con cualquiera de sus departamentos, agencias u oficiales, el suministro de artículos, equipos o materiales

— Contratar, para la realización de los contratos de suministro citados en el apartado anterior, con las pequeñas empresas la manufactura de tales artículos, equipos o materiales.

— Prestar su asistencia técnica y directiva a las pequeñas empresas.

La Sección 702 define una porción de términos utilizados por la ley; de entre estas definiciones, es importantísima la del término «defensa nacional», que, a los efectos de la ley, comprende «las operaciones y actividades de las fuerzas armadas, de la *Atomic Energy Commission* y de cualquier otro departamento o agencia del Gobierno directa o indirecta, pero sustancialmente, ocupado con la defensa nacional» y las operaciones y actividades que se realicen en conexión con la *Mutual Defense Assistance Act* de 1949.

La Sección 703 establece la facultad del Presidente, salvo cuando otra cosa se determine expresamente, de delegar el poder que la ley le confiere en cualquier oficial o agencia del Gobierno, incluidas las nuevas agencias, para cuya creación se entiende también que el Presidente queda autorizado; los jefes y directores de las agencias independientes que se creen para administrar los poderes conferidos al Presidente por el título IV de la ley (estabilización de precios y salarios) han de ser nombrados con el consejo y consentimiento del Senado.

La Sección 704 autoriza al Presidente para dictar las órdenes y reglamentos que estime necesarios o apropiados para llevar a la práctica los preceptos de la ley; y le autoriza, asimismo, para que tales órdenes y reglamentos contengan las clasificaciones, diferenciaciones y razonables excepciones que, a juicio del Presidente, sean convenientes o necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la ley, para prevenir su violación o incumplimiento o para facilitar su aplicación (26).

(26) En el año 1951, a esta Sección 704 se le añadió un nuevo párrafo de carácter limitativo, con arreglo al cual ninguna norma dictada en cumplimiento de la

La Sección 705 señala la obligación de toda persona, cuando sea requerida en tal sentido por el Presidente, de consentir la inspección en sus libros o archivos, de llevar y conservar los documentos que se le ordenen y de prestar declaración con o sin juramento. Sin que nadie pueda excusarse de prestar su testimonio o aportar los documentos que se le requieran, con la excusa de que en base a los mismos puede ejercitarse contra él una acción penal; bien entendido, por el contrario, que si hace en tiempo la protesta de su privilegio en tal sentido, no podrá ser perseguido por ningún acto respecto del que haya sido compelido a declarar o a aportar pruebas. Esta inmunidad no alcanza, sin embargo, al delito de perjurio, si se ha cometido al testificar o declarar bajo juramento, y no es óbice para que el Presidente pueda determinar lo que estime oportuno en cuanto a él, respecto de la distribución y preferencia en el suministro de materias primas o de «cualquier otro beneficio de los que, según esta ley (la *Defense Production Act*), el Presidente puede conceder»

Las dos restantes Subsecciones, dentro de la Sección 705, son normas de naturaleza penal; castigan,

— con multa de mil dólares o prisión de hasta un año, o ambas penas a la vez, a todo el que conscientemente viole o deje de cumplir cualquiera de los actos contenidos en las restantes Subsecciones.

— con multa de diez mil dólares o prisión de hasta un año, o ambas penas a la vez, a quien quiera que publique o descubra cualquier tipo de información obtenido en aplicación de las normas de esta Sección, salvo el caso de que el Presidente determine que el secreto en un cierto caso es contrario a los intereses de la defensa nacional.

La Sección 706 se limita a señalar que en el caso de que, a juicio del Presidente, una persona haya cometido o se proponga cometer acto o práctica que constituyan una violación de la ley, puede acudir a los Tribunales para que por éstos se proceda en consecuencia contra el violador.

Para estos juicios son competentes los jueces de Distrito (27).

La Sección 707 se limita a indicar que nadie podrá ser condenado ni declarado responsable de daños que puedan derivarse de su cumplimiento de las disposiciones de la ley o de una orden o reglamento dictada en ejecución de la misma, ni aun en el caso de que sean declaradas

Defense Production Act que restrinja el uso del gas natural, se aplicará en ningún Estado en el cual una agencia pública con poder a tal efecto (según las leyes propias del Estado en cuestión, se entiende) haya ya restringido el uso del gas y certifique al Presidente que las restricciones son bastantes para cumplir los objetivos de la Ley.

(27) Traducimos así los *District Courts* o *Justices of District*. Sobre la Organización judicial en los Estados Unidos puede verse el esquema publicado por J. L. VILLAR PALASÍ como apéndice a su artículo *La Federal Administrative Procedure Act de Estados Unidos*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, pág. 296.

inválidas por la autoridad judicial. Haciendo, no obstante, la salvedad de que no se consentirá la existencia de discriminación, ni en forma de precios superiores, ni en condicionado diferente, ni en ninguna otra, contra las órdenes o contratos ejecutados en cumplimiento de la *Defense Production Act*.

La Sección 708 contiene una serie de disposiciones de diversa naturaleza, que, por lo mismo, examinaremos por separado :

La Subsección a) autoriza al Presidente para consultar con los representantes de la industria, empresas, finanzas, agricultura, trabajo y «otros intereses», procurando que tales personas, con su aprobación (con la del Presidente), lleguen a concertar acuerdos y programas que tiendan a conseguir los objetivos de la ley.

Las Subsecciones b), c) y d) son una especie de condicionado «bill» de indemnidad con relación a la legislación antimonopolística; ningún acto ni omisión que resulte del cumplimiento de la ley y que el Presidente diga ser en interés público por contribuir a la defensa nacional, podrá considerarse que viola las leyes antitrust.

La Subsección e) encomienda al *Attorney General* de los Estados Unidos, e indirectamente al *Federal Trade Commission* (28), la misión de informar al Presidente y al Congreso tantas veces cuantas estimen necesario sobre aquellos factores derivados de la *Defense Production Act* que puedan tender a eliminar la competencia, a fortificar los monopolios, a perjudicar a las pequeñas empresas, o a favorecer de cualquier otra forma una indebida concentración de poder económico.

La Sección 709 excluye las normas que se dicten en aplicación de la ley de producción de defensa de los preceptos de la *Administrative Procedure Act* (29). Imponiendo, en cambio, el requisito especial de que las órdenes dictadas en ejecución de la *Defense Production Act* vayan precedidas de la declaración de que antes de dictarse han sido consultados los representantes de la rama de la producción a que afectan y que se ha dado la debida consideración a sus recomendaciones; o, en su caso, que especiales circunstancias han hecho tal consulta imposible o contraria al interés de la defensa nacional. Aunque si tal preámbulo resulta incierto no por ello la orden o Reglamento son nulos.

(28) La *Federal Trade Commission* fué creada por la *Federal Trade Commission Act* de 26 de septiembre de 1914, y ha sido desde entonces el principal instrumento gubernamental en la lucha anti-trust; sus misiones, muy complejas, abarcan en sustancia, la represión de cualquier práctica ilegal de competencia («unfair methods of competition in commerce»), en toda la amplitud de este término (que, a su vez, se extiende desde el dominio monopolístico de los mercados hasta los anuncios y propaganda falsos).

(29) Remitimos en esta materia al completo estudio que de la Ley se hace en el artículo citado de J. L. VILLAR PALASÍ, en el núm. 1 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Sección 710 es de escaso interés general para la materia que constituye el objeto del presente estudio; señala los poderes del Presidente para emplear personas en las agencias y misiones de defensa nacional e indica las condiciones y formas de remuneración de tal tipo de empleo.

La Sección 711 concede la autorización del gasto que sea preciso y apropiado para que sean llevados a la práctica los objetivos de la ley por el Presidente o por las agencias que por él se designen o creen.

La Sección 712 crea un nuevo Comité en el Congreso, el *Joint Committee on Defense Production*, compuesto por cinco senadores y cinco representantes (y, dentro de ellos, tres pertenecientes al partido mayoritario y dos al minoritario, y todos procedentes de los Comités de Banca y Moneda de sus respectivas Cámaras), cuya misión es «hacer un estudio continuado de los programas autorizados por esta ley y revisar los progresos alcanzados en la ejecución y administración de los mismos».

La Sección 713 señala el ámbito territorial de aplicación de la ley: los Estados Unidos, sus territorios y posesiones, y el distrito de Columbia.

La Sección 714 contiene una disposición normal en las leyes norteamericanas, con arreglo a la cual si cualquier disposición de la ley o su aplicación a personas o circunstancias determinadas es declarada inválida, el resto de la ley o su aplicación a otras personas u otras circunstancias, no serán afectadas por la declaración de invalidez.

La Sección 715 (30) establece que no puede ser empleada al servicio del Gobierno para ninguno de los fines de la *Defense Production Act* ninguna persona que pertenezca a organización que declare o defienda el derecho de sus socios de ir a la huelga contra el Gobierno de los Estados Unidos o que proponga la derrocamiento de tal Gobierno por la fuerza o la violencia. En la inteligencia, además, de que si una persona perteneciente a tales organizaciones admite empleo se la considera culpable de delito castigable con multa de hasta mil dólares, prisión de hasta una año, o ambas penas a la vez.

La Sección 716 señala el ámbito temporal de vigencia de la *Defense Production Act*; tal y como ha sido enmendado en el año 1951 «esta ley y todos los poderes que en ella se confieren, concluyen en 30 de junio de 1952»; con las siguientes salvedades:

— Que el Congreso en resolución conjunta, o el Presidente, proclamen la extinción de efectos de la ley en fecha anterior.

(30) Esta Sección 715 es del texto del año 1950; al enmendarse en el año 1951 la Ley, pasó a ser la Sección 716, ya que se intercaló una nueva Sección (en la que se creaba el *Small Defense Plants Administration*, a la que ya se ha hecho referencia en el texto).

— Que cualquier agencia creada en cumplimiento de los fines de la ley, puede continuar en existencia durante un plazo no superior a seis meses con fines de liquidación.

VII. CONCLUSIÓN.

Quedan así expuestos tanto los principales problemas de la movilización industrial de defensa como los instrumentos jurídicos creados para llevarlos a la práctica; y expuestos en forma muy esquemática a través de las disposiciones, autoritativas en su mayor parte, según acaba de verse, de la *Defense Production Act*.

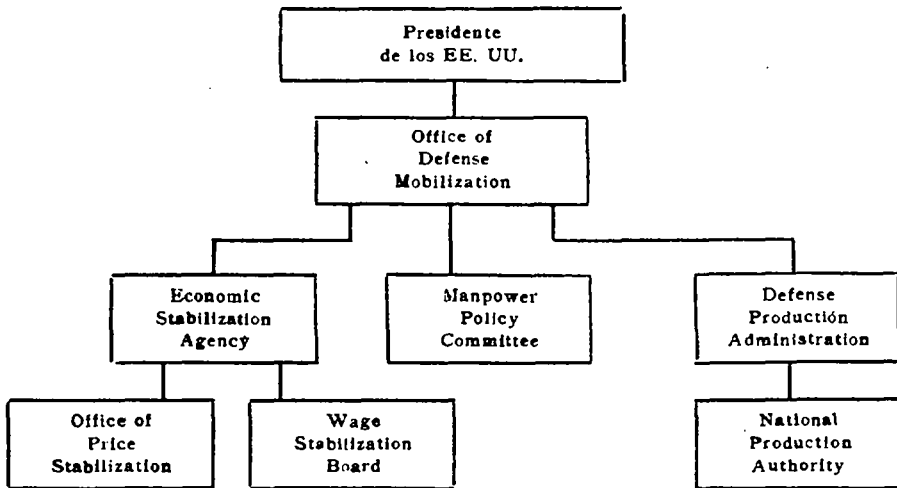
Un estudio completo de la movilización exigiría, de un lado, el examen de multitud de problemas que caen por su naturaleza o que han caído por mecánica legislativa y administrativa, fuera de la ley que ha constituido el objeto de este comentario; tales son las cuestiones de reclutamiento de personal para las fuerzas armadas y para las industrias de la defensa nacional, medidas impositivas para contener los movimientos inflacionarios, normas encaminadas a conseguir la inversión en valores públicos de los excedentes de poder adquisitivo de los particulares, disposiciones de seguridad pública interna e internacional, etc., y de otro lado, y aun con referencia estricta a las materias que constituyen el objeto de la *Defense Production Act*, el examen de una ya formidable masa de normas administrativas concretas y muy complejas, a través de las cuales el Presidente ha hecho uso de los poderes que la ley le confería y ha delegado éstos en una serie de agencias gubernamentales de nueva creación.

Unicamente, y para referencia del lector, publicamos como apéndice el esquema de la organización administrativa de la movilización industrial, tal como se encuentra constituida en la actualidad y muy posiblemente sujeta a variaciones en el futuro.

Posiblemente, las normas de la ley y sus partes de comentario, son poco expresivas y no aciertan a reflejar en su real magnitud lo que significa el esfuerzo y la actividad norteamericanos de movilización para la defensa, y esto ni aun siquiera desde el punto de vista técnico, jurídico o administrativo; mucho menos son capaces de reflejar la conmoción moral producida por la movilización, la lucha de los grupos de presión por alcanzar posiciones claves en la organización de la misma y por hacer que las medidas movilizadoras redunden en beneficio de los intereses que representan o dicen representar, ni los sentimientos complejos que en la realidad sociológica norteamericana despierta una situación de paz armada y una misión definida por los poderes públicos como

«arsenal del mundo libre» o «adelantamiento en la lucha contra fuerzas totalitarias».

APENDICE: Organización administrativa de la movilización de defensa (*).



(*) A la cabeza de la movilización, está el Presidente de los Estados Unidos, titular de los poderes delegados por la *Defense Production Act*.

Dependiendo directamente de él y ante él responsable, está la *Office of Defense Mobilization*, al frente de la cual y con responsabilidad de mando absoluta sobre todo el programa de movilización de defensa, se encuentra un jefe, con el título de director (Charles E. WILSON, llamado a tal puesto desde la presidencia de la *General Electric*; éste es el Czar de la movilización, como acostumbra a llamársele por la prensa norteamericana, y sobre el que han desencadenado su lucha los representantes sindicales).

Dependientes de la agencia de movilización de defensa, se hallan tres agencias subordinadas:

1.—La *Economic Stabilization Agency*, encomendada a una sola persona como jefe, con el título de administrador, «administrator». De él dependen dos nuevas agencias:

a) La *Office of Price Stabilization*, también bajo la jefatura unipersonal de un director.

b) El *Wage Stabilization Board*, organismo colegiado y formado por representantes en partes iguales del Gobierno, de los Sindicatos y de las Empresas.

EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA MOVILIZACIÓN INDUSTRIAL DE DEFENSA

(Tanto las órdenes de estabilización de precios, como las normas de estabilización de salarios emanadas de las dos agencias citadas en los apartados a) y b) tienen que ir firmadas por el administrador de la *Economic Stabilization Agency*.)

2.—El *Manpower Policy Committee*, a cuyo cargo se hallan todos los problemas de distribución de mano de obra entre las industrias de defensa y las industrias de paz.

3.—La *Defense Production Administration*, bajo la jefatura de un administrador, a cuyo cargo se hallan fundamentalmente los planes de fabricación para la defensa de todas las materias corexionadas.

Como organismo auxiliar dependen de esta agencia una *National Production Authority*, también bajo la jefatura de un administrador.

MANUEL ALONSO OLEA

Letrado del Consejo de Estado

