

PRESUPUESTOS POLITICOS Y FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA(*)

Por

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. La insuficiencia del orden social. 2. Referencia a la acción del Estado en el sector económico. 3. Valor y significado de las técnicas planificadoras. Delimitación del tema.—II. SIGNIFICADO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO: SU EXPRESIÓN NORMATIVA Y SU INTEGRACIÓN JURISDICCIONAL.—III. SANCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FÓRMULAS PLANIFICADORAS: 1. Consideraciones sistemáticas. 2. La Ley Fundamental de Bonn y la Constitución italiana. 3. La Constitución gaullista de 1958 y algunas de las Constituciones africanas. 4. Las Constituciones de Chipre y de Turquía. 5. Constituciones iberoamericanas: la Constitución Nacional de la República de Venezuela y la Constitución Política de la República de Colombia.—IV. ACCIÓN ECONÓMICA ESTATAL Y PLANIFICACIÓN EN LAS LEYES FUNDAMENTALES ESPAÑOLAS.

I

1. Es desde luego difícil no caer en el tópico cuando se habla de «las funciones sociales» del Estado o de las tareas que el Estado debe cumplir para que, dejando de ser (1) un *Estado burgués de derecho*, se transforme sustantivamente en *Estado social de derecho*. Hasta la saciedad (2) se han

(*) Este trabajo constituye el primer capítulo del libro que sobre *Planificación administrativa* publicará en breve la Editorial Tecnos.

(1) C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, s. f., 145 ss.; sobre la significación jurídica del término burgués, cfr. el agudo análisis que formula R. SMEND, *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht*, ahora en *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlín, 1955, 309 ss.

(2) Cfr. por todos. en la doctrina española, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los estudios de Derecho*, «Rev. de Educación», 1952, 5; VILLAR PALASÍ, *Administración y Planificación*, Madrid, 1952, 55 es.; LUCAS VERDÚ, *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*,

reiterado los esquemas y principios, que además de posibilitar tal conversión (3), deben servirle de fundamento; conversión que, en expresión de CARR (4), constituye el tema más fascinante de la Historia contemporánea: seguir las etapas mediante las cuales el «Estado-policía nocturno» del *laissez faire* del siglo XIX se ha convertido en el «Estado providencia» de hoy día, su contrario lógico a la vez que su lógico corolario.

Conocemos sobradamente los esquemas a los que responde el planteamiento señalado; también, las causas a las que se debe: la consciencia adquirida de una mayor solidaridad humana, como auténtico y verdadero signo de nuestros tiempos (5); el sentimiento ya común, resultado de un largo proceso dialéctico, que entiende la vida como valor que puede y debe ser asegurado, tanto individual como colectivamente (6); y, sobre todo, el impacto cierto e innegable de los postulados socialistas, bien en cuanto han sido directamente aplicados, bien en cuanto han actuado y actúan como contrapunto que enmarca y determina el problema, obligando a la rectificación de fórmulas distintas, son, entre otras, circunstancias que condicionan el mundo de nuestros días hacia realidades distintas; realidades que, a su vez, van progresivamente consolidándose (7) y en las que la Co-

Salamanca, 1955; GARRIDO FALLA, *Las transformaciones del régimen administrativo*, 2.ª edición, Madrid, 1962; L. MARTÍN-RETORTILLO, *La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de «Daseinsvorsorge»*, en el número 38 de esta REVISTA, págs. 47 ss.; BOQUERA OLIVER, *Derecho administrativo y Socialización*, Madrid, 1965, 11 ss. Entre la doctrina extranjera quiero destacar, fundamentalmente, FORSTHOFF, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart, 1959, y ZEIDLER, *Massnahmegesetz und «klassisches» Gesetz*, Karlsruhe, 1961, 8 ss., así como las comunicaciones de FORSTHOFF y BACHOF sobre el tema *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats*, en «Ver. der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer», 12. Berlín 1954, *in totum*.

(3) El Estado de Derecho como imposibilidad, en LEGAZ LACAMBRA, *Introducción a la teoría del Estado nacionalsindicalista*. Barcelona, 1940, 120 y *passim*. Cfr. SUNDBOM, *Über das Gleichheitsprinzip als politisches und ökonomisches Problem*, Berlín, 1962, 86.

(4) E. H. CARR, *La nueva Sociedad*, Universidad de Puerto Rico, 1954, 31. Un excelente análisis de las consecuencias jurídicas que en concreto se derivan de la circunstancia de que el Estado social de Derecho sea lógica consecuencia de su opuesto —el Estado liberal—. en BADURA, *Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat*, Tübingen, 1966.

(5) Cfr. expresamente en este punto la Carta Encíclica «*Pacem in terris*», de Juan XXIII, y en relación con este texto, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La institucionalización del Poder*, y S. MARTÍN-RETORTILLO, *Ordenación político-constitucional de las Comunidades nacionales*, los dos en el volumen colectivo *Comentarios civiles a la «Pacem in terris»*, Madrid, 1963. También sobre el mismo fenómeno, J. H. KAISER, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlín, 1956, 38; I. von REITZENSTEIN, *Solidarität und Freiheit*, Berlín, 1961, 17 y *passim*.

(6) Cfr. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, en el volumen colectivo *La pianificazione economica e i diritti della persona humana*, «Quaderni di Iustitia», Roma, 1955, 16 ss.

(7) Un análisis de este fenómeno, desde el punto de vista constitucional, lo formuló ya MIRKINE-GUETZEVITCH, *La quatrième République*, New York, 1946, 180 ss.; desde la pers-

unidad no es ya, como aparece, por ejemplo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, simple marco externo de unas situaciones esencialmente individualizadas, limitación de su independencia originaria (8), sino síntesis objetiva de circunstancias y de realidades que recíprocamente se actualizan y mantienen en íntima y constitutiva interacción (9).

En este esquema, sabido es cómo se evidencia, casi me atrevo a afirmar que con el valor de un verdadero axioma, la más que acreditada insuficiencia de la llamada sociedad civil para satisfacer, por sí y voluntariamente, las exigencias que esa mayor solidaridad impone y requiere. Y ahí, el emplazamiento ineludible que el Poder político recibe para llevar a cabo una auténtica y verdadera *reformatio* de las estructuras sociales y políticas: única vía hasta ahora conocida, dígame lo que se quiere, para salvar y actualizar los postulados que, por principio, es preciso hacer realidad. Por eso, que situándonos en la línea que determina el enunciado expuesto por HELLER, de que las relaciones entre el Estado y la sociedad no se realizan sino históricamente (10), bien puede observarse como en nuestros días la barrera que entre ambas realidades pudo existir se ha venido abajo. «El Estado moderno —escribe FORSTHOFF (11)— no encuentra la vida social en una situación de orden preformado, sino que, al contrario, el establecimiento y mantenimiento de un orden social adecuado es el cometido más urgente del Estado, un cometido que reclama todas sus fuerzas». Más aún: debe incluso señalarse cómo constatar de concreto el modo en que tales relaciones se establecen, juega además como elemento interpretativo de carácter fundamental, no sólo en orden a la fijación de una determinada realidad política, sino también en cuanto tales relaciones señalan y condicionan el significado del propio ordenamiento

activa de la teoría política, cfr. E. H. CARR, 48, 105 y *passim*. También se ha referido al asunto L. SÁNCHEZ ACESTA, *Planificación económica y régimen político*, en el número 3 de la REVISTA, pág. 29.

(8) Cfr. C. MARX, especialmente en *Sobre la cuestión judía*, recogido en *Escritos de juventud*, ed. F. RUBIO LLORENTE, Caracas, 1965, 61 ss. Por su parte, ya es conocido cómo un autor de la doctrina francesa, principalmente, ha llevado a cabo una evidente supervaloración del posible sentido social de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: cfr. los autores recogidos en MIRKINE-GUETZEVICH, 175 ss.

(9) Cfr. MANHEIM, *Libertad y planificación*, México, 1946, 24.

(10) HELLER, *Teoría del Estado*, ed. G. NIEMEYER, México, 1947, 130. Un análisis de este proceso histórico puede verse en SPAGNUOLO VIGORITA, *La iniziativa economica privata e il diritto pubblico*, Napoli, 1959, 129 ss., y en VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, 30 ss. y *passim*.

(11) FORSTHOFF, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, 15; también ZEIDLER, 9 ss.

jurídico. Así, es también el propio FORSTHOFF (12) el que ejemplifica la observación anterior, indicando cómo todo el orden *constitucional* del XIX debe ser considerado e interpretado partiendo del dualismo existente entre Sociedad y Estado, en el que la posibilidad formal que éste tenía de intervenir conformadoramente en el orden social por medio de una Ley, no era posible realmente dada la situación política sobre la que descansaba la propia Constitución (13).

Aparece superado, por tanto, el dualismo Estado-Sociedad. Dualismo cargado de equívocos y que, formulado sobre esquemas típicamente hegelianos (14), ha sido utilizado entre nosotros, con harta frecuencia, un tanto paradójicamente, como instrumento no de defensa de unos valores personales o sociales, sino como auténtico y verdadero instrumento de disociación social (15): concebido el Estado como la propia sociedad en acción (16), como la comunidad social, política y jurídicamente ordenada. no parece sea necesario insistir en el papel determinante que al Poder político le corresponde entonces. Bien entendido, además, que la actuación promocional y conformadora del Estado frente a la propia sociedad, en nuestros días, no tiene como destino, a diferencia de lo que en tiempos pasados ocurriera, a los individuos aislados, más o menos individualizados, sino a la propia comunidad personal, objetivizada en cierto modo, y que como auténtica realidad se integra en el propio Estado. Constatar, admitir y reconocer la consideración del Estado como unidad permanente de ac-

(12) FORSTHOFF, *Tratado*, 102.

(13) Cfr. sobre el significado de la Ley como «técnica de incidencia» social, L. MARTÍN-RETORTILLO, *La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en el número 39 de esta REVISTA, págs. 288 ss., y JESCH, *Gesetz und Verwaltung*, Tübingen, 1961, especialmente 76 ss. Cfr. *infra* también lo que en este sentido representa la doctrina de las llamadas leyes de medida.

(14) Cfr. por todos P. VOGEL, *Hegels Gesellschaftsbegriff und seine geschichtliche Fortbildung durch Lorenz von Stein, Marx, Engels und Lasalle*, Berlín, 1925.

(15) Me refiero, claro es, a algunas interpretaciones dadas entre nosotros al llamado principio de subsidiariedad; cfr., por el contrario, una valoración del mismo desde el punto de vista jurídico en A. SUESTERHENN, *Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung*, en *Fest. Nawiasky*, München, 1956, 142 ss.

(16) Von STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1790 bis auf unsere Tage*, I, 1959, reproducción fotomecánica, § 1; sobre este tema concreto, ofrecen particular interés M. GARCÍA PELAYO, *La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein*, en «Rev. Est. Pol.», 47; Ernst-Wolfgang, BÖCKENFORDE, *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat*, en *Fest. für Otto Brunner*, 1963, 249 ss.; E. R. HUBER, *Lorenz von Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats, ahora en Nationalstaat und Verfassungsstaat*, 1965, 130 ss. En este punto tiene sentido recordar además la definición del Estado de E. RENAN como «plébiscite de tous les jours» o las recientes consideraciones de MENDES-FRANCE, en la op. cit. *infra*, acerca de la sustitución de la vieja fórmula de la democracia por *representación* por la de la democracia por *participación*.

ción en toda la ordenación social de un determinado territorio (17), constituye un principio que actualmente presenta, casi, el valor de un verdadero axioma.

He hablado antes del inexcusable emplazamiento frente al que se encuentra el Poder político para llevar a cabo una auténtica *reformatio* de las estructuras sociales y políticas. Y lo he hecho plenamente consciente de la relatividad con que, aun siendo necesarias, hay que asumir tales consideraciones: estoy muy lejos de ese falso fetichismo que considera al Estado como auténtica panacea de todos los males; fetichismo absoluto, irracional, totalitario y dogmático. Ahora bien, si, muy conscientemente, queda eliminada toda «irracional veneración al Estado», no menos consciente también, creo debe señalarse que más que hablar del «destino trágico del Estado de Derecho» (18), es preciso establecer que no es la Dictadura la única opción, la única alternativa frente a los defectos y peligros del llamado orden social liberal: si se trata de salvar la libertad —la libertad de todos, se entiende—, hay que acudir, precisamente, a la ordenación política y coactiva de los esquemas fundamentales a los que debe responder el orden económico y el orden social (19); bien entendido, además, que tal meta se ha podido alcanzar, en ocasiones, a través de esquemas que en modo alguno responden a regímenes políticos de fuerza, sino estrictamente democráticos: el libro de HERMENS (20), por ejemplo, constituye a este respecto un alegato fundamental, al sostener, como tesis central, la de que no todo Estado democrático, por el simple hecho de serlo, es y debe ser necesariamente un Estado débil e ineficaz.

Sin embargo, frente a los enunciados expuestos, sabido es que no han faltado, máxima en nuestros días, muy importantes detractores. De modo especial, en algunos sectores del llamado neoliberalismo (21); para ellos,

(17) HELLER, 269.

(18) LEGAZ LACAMBRA, 118.

(19) MANNHEIM, 112 y *passim*. Sobre la llamada «relación de tensión entre libertad e igualdad», cfr. las sugestivas páginas de DÜRIG en su colaboración a la v. «Gleichheit», en *Staatslexicon*, 3, 986; sobre la tensión «eficiencia-garantía», en el seno de la propia Administración, vid. VILLAR PALASÍ, *Administración*, 117.

(20) F. A. HERMENS, *Verfassungslehre*, Frankfurt a M.-Bonn, 1964, 538 ss.

(21) E. H. CARR, 50 ss., expone la situación señalada en el texto, refiriendo a este respecto cómo «se ha puesto en duda desde ambos lados la posibilidad de intentar hacer compatible la libertad política con la planificación socialista. La niegan los comunistas, aunque no explícitamente, por lo menos en forma implícita, con las prácticas de la Rusia soviética. La niegan, también, aquellos demócratas de viejo cuño, cuya concepción de la democracia está todavía arraigada en la derrotada filosofía del *laissez-faire*. La segunda actitud resulta particularmente insidiosa por la crítica situación internacional, pues aquellos que rechazan la planificación con fines sociales, como algo incompatible con la democracia, la aceptan con suma facilidad cuando ésta persigue los propósitos de preparación para la guerra. Se crea

consecuentes con el nominalismo que caracteriza tal concepción (22), toda actuación del Estado que no sea la de garantizar simplemente el orden público, conduce de modo necesario a la desaparición de la libertad personal. También aquí, la parcialidad y los abusos de los «adoradores de la libertad», que ya denunciara MONTALEMBERT, se manifiestan de modo expresivo; olvidan (23) que la libertad no puede ser conservada mediante el elogio inútil de unos axiomas abstractos, realizado, las más de las veces, por quienes ignoran completamente las técnicas sociales que pueden hacerlos efectivos para todos y los métodos políticos mediante los cuales pueden ser puestos en práctica. Nótese, además, cómo cuando se pretexto de defender los valores individuales, se pone en tela de juicio la acción del Estado, especialmente en el sector económico, se hace generalmente buscando tan sólo el mantenimiento y la permanencia de determinadas situaciones; muy singularmente cualificadas, por cierto. Más todavía: cuando frente a la acción del Estado se insiste, por ejemplo, en la defensa de la iniciativa privada —cuyo valor y justo significado es preciso, por otra parte, reconocer en su debido alcance—, no deja de ser extraño que esa postura tan enfáticamente sostenida, se alegue sólo frente a la acción del Estado; es obvio, que de ser consecuentemente asumida, habría de conducir a consecuencias muy importantes en todos los órdenes: cierto, dice muy agudamente MIELE (24), que la acción del Estado limita la iniciativa privada, la limita también la planificación administrativa, pero de hecho no la limitan más que cuando lo hace cualquier grupo monopolístico con el fin de eliminar o reducir la concurrencia; sólo que con una diferencia. La diferencia de que, en el primer caso, tales limitaciones se justifican por los fines sociales y extraeconómicos que están en la base de la acción misma del Estado, mientras que la presión ejercitada de hecho por el sector privado, tiene como

así, de modo inconsciente, un núcleo de opinión que justifica la planificación para la guerra como esencial a la democracia, condenando, sin embargo, a la planificación para el socialismo como incompatible con la democracia». Cfr. también las sugestivas observaciones críticas que en relación con la postura del neoliberalismo económico frente al Estado recoge J. K. GALBRAITH, tanto en *La sociedad opulenta*, Barcelona, 1960, como en *La hora liberal*, Barcelona, 1961, *in totum*.

(22) Vid. el excelente libro de P. NAWROTH, *Die Sozial und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus*, Heidelberg, 1962, *in totum*.

(23) MANNHEIM, 371.

(24) MIELE, *Esperienze e prospettive giuridiche della pianificazione*, en el volumen colectivo *La pianificazione*, cit., 133, recogido también en «Riv. trim. dir. pub.», 1954, 793. En el mismo sentido, SUNDBOM, 39, 97 ss., y los dos trabajos de CAPACCIOLI, *Strumenti giuridici di formazione e di attuazione dei piani*, separata de los *Studi in onore di Guido Zanobini*, Milán, 1962, y *Programmazione ed autonomia negoziale*, en «Riv. trim. dir. pub.», 1965, XV, 650 ss.

fin único y exclusivo, la salvaguardia de unas singulares posiciones de privilegio.

En otras ocasiones, esta actitud de oposición frontal a la acción del Estado, adopta, sin embargo, una variante en extremo curiosa. Nos encontramos con que los enunciados expuestos, se acogen y formulan en toda su amplitud; incluso con una insistencia y machaconería un tanto sorprendente. No obstante, fácil es adivinar cómo tal planteamiento no es expresión de un orden axiológico profundamente creído y alcanzado, sino, por el contrario, manifestación equívoca de una técnica de cobertura y de defensa de situaciones ya consolidadas, muy singulares, por cierto. Los derechos de la persona, la función social de la propiedad, los cometidos sociales a realizar por el Estado y demás formulaciones análogas, son tan sólo auténtico *status vocii*, con los que, en el fondo, lo que se pretende es paralizar el verdadero afrontamiento del tema. La Historia de los últimos años nos acredita el hecho señalado: así, es fácil ver, por ejemplo, el énfasis con que todos los textos fundamentales de los regímenes políticos de fuerza, apoyados en grupos económicos privados, recogen y reiteran con énfasis sorprendente esas fórmulas de carácter social. En tales casos, es evidente que la situación no difiere mucho de la que antes ha quedado expuesta. Que también aquí tienen pleno sentido las palabras con que FRAY LUIS encabeza *Los nombres de Cristo*: «Entre las calamidades de nuestro tiempo, una, y no por cierto la menor, es la abundancia escandalosa de buenas palabras y la escasez aterradora de buenos ejemplos».

2. No hace falta insistir acerca de la proyección que las consideraciones señaladas tienen en el sector económico. En tal sentido conviene tener presente, como ya señalara HELLER (25), la necesidad de una «regulación extraeconómica de la Economía por parte del Estado». Exigencia, por tanto, de asumir valoraciones en cierto modo extraeconómicas, tanto más precisas cuando, como parece defender la más depurada «ortodoxia», la legalidad propia de lo económico acostumbra a estar representada en su forma más pura por las reglas de la economía capitalista. Valoraciones, por tanto, *extraeconómicas*. Se trata, desde luego, de un postulado necesario. «El viejo mecanismo autorregulador de la Economía —escribía ya en 1935 el Grupo *The next Five Years*, uno de cuyos miembros era precisamente Harold MACMILLAN (26)— no es de por sí un sistema adecuado para el entero sistema económico. El país exige al Go-

(25) HELLER, 240.

(26) Cit. en PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 29, en nota.

bierno no sólo una política pasiva de auxilio a las víctimas de una Economía en quiebra, cuanto un *leadership* enérgico y positivo para construir una nueva organización por medio de la planificación colectiva y por la dirección de la vida económica».

Además, al analizar y valorar las críticas sustentadas al planteamiento expuesto, no deja de ser curioso recordar cómo fué precisamente el sector privado el que reclamó insistentemente la ordenación por el Estado del sector económico al considerar intolerable tanto la práctica como la teoría de las crisis producidas por el orden económico autónomamente estructurado. Aunque la cita sea excesivamente larga, creo que bien merece la pena transcribir un texto de Edward HALLET CARR (27), en el que de modo realmente expresivo se describe el fenómeno a que aludo:

«Si el grito de ayuda fué más fuerte por parte del capital que por parte del trabajo, esto se debió tal vez a que los capitalistas tenían relaciones más íntimas con la clase gobernante y medios más poderosos y directos para hacerse oír. Así, pues, fueron los capitalistas —industriales, agricultores y financieros— quienes poco dispuestos a dejarse aplicar la teoría capitalista de la eliminación de los menos aptos por las graves crisis periódicas, rogaron al Estado que los salvara, sentando las bases de una economía nacional regulada. El Estado, lejos de observar la contienda con imparcialidad olímpica, tuvo que entrar en la contienda para evitar, en bien del interés nacional, que los perdedores potenciales fueran eliminados. Los banqueros e industriales que en horas de desgracia invocaron la ayuda del Estado no se dieron plena cuenta, sin embargo, de las consecuencias de su acción: tenían la esperanza de que el Estado, habiéndolos salvado de la destrucción en los tiempos malos, les permitiría en los buenos reanudar sin trabas el progreso de la acumulación de ganancias bajo la bandera de la empresa privada. Pero esto, sin embargo, era prescindir de la realidad. Lo que una vez se había hecho no podía ya deshacerse. Menos aún, podía borrarse de la memoria u olvidar las lecciones recibidas. Porque lo que se había demostrado claramente en los momentos de crisis fué que la economía nacional era una e indivisible. Había arraigado ya la idea de

(27) E. H. CARR, 38 s. En análogo sentido. SUNDBOM, 84 s.; SPAGNUOLO VIGORITA, 173, habla de la consolidación y permanencia del «habitus» intervencionista después de la Primera Guerra Mundial. Por su parte, CAPACCIOLI, *Programmazione*, cit., 655 s., señala cómo, incluso, desde la perspectiva de la iniciativa privada, el planteamiento se formula no en el sentido de que el Estado no intervenga en el sector económico, sino en el de que intervenga a su servicio.

una economía nacional, y por lo mismo se había hecho inevitable siquiera algún tipo de autoridad planificadora, cualquiera fuese su nombre y propósitos, la manera de definir sus funciones y las dependencias y métodos mediante los cuales operaba».

Nadie puede profetizar, ciertamente, cuál haya de ser el sentido y amplitud, la transitoriedad o permanencia que en relación con el futuro puede ofrecer el fenómeno de la intervención del Estado en el sector económico. No obstante, creo puede afirmarse que, hoy por hoy, se trata de un fenómeno irreversible. Ahora bien, si reconocer la intervención del Estado en el sector económico supone reconocer un hecho obvio y necesario, la aplicación concreta acerca de cómo se lleva a cabo, requiere, sin embargo, extrema ponderación: el fortalecimiento auténtico de las estructuras del Estado, la afirmación de su propia función ordenadora, en modo alguno pueden resolverse acudiendo a una serie de esquemas reguladores, más o menos simplistas, teñidos en muchas ocasiones de un significado equívoco, ajeno, cuando no opuesto, al auténtico y verdadero sentido que debe recibir esa consolidación de las estructuras del Poder político. Más aún: creo que en este punto es necesario tener absoluta claridad respecto al hecho de que una formulación indiscriminada de simples procedimientos intervencionistas por muy numerosos y abundantes que sean, está muy lejos de conducirnos a esa auténtica *reformatio* de las estructuras sociales y económicas de que hablamos, cuando no conduce a situaciones de tan dudoso significado como puedan ser aquellas sobre las que precisamente se pretende incidir. Tales medidas, garantía tan sólo de determinados *grupos*, serán a veces remedio transitorio y aparente; en última instancia, agravan siempre el problema, acentúan la inestabilidad del sistema mismo (28). Tal es, por ejemplo, el sentido real que en muchos Estados han revestido y revisten las fórmulas de economía dirigida, a impulsos de grupos políticos, económicos o ideológicos, cuando no de la propia burocracia. Se trata de fórmulas que, en el fondo, aparecen muchas veces como resultado de un auténtico compromiso transaccional

(28) DOSSSETTI, *Funzione e ordinamento dello Stato moderno*, en el volumen colectivo del mismo título, «Quaderni di Iustitia», Roma, 1953, *in totum*. Una contraposición del carácter singularizado de los procedimientos intervencionistas, frente a la idea de conjunto de la planificación, también en SÁNCHEZ AGESTA, *Planificación económica*, cit., 31. Sobre el significado real y sobre los peligros que una planificación parcial supone: vid. DI NARDI, *Condizioni e forme della pianificazione economica*, en «Quaderni di Iustitia», cit., 1955, 199; en relación con este tema, observó ya FANFANI en sede de la Constituyente cómo estas medidas parciales, ocasionales, aparecen generalmente impuestas por los grandes industriales, por la banca; esto es, por los representantes de los intereses que logran prevalecer: cit. en CAPACCIOLI *Programmazione*, cit., 674.

entre los grupos dominantes; compromiso en el que, como DE SOTO (29) indicó, subsisten generalmente en su más absoluta puridad los principios económicos liberales, revistiendo siempre la rectificación que de los mismos pueda hacerse, un carácter totalmente excepcional y singular.

En este punto, y partiendo del análisis que la situación española ofrece, debe formularse además una observación de interés. Se trata de afirmar, concretamente, que las consideraciones señaladas en ningún momento conducen a una unicidad de soluciones. El tema admite distintas formulaciones prácticas. Nos guste o no, el fenómeno trasciende cualquier tipo de sistema político; de ahí que convenga eludir a este respecto la equívoca apariencia con que muchas veces se presentan determinados ejemplos concretos para apoyar en ellos posturas inhibicionistas del Estado en el sector económico; para frenar y obstaculizar la acción que de modo frontal debe asumir, olvidando nada menos los hechos y las circunstancias que a esos ejemplos que se aducen han podido servir de presupuesto, y que en modo alguno se dan entre nosotros. En este punto no se trata de ofrecer modelo alguno, ni de llevar a cabo panegírico de ningún tipo; de ahí que no deje de extrañar, por ejemplo, la insistencia con que en los últimos años viene reiterándose entre nosotros, con más interés que verdad, el ejemplo que en este campo concreto ofrecen tanto la República Federal Alemana como los Estados Unidos de Norteamérica, paradigma, según se dice, de una posición a alcanzar. Sin formular ningún juicio de valor sobre tales sistemas, ni menos pretender establecerlos como modelo, lo cierto es que la realidad de esos ejemplos está muy lejos de la que en tales intentos ejemplificadores se pretende. Un análisis minucioso y objetivo de los esquemas a que ambos ordenamientos responden, dista mucho, por su consistencia, de la endebles que en nuestro sistema caracteriza a la acción del Estado en el sector económico. Recordemos, por ejemplo, en relación con el sistema norteamericano, la advertencia que con carácter general formula M. S. GIANNINI (30), al señalar, en concreto, cómo los poderes que allí ostenta y ejerce la Comisión *antitrust* vendrían considerados en muchos países europeos como anticonstitucionales. Por su parte, VILLAR PALASÍ (31) afirma a este respecto que no es lanzar un

(29) DE SOTO, *Recours pour excés de pouvoir et interventionisme économique*, en «Études et Documents», 1952, 65.

(30) Cfr. M. S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, en «Riv. dir. comm.», 1959, I, 326.

(31) VILLAR PALASÍ, *Administración*, 10 s. A la situación alemana se ha referido doctrinalmente entre nosotros L. LÓPEZ-RODÓ, *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, 1963, 89 s., señalando, con referencia a 1960, cómo la producción de las empresas de propiedad federal no es nada despreciable respecto de la total del país;

juicio osado poner de relieve que quizá sean los Estados Unidos de Norteamérica uno de los países en que mayor potencia adquiere la Administración económica, pese a que su punto de partida político es cabalmente el contrario, la euforia y el ensalzamiento de la libertad (32). Por eso, que pueda afirmarse que la realidad de la Administración económica norteamericana diste mucho de ajustarse a las conveniencias de los que con tanta frecuencia se refieren a ella como ejemplo modelo. ¿No podría decirse también lo mismo en relación con el ordenamiento alemán? ¿Se ha pensado, aunque sólo sea en el significado económico que tienen las fórmulas de socialismo municipal allí vigentes?

3. Teniendo en cuenta las consideraciones recogidas en los dos apartados anteriores, no es difícil vislumbrar el papel que corresponde a la técnica planificadora. A lo largo de este libro tendremos ocasión de verlo. Por el momento, señalemos cómo la planificación, aun partiendo de la multiplicidad de significados con que el propio término es asumido, es hoy técnica esencial y necesaria, inevitable incluso (33); y ello tanto refiriéndonos a la ordenación de las funciones económicas del Estado, como a un ámbito general y más amplio. El conocido libro de MENDES-FRANCE (34) o el de PIERRE MASSÉ (35), o tantos otros, de análoga significación, constituyen a este respecto testimonios por demás expresivos: la planificación se ofrece en todos ellos como técnica central y medular de cualquier programa de acción política. A su vez, la vulgarizada afirmación de que ya no hay opción entre planificación o no planificación, sino que la alternativa se presente entre buena y mala planificación, resulta evidente: en el presente grado de desarrollo de la sociedad contempo-

así, por ejemplo, en mineral de hierro representa el 37 por 100; en aluminio, el 72 por 100; en automóviles, el 45 por 100, etc.

(32) Cfr. una referencia sobre la Administración económica norteamericana, por todos, en W. G. SWARTZ, *American Governmental Problems*, Princeton, New Jersey, 1957, 148 ss.; HATHORN-PENNIMAN-FERBER, *Government and Politics in the United States*, Princeton, New Jersey, 1965, 440 ss. Cfr. también el sugestivo trabajo de Arthur M. SCHLESINGER, jr., *L'età di Roosevelt: l'avvento del New Deal (1933-34)*, Bologna, 1963, de modo especial la parte que dedica a ahuyentar el miedo debido a la experiencia planificadora llevada a cabo por el «National Recovery Act». Cfr. también las obras cit. *infra* en nota 52.

(33) MANNHEIM, 12 y *passim*.

(34) MENDES-FRANCE, *La République moderne*, París, 1962. Sobre el valor y el significado de esta obra, cfr. J. A. MARAVALL, en «Rev. de Occidente», I (1963), 118 s., y J. COLLIN, en «Eprit», enero 1963, 39 ss., que destaca precisamente cómo la arquitectura de la «République moderne», su constitución democrática, su sentido jurídico y el espíritu mismo que debe animarla, reposa para MENDES-FRANCE en la idea de planificación.

(35) P. MASSÉ, *Le plan ou l'anti-hasard*, París, 1965.

ránea es obvio que su organización ya no puede dejarse al azar (36). Más todavía: frente al creciente e irresistible intervencionismo del Estado en el sector económico, el sector privado ha buscado con frecuencia en las fórmulas planificadoras una determinación preventiva de las condiciones que puedan posibilitar una economía de mercado. Repitamos las palabras de CAPACCIOLI, a las que es preciso dar todo su verdadero significado: para tal planteamiento el problema no está entonces en que el Estado no intervenga en el sector económico; está, sencillamente, en que intervenga a su favor.

Antes de seguir adelante, sin embargo, conviene formular en esta Introducción tres observaciones de carácter general. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la planificación, con el sentido con que actualmente se nos presenta, se desarrolla de modo fundamental en relación con el sector económico. Se trata de una técnica que no es exclusiva, ni mucho menos, del sector público. Pues bien, puede afirmarse que consolidadas en la ciencia económica las fórmulas planificadoras, ha sido sólo en una fase posterior (37) cuando el mundo del derecho y la técnica administrativa han ido dando respuesta sistemática y conjunta a los problemas que su utilización presentaba. De modo especial, en cuanto técnica empleada para una acción de desarrollo sectorial o regional. Por esto que, aun insistiendo en la representación que en el campo económico ofrece la técnica planificadora desde el punto de vista jurídico, en ningún momento debe olvidarse su actualización por parte de la Administración pública en relación con otros sectores distintos; en concreto, en relación con todos aquellos con los que la Administración puede y debe actuar: desde el orden estrictamente económico al cultural, desde el sanitario al urbanístico. En relación con todas estas materias puede haber, y de hecho hay, una acción administrativa determinada; en relación con todas ellas, pueden entrar en juego, consecuentemente, las fórmulas planificadoras. Tanto una reforma de los estudios universitarios como las inversiones a realizar

(36) MANNHEIM, 13. Por su parte, NAWROTH, 4, se refiere a la necesaria planificación de una sociedad liberalmente ordenada, con el fin de establecer y de garantizar precisamente las condiciones económicas del mercado.

(37) A este punto me he referido ya en el número 43 de esta REVISTA, página 482, al recensionar la obra de GIOVENCO, *Appunti giuridici sulla programmazione economica*, Roma, 1963, donde escribí: «Reducida a su carácter eminentemente instrumental, la función del jurista aparece con frecuencia empujada por una serie de situaciones a las que aquél debe dar cumplida respuesta ordenadora, sin referencia alguna, por otra parte, al valor objetivo que tales principios o situaciones presentan en sí mismos. Tal es el caso, por ejemplo, de la ordenación jurídica de la acción del Estado en el sector económico, cuestión que el jurista asume sin referencia alguna al óptimo económico».

por el sector público en un determinado campo, pueden ser y de hecho son objeto de planificación. La planificación, por tanto, puede referirse, en principio, a cualquier tipo de actuación administrativa. Este es el postulado del que arrancamos, sin perjuicio de los distintos matices que la planificación recibe en unos u otros sectores, y sin perjuicio, también, de que, como hemos dicho, dediquemos una mayor atención a la planificación administrativa del sector económico, analizando únicamente, claro es, los aspectos jurídicos del tema; no el contenido sustantivo que la misma puede presentar.

La segunda observación que quería recoger es la de que siendo hoy día el fenómeno planificador un fenómeno de validez casi universal, responde, sin embargo, según los casos, a condicionamientos políticos muy diferentes. Aun sin admitirla totalmente, en cuanto acaso resulta exagerada en exceso, no deja de ser cierta en buena parte la afirmación de W. A. LEVITS (38), según la cual la disputa en torno al tema de la planificación no coincide ya con la división entre derechas e izquierdas, ni tampoco tiene nada que ver con la disputa sobre el socialismo. Ahora bien, conviene precisar cómo la generalización política de las fórmulas planificadoras, en el sentido en que hasta ahora han quedado expuestas, es consecuencia directa del impacto que los esquemas políticos socialistas han producido en los distintos sistemas políticos. Todo plan, tendremos ocasión de ver, es resultado de un proceso de racionalización, y sabido es el significado que en el orden político supone el marxismo, en cuanto culminación de ese proceso de racionalización de las estructuras políticas y sociales. Arrancadas las fórmulas planificadoras de los esquemas en que originariamente se desarrollaron se usarán más tarde, sin embargo, también con un signo del todo diferente.

Estamos frente a un fenómeno que es preciso realzar debidamente. Se trata, desde luego, de una manifestación más del principio de la intercambiabilidad de las diferentes técnicas; aquí, no ya en el sentido de una determinada organización política, sino entre organizaciones políticas de signo distinto; contradictorias, incluso. Por eso, que tal cambio deba ser realzado debidamente; más todavía, que deba ser exactamente delimitado, en cuanto a su estricta significación instrumental. Y nada más. En otro caso, es siempre equívoco todo análisis que pueda hacerse.

En tal sentido, es oportuno recordar en este punto el luminoso análisis que formula LOEWENSTEIN sobre la relación entre *ideologías e instituciones*.

(38) Cit. en E. H. CARR, 45.

nes, al señalar «el poco sentido que tiene estudiar *funcionalmente* instituciones que, pese a igual denominación, están animadas por diferentes ideologías. A este aspecto positivo de la relación ideología e institución, se corresponde un aspecto negativo: la antinomia entre ideología e institución». Análisis que tan brillantemente ha realizado entre nosotros GALLEGO ANABITARTE (39), insistiendo en la posición de LOEWENSTEIN sobre este punto: «Todas las *instituciones* y *técnicas* desarrolladas bajo la fuerza ideológica de un orden democrático, como son las elecciones, *referéndum*, instituciones representativas, partidos políticos, derechos fundamentales, pierden su identidad funcional cuando son implantados en un sistema político totalitario, con una ideología que no es la liberal-democrática». Porque «una institución no tiene generalmente una función objetiva, sino que ésta se determina... por el medio ideológico en la que vive. Y las ideologías sociopolíticas —que suelen estar determinadas, como muestran diversas experiencias históricas, por grupos o clases— han producido las instituciones que les pudieran servir...».

De acuerdo con ello, ¿qué consecuencias no pueden deducirse de estas consideraciones en orden al tema de la planificación? ¿Se ha pensado en ello? Parece conveniente tenerlas muy en cuenta al estudiar un tema que se ha sacado de su originario encuadramiento ideológico, y sobre el que tan diversas y distintas especulaciones se han formulado. De ahí, que un tanto paradójicamente si se quiere, elementales razones me obliguen a excluir de este trabajo —salvo las necesarias e imprescindibles referencias— el estudio de la planificación en los Estados socialistas (40); en

(39) Cfr. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, ed. de GALLEGO ANABITARTE, Barcelona, 1964, 502 ss. y *passim*. En relación con lo que seguidamente señala en el texto, vid. sobre la originaria fundamentación ideológica de la planificación en el pensamiento de ENGELS, J. H. KAISER, *Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden, 1965, 15.

(40) Vid. sobre el tema, por todos, M. SOBOLSKI *Die verfassungspolitische Entwicklung in Polen seit 1952*, en «Jah. des öff. Recht», n. f., 1959, 8, 286; así como las colaboraciones de M. BULLINGER y V. KNAPP en el volumen colectivo dirigido por J. H. KAISER, cit.; también LANGROD, *Quelques récentes tendances administratives en régime communiste*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», 1962, 1; y Uwe-Jens HEUER, *Demokratie und Recht im neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft*, Berlín, 1965, con muy abundantes referencias. Carácter fundamental tiene, naturalmente, la obra colectiva *Probleme der Planung der individuellen Konsumtion*, ed. alemana, Berlín, 1966. Con carácter informativo, el estudio más amplio que conozco sobre el tema, es la obra en dos volúmenes de J. MARCZEWSKI, *Planification et croissance économique des démocraties populaires*, Paris, 1956. Analizando el problema desde una vertiente distinta, P. STAINOV, *La nature juridique des actes de planification dans l'Etat socialiste*, «Rev. Droit pub. et Sc. pol.», 1963, 5, 917; este trabajo es de extraordinario interés, y puede relacionarse de modo directo con lo que seguidamente recojo en el texto sobre la ambivalencia del término plan en cuanto a las figuras jurídicas que a través de él se manifiestan.

los Estados en los que, precisamente, la planificación constituye la estructura medular, no sólo de su actuar administrativo, sino también de su actuar político. Dos razones fundamentales me imponen este planteamiento del tema. En primer lugar, al caracer de conocimientos y de información bastante como para afrontar su estudio. También, y sobre todo, porque en relación con tales ordenamientos la asunción de la técnica planificadora responde a unos presupuestos ideológicos, políticos y jurídicos totalmente distintos a aquellos que presenta en nuestro sistema jurídico; no es posible homologación alguna. Cualquier planteamiento que de modo uniforme pretendiera hacerse del fenómeno planificador, so pretexto de una formulación unitaria y sistemática del tema (41), no ofrecería más sentido que el estrictamente erudito, resultando por sí mismo equívoco, en tanto en cuanto no es posible reconducir a un mismo esquema las distintas formulaciones jurídicas que el fenómeno planificador recibe.

Por último, una tercera observación, de extraordinaria importancia desde el punto de vista jurídico. Hemos venido hablando de la acción del Estado en el sector económico, del fenómeno planificador, de planes totales y parciales, de planificación y acción de desarrollo, etc. Ahora bien, junto al reconocimiento de estos temas, debe tenerse en cuenta que con los términos plan y planificación se comprenden *además* otras realidades muy distintas. Porque el término plan se refiere tanto a un Plan de Desarrollo o de Estabilización como a un plan de riego o de urbanización de una zona determinada: estamos frente a realidades totalmente distintas, no homologables, que refieren figuras jurídicas, instituciones, también totalmente diferentes y que nada tienen que ver entre sí, excepción hecha, acaso, de la estructura interna a la que responden. El derecho positivo, el de nuestro ordenamiento y el de otros países es expresión clara de esta ambivalencia, que es preciso tener muy en cuenta y que, por el contrario, con tanta frecuencia se confunde. Ambivalencia que se da, incluso, en los ordenamientos jurídicos de los países socialistas, como hemos visto lo acredita la obra de STAINOV.

En líneas generales, podemos señalar cómo desde una perspectiva institucional estamos, por una parte, frente a las leyes de planes: instrumentación legal del fenómeno planificador. Por otra, frente a esos *actos* administrativos —recojamos por el momento el término, aunque sólo sea a título muy provisional—, que son los planes de urbanización de una zona,

(41) Tal es, por ejemplo, el caso de la por otra parte importantísima obra citada de PREDIERI; igual puede observarse en relación con el tratamiento conjunto que formula BOQUERA OLIVER en *Derecho Administrativo y Socialización*, cit. Reitero aquí las consideraciones recogidas *supra* en nota 39.

de riego de una comarca, de explotación forestal de un monte, etc. Pues bien, aun siendo ambas figuras manifestaciones distintas de un mismo fenómeno, el fenómeno planificador, no es posible relacionarlas desde un punto de vista jurídico. Por ello que haya que estudiarlas de modo totalmente separado; de ahí, consecuentemente, el tratamiento y la sistemática que este libro presenta.

Señalemos aquí, por el momento, cómo las diferencias entre las leyes de planes y los planes administrativos, entre los *staatsrechtliche* o *zentrale Planung*, por una parte, y el *verwaltungsrechtliche Plan*, por otra, han sido resaltadas en fecha reciente por J. H. KAISER y U. SCHEUNER (41 bis). De ellas se deducen, naturalmente, muy importantes consecuencias en orden a la distinta calificación jurídica que el Plan tiene en uno u otro caso. La naturaleza jurídica de los últimos es, como veremos, problema en extremo debatido, en cuanto se les tratará de asignar un puesto, en cierto modo intermedio entre la norma reglamentaria y el acto administrativo, o se les configurará como un auténtico acto-procedimiento. El régimen jurídico a que los actos-planes están sometidos, ofrece también peculiaridades muy singulares. Su cumplimiento es siempre, por lo demás, jurídicamente exigible. Los planes centrales, las leyes de los planes, por el contrario, responden a características distintas: son los problemas de su instrumentación legal los que ofrecen entonces especial realce, así como aquellos relacionados con la constitucionalidad o no de esas medidas. Referidos los planes centrales fundamentalmente al sector económico *strictu sensu*, los actos-planes son, en cierto modo, por el contrario, mucho más amplios en cuanto a su posible contenido. En los primeros juega como elemento característico y determinante el factor *tiempo*, mientras que en los segundos —plan de ordenación urbana, de riego, de zona turística, de explotación de un monte, etc.— es el factor *espacio*. Aquéllos son planes en el tiempo, para un período determinado, y en ellos las determinaciones políticas son componentes fundamentales en cuanto a las opciones y prioridades que el Plan representa, circunstancias que, como es obvio, no se dan en los otros.

Todas estas consideraciones imponen, desde luego, un tratamiento diferenciado del tema, que en modo alguno es posible reunificar, por tanto.

(41 bis) En el texto sigo en síntesis el pensamiento de estos dos autores en J. H. KAISER, cit., 7 ss. y 67 ss., sobre el que, naturalmente, habremos de volver con mucha frecuencia.

II

El Estado asume, como hemos visto, una posición determinada en relación con el sector económico. No interesa aquí, naturalmente, analizar cuál sea la dirección que en cada caso recibe. Baste con señalar el hecho referido, que es preciso concretar, a su vez, en el sentido de que en modo alguno se trata de perfilar una serie de cometidos que han de actualizarse, de modo más o menos esporádico o aislado, o en situaciones de mayor o menor emergencia, sino que el enfrentamiento del Estado con la sociedad económica se establece entre los cometidos propios y peculiares que aquél *debe realizar normalmente*. Funciones que, a su vez, quedan institucionalizadas sobre la base de la correspondiente instrumentación jurídica. Esto es precisamente lo que aquí interesa: analizar cuál sea el alcance que ofrece, cuál el sentido que presenta esta parte del ordenamiento jurídico, constituye sin duda alguna problema central para el jurista de nuestros días, observación que, naturalmente, juega de modo especial en el campo del derecho público. Es por ello que ha podido afirmarse con razón (42) que el estudio de la participación del Estado en la vida económica constituye en nuestros días, ni más ni menos, que el problema central del moderno constitucionalismo. Se trata, por tanto, de ver cuál es la respuesta que al fenómeno expuesto en el capítulo anterior da el ordenamiento jurídico, comenzando, naturalmente, por el orden constitucional.

Sin pretender terciar en ningún momento en el tema del contenido que ofrece el ordenamiento constitucional (43), bien sobre la base de su formulación normativa, a la que, como es lógico, aquí hemos de atenernos fundamentalmente, bien como expresión fáctica de un orden político determinado, lo cierto es que cualquiera que sea el planteamiento que se asuma, ese orden constitucional es el que, en principio, inspirará la posición que el Estado adopte en relación con el sector económico. Más todavía: el estudio de las fórmulas constitucionales constituye a este respecto el primero de los cometidos que es preciso abordar al llevar a cabo un análisis jurídico del tema, máxime si, de acuerdo con la concepción que es común, consideramos el orden constitucional como el que determina la superior ordenación del Estado: fundamento y apoyo, a su vez, de todo el ordenamiento jurídico. Bien entendido, además, que debe notarse cómo la creciente dedicación de los textos constitucionales a la acción del Estado

(42) PREDIERI, 32.

(43) Una excelente exposición analítica del tema en M. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, 7.ª ed., Madrid, 1964, 33 ss. y *passim*.

en el sector económico (44) coincide, al menos cronológicamente, con el también creciente realce que el orden constitucional presenta desde una perspectiva axiológica, a medida que se acredita y constata la palmaria insuficiencia del orden estrictamente legal (45).

Como consecuencia de esta toma de posición de las normas constitucionales en relación con el fenómeno económico en general, y en particular, en relación con la acción del Estado en el mismo, surge el tema del llamado Derecho constitucional económico (46). El interés por el tema es cada día creciente, de modo fundamental en la doctrina alemana, en la que no han faltado opiniones contradictorias acerca de la extensión y sentido que debe recibir el Derecho constitucional económico; desde una perspectiva estrictamente jurídica podemos asumir como punto de partida el conocido concepto dado por HUBER (47), según el cual, y sobre la base de una distinción común en la doctrina alemana (48), la «Constitución económica» se integra de modo inmediato no en el «*Recht des Wirtschaft*» («Derecho de la economía»), sino en el *Wirtschaftsrecht*; esto es, en el Derecho de la *staatlichen Wirtschaftslenkung*, es decir, el Derecho de la ordenación

(44) Excepción hecha de algunos antecedentes, de valor más o menos circunstancial, conviene recordar aquí, y así es comúnmente admitido, que puede considerarse a la Constitución de Weimar como punto de arranque del planteamiento del tema que analizamos; de modo especial al sancionar constitucionalmente los llamados derechos económicos y sociales. No pueden negarse, desde luego, las muy justificadas críticas a que el texto de Weimar ha dado lugar, tanto en razón de aquellas estructuras políticas que en base al mismo se desarrollaron después, como en cuanto a la forma misma en que esos derechos eran reconocidos (cfr. el muy sugestivo trabajo de Otto BACHOF, *Jueces y Constitución*, Madrid, 1963, 28 s., así como las obras alemanas citadas en la nota 49). No obstante, el mérito señalado resulta por demás indiscutible.

(45) Cfr. el análisis histórico que formula C. SCHMITT, en *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, ahora en *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlín, 1958, 397 ss.; también F. WIEACKER, *Historia del Derecho privado en la Edad Moderna*, Madrid, 1957, 406 y *passim*; BACHOF, *in totum*.

(46) Cfr. en relación con este tema, por todos, E. R. HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen, 1953, I, 20 ss.; también del mismo autor, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassung*, en «*Die öffentliche Verwaltung*», 1956, 97 ss. y *passim*; K. BALLERSTEDT, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, en su colaboración a BETTERMANN-NIPPERDEY-SCHEUNER, *Die Grundrechte*, Berlín, 1958, III, 1, 3 ss.; NEUMAN, *Wirtschaftslenkende Verwaltung*, Stuttgart, 1959, 15 ss.; BEHLKE, *Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1961, 96 ss., y EHMKE, cit., en la Introducción, que ofrece una visión general acerca del estado actual en que el tema se encuentra planteado en nuestros días. De gran interés son también en un sentido distinto las colaboraciones de R. WIETHÖLTER y H. F. ZACHER, en *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung. Fest. zum 70 Geburtstag von Franz Böhm*, Karlsruhe, 1965.

(47) E. R. HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, cit., 23; también K. BALLERSTEDT, 5; NEUMANN, 15 ss.

(48) Cfr. una exposición sistemática del tema en BEHLKE, 97 ss., y en v. MANGOLDT-KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlín y Frankfurt a M., 1964, II, 1.580 ss.

económica estatal. De este modo, al resolver así el tema, se margina totalmente la cuestión del reconocimiento de un pretendido Derecho de la Economía. Este es un problema distinto. En él habrá, naturalmente, una parte fundamental de elementos jurídico-privados. En modo alguno se trata ni de negarlos ni de minusvalorarlos. Asíumase esta afirmación con todas sus consecuencias. De lo único que ahora se trata, es de señalar que el Derecho constitucional económico, en última instancia, no es sino una parte propia del Derecho público interno.

Distinto es el procedimiento que para abordar el tema señalado ofrecen los diferentes textos constitucionales. Mientras en algunos casos nos encontramos con el reconocimiento de una declaración de principios de carácter general (49), más o menos articulada después, en relación con otros textos constitucionales, su toma de posición en relación con el sector económico aparece recogida en una serie de fórmulas, desperdigadas, más o menos relacionadas entre sí, y que después es preciso armonizar en un sistema: desde el reconocimiento de los derechos sociales (50) y económicos del individuo, a la sanción de las materias reservadas a la Ley; desde las limitaciones a la iniciativa privada en el sector económico hasta la acción que directamente el Estado puede realizar en ese campo o a la sanción constitucional expresa de la técnica planificadora. Extremos todos estos que, en definitiva, no son sino expresión parcial del fenómeno señalado: no creo sea necesario insistir más sobre el significado que ofrecen en una valoración conjunta: integrados sistemáticamente, será la tarea requerida en cada caso para señalar la extensión, el sentido y el alcance que el Derecho constitucional económico ofrezca en un determinado ordenamiento.

Ahora bien, en este punto conviene precisar un hecho que reviste gran trascendencia. Se trata de que el ordenamiento constitucional del sector económico en ningún momento puede concretarse a la simple expresión normativa de los textos constitucionales: tal planteamiento nos conduciría, ya desde el comienzo, a resultados por demás mezquinos. El Derecho constitucional económico supera con mucho el simple análisis de una serie de textos positivos. En este caso, y de modo especial tratándose de supuestos de Constituciones flexibles y abiertas, es necesari-

(49) Vid., por ejemplo, artículo 20, 1, de la Ley Fundamental de Bonn; artículos 1, 1, y 2 de la Constitución italiana; artículo 2 de la Constitución francesa de 1958.

(50) Sobre este concepto, cfr., por todos, BURDEAU, *Traité de Science Politique*, París, 1953, V, 556; DÜRIG en MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*, art. 1, 5 ss.; FERMACORA, *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*, Wien, 1963, en toda su primera parte. También E. R. HUBER, *Der Streit*, cit., 201.

rio tener muy en cuenta la integración que de los distintos textos resulta de la obra que llevan a cabo los Tribunales constitucionales: de ahí que pueda afirmarse que la jurisprudencia constitucional juega un papel esencial en este campo, de modo muy particular al determinar las funciones del Estado en relación con el sector económico. Es necesario, por tanto, completar la referencia a los textos normativos con la integración que de los mismos hacen los Tribunales constitucionales. No se trata, naturalmente, de entrar ahora en mayores detalles. Basta con realzar el hecho en todo su significado. Insisto en él, pues sabido es que en no pocas ocasiones la obra de los Tribunales constitucionales ha conducido a rectificaciones de extraordinaria importancia. Recordemos, por ejemplo, el valor que en nuestros días ofrece la experiencia del Derecho comparado (51), en el que, sobre todo, destaca la propia del sistema norteamericano (52) con una importante tradición en tal sentido, sistema en el que lo que señalamos cobra un especial relieve por el papel que allí desempeña la Corte Suprema, cuya jurisprudencia puede afirmarse que constituye uno de los frutos más definidos del pensamiento jurídico de todos los tiempos. Baste recordar, por ejemplo, cómo la consideración originaria del derecho de propiedad como núcleo central de los derechos fundamentales —junto, incluso, con el derecho a la protección de la vida y el derecho de libertad— ha sido sustituida por obra de los Tribunales. Resultado de una honda tensión dialéctica entre la libertad política y la libertad económica, se ha llegado a considerar como *preferred rights* no ya el de-

(51) No es cuestión de estudiar ahora analíticamente el fenómeno que en el texto señalo; baste remitirme como referencia general a las distintas colaboraciones que se recogen en el volumen colectivo *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, Köln-Berlín, 1962.

(52) Cfr. por todos, el excelente libro de EHMKE, cit., en su totalidad; la colaboración de KAUPER al volumen citado en nota 51, y E. WOLF, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungstreue in den Vereinigten Staaten*, Basel, 1961; HATHORN-PENNIMAN-FERBER, cit., 341; una referencia a los problemas interpretativos a que han dado lugar las enmiendas V y XIV puede verse, además de en las obras citadas, en PREDIERI, 21. El tema roza, naturalmente, con una de las características actuales más propias del Derecho constitucional americano, resultado de un largo proceso dialéctico en torno al papel que allí desempeña la Corte Suprema. De la conocida y clásica descripción formulada por E. LAMBERT, *Le gouvernement des Juges*, París, 1923, a la situación actual, bien puede afirmarse que media un abismo; cfr. CARR, 41, y A. M. SCHLESINGER, cit. en todo el capítulo II de la obra. También K. RUDOLPH, *Die Bindungen des Eigentums*, Tübingen, 1960, 36 ss. Un análisis muy completo de la toma de posición política de la Corte Suprema, superando así un planteamiento estrictamente neutralista «imparcial» entre las dos direcciones que entran en juego fundamentalmente, en W. MENDELSON, *Capitalism, Democracy and the Supreme Court*, New York, 1960, y en A. MASON-W. BEANEY, *The Supreme Court in a free Society*, New York, 1959. Entre nosotros, expresamente se han referido al tema, entre otros, GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional*, cit., 440 ss.; SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1965, 174 y 210.

recho de propiedad, sino únicamente las «civil liberties» y el derecho a la libertad de expresión (53).

Fijada en líneas generales la extensión que debe darse al Derecho constitucional económico, surge seguidamente el tema de determinar el sentido al que en cada ordenamiento responde: cuál es la concepción económica y política que refleja el orden constitucional. Se trata de un problema de calificación, al que de modo especial se ha referido la doctrina alemana (54) en relación con la Ley Fundamental de Bonn, al tratar de matizar cuáles son los principios inspiradores que la GG refleja. En esta tarea de calificación posible es, sin embargo, que establecido lo que podemos considerar como un mínimo constitucional, los textos positivos no reflejen de modo concreto ninguna concepción económica predeterminada, abriendo así la posibilidad para que, al menos, varias de ellas —evidentemente que no todas—, puedan tener cabida dentro del marco señalado constitucionalmente. En tales casos estamos frente a un supuesto de lo que se ha llamado *neutralidad* del orden constitucional. No obstante, no parece sea aventurado afirmar que esta neutralidad del ordenamiento constitucional lo que en el fondo acostumbra a representar es la sanción evidente de un sistema de economía liberal (55).

III

1. La sanción formal y expresa que, como hemos visto, reciben los principios materiales de la Constitución económica, se conecta en muchas ocasiones de modo directo con el fenómeno planificador. La planificación alcanza de este modo un refrendo constitucional. Se trata, desde luego, de un fenómeno reciente, pero que en el constitucionalismo de nuestros días se presenta de modo constante; eso sí, bajo fórmulas distintas entre sí y de diferente valor. En ocasiones, son sólo simples expresiones, más o menos imprecisas, las que el texto constitucional recoge, que después, con el objeto de apoyar en ellas la utilización de las fórmulas planificadoras,

(53) Cfr. EHMKE, 439; PREDIERI, 22; SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional*, citado, 210 s.; K. RUDOLPH, 36. También, y de modo muy especial, A. MASON-W. BEANEY, cit., especialmente en todo el cap. XV.

(54) Un análisis de las distintas posiciones sostenidas sobre este punto por DÜRIG, NIPPERDEY, HUBER, etc., ha sido recogido entre nosotros por LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, *Energía nuclear y Derecho. Problemas jurídico-administrativos*, Madrid, 1964, 85.

(55) Sobre el exacto significado de la llamada «neutralidad económica del orden constitucional», cfr. PREDIERI, 35 s.; también E. R. HUBER, *Der Streit*, cit., 99 ss., y CAPACCIOLI, *Programmazione*, cit., 652.

reciben un valor distinto al que presentaban en origen. La planificación, actualizada en una primera fase por el Estado, como es lógico, sin una atribución expresa de las normas constitucionales, al recibir el refrendo de las mismas alcanza su sanción definitiva. Ver cómo este fenómeno se refiere en los distintos sistemas, aunque sólo sea sobre la base de un análisis estrictamente positivo, es la tarea que en concreto me propongo ahora (56).

Una consideración importante debe tenerse en cuenta: son, como es lógico, las Constituciones posteriores a la segunda Guerra Mundial las que en este punto ofrecen mayor interés. El fenómeno se presenta desde luego con intensidad y con significado diferentes; hay, sin embargo, una casi absoluta uniformidad en cuanto al reconocimiento constitucional que de la técnica planificadora se hace. Dato que es ya, de por sí, suficientemente expresivo. Además, debe tenerse en cuenta también cómo la coincidencia cronológica del fenómeno señalado con el de la independencia de una serie de Estados y la consiguiente elaboración de las Constituciones respectivas, permite afirmar que la sanción constitucional de las técnicas planificadoras es ya casi lugar común en el constitucionalismo de nuestros días.

Antes de entrar en el estudio pormenorizado de algunas Constituciones, debemos tratar de llevar a cabo una cierta sistematización del tema. En tal sentido, puede advertirse, en primer lugar, que la sanción de las fórmulas planificadoras se realiza, en ocasiones, resaltando las dos vertientes fundamentales que esas fórmulas presentan: por un lado, en cuanto a predeterminación de la ulterior actividad de la Administración pública; por otro, en relación con la posible incidencia que esa actividad puede ofrecer en el *status* de los administrados. Desde una perspectiva distinta, puede señalarse en segundo lugar cómo en unas Constituciones el fenómeno planificador aparece referido con carácter general (57), indistintamente a cualquier tipo de actividad pública, mientras que en otras queda exclusivamente concretado al sector económico (58). También debe tenerse en cuenta que mientras en unos textos la planificación se sanciona en su

(56) El ejemplo más característico y conocido en relación con lo que señalamos en el texto ha sido, desde luego, el de sistema francés; cfr. lo que *infra* señalamos al referirnos en concreto al mismo.

(57) En este punto el ejemplo más característico, entre las Constituciones que estudiamos, lo ofrece la Constitución Política de la República de Colombia, en su artículo 76.

(58) Podemos recoger en este grupo la Constitución italiana, la francesa de 1958, la de la República de Venezuela, etc.

significado material y sustantivo (59), bien al tratar de los derechos económicos y sociales, bien al señalar los cometidos a cumplir por el Estado, en otros, dando por supuesto el hecho de la planificación, lo único que se señala es la determinación formal de los procedimientos a través de los cuales ha de llevarse a cabo (60).

Señaladas las consideraciones anteriores, podemos pasar a analizar en concreto algunos de los sistemas que el Derecho comparado ofrece y que a mi modo de ver presentan mayor interés sobre el tema (61).

2. En relación con la Ley Fundamental de Bonn, no han faltado quienes (62) han querido ver en los artículos 74 y 75 una sanción expresa

(59) Tal es, por ejemplo, el significado que ofrecen, entre otras, la Constitución italiana, la del Reino de Marruecos, la Constitución Política de la República de Colombia, la de Venezuela, etc.

(60) Cfr., por ejemplo, la Constitución francesa de 1958 y las de los países africanos de la antigua Comunidad francesa.

(61) Una vez más, y con carácter general, quiero remitirme a la documentación que facilita la obra de PREDIERI, 59 ss., 82-90, fundamentalmente en relación con los ordenamientos constitucionales de Alemania, Francia, Italia, India, Pakistán, Estados socialistas, así como algunos de nueva independencia. Por mi parte, recogiendo en el texto las líneas generales de la exposición a la que me refiero, trato de completarla y ampliarla con algunas consideraciones. Aunque intencionadamente, y por las razones que quedaron expuestas, omito el estudio de los aspectos constitucionales de la planificación en los Estados socialistas, me parece de interés transcribir a título informativo y para conocer la amplitud que allí presenta la técnica planificadora, el artículo 11 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 5 de diciembre de 1936: «La vida económica de la U. R. S. S. está determinada y dirigida por el Plan del Estado de la Economía Nacional, en interés del aumento de la riqueza social, de la elevación continua del nivel económico y social de los trabajadores, del afianzamiento de la independencia de la U. R. S. S. y del fortalecimiento de su capacidad defensiva». Por su parte, la Constitución de la República checoslovaca de 9 de junio de 1948 señala: «El Estado dirige, por el Plan económico único, toda la actividad económica, especialmente la producción, el comercio y los transportes, de tal manera que el consumo nacional sea asegurado en la medida conveniente, que la cantidad, la calidad y la continuidad de la producción sean acrecidas, y que sea también progresivamente elevado el nivel de vida de la población» (art. 162). El artículo siguiente, a su vez, dice textualmente: «1. El Plan económico único es siempre elaborado por un determinado período y promulgado bajo forma de ley. 2. La preparación, así como la realización del Plan económico único, incumbe al Gobierno como una de sus tareas primordiales. El Gobierno se apoya a este respecto sobre la iniciativa creadora de los trabajadores y de sus organizaciones. 3. El Gobierno presenta sus informes regulares a la Asamblea Nacional sobre la ejecución del Plan económico único». Y el artículo 164 señala: «1. Cada ciudadano, debiendo cumplir una tarea necesaria a la realización y ejecución del Plan económico único, deberá dedicarse a ello a ciencia y conciencia, según su situación personal y sus necesidades económicas. 2. Las personas físicas y jurídicas están obligadas a adaptar sus actividades económicas al Plan económico único». También de la más reciente Constitución de la República checoslovaca de 11 de julio de 1960, cfr. los artículos 12, 13 y 14.

(62) Cfr. FRIEDRICH, *The political Theory of the New Democratic Constitution*, en ECKSTEIN-APTER, *Comparative Politics*, New York, 1963, 114.

del fenómeno planificador. Tal afirmación, sin embargo, no parece pueda encontrar un auténtico fundamento de acuerdo con el texto de la GG. De modo especial, si se hace en base a los dos artículos citados, artículos que, en definitiva, no hacen sino establecer con carácter general, el primero de ellos, la determinación de las materias cuya competencia corresponde concurrentemente tanto al *Bund* como a los *Länder*, y el segundo la competencia del *Bund* para dictar los «preceptos básicos de una serie de materias que se señalan». A su vez, e independientemente de la aplicación práctica que haya podido realizarse, parece que quizá sea forzar también en exceso el texto constitucional al pretender buscar una sanción de las fórmulas planificadoras en los artículos iniciales de la GG, que señalan los derechos de la persona y los límites que a ellos pueden imponerse. De ahí, que no creo sea aventurado afirmar que la GG guarda silencio sobre este punto; afirmación que, a su vez, puede avalarse en la propia concepción ideológica que la inspira: cualquier otra solución me parece que es forzar demasiado el texto de la Ley Fundamental, bien entendido, además, que, por otra parte, el silencio de la GG en este punto no ha pasado inadvertido a un sector de la doctrina (63). Independientemente de lo que acabo de señalar, conviene notar cómo en el derecho alemán el tema de la planificación ha sido abordado constitucionalmente de modo expreso en los textos de las Constituciones de algunos Estados: Baviera (art. 152), Palatinado (arts. 70 y 73), Sarre (arts. 43 y 50) y de modo muy especial la de Hessen.

No obstante, conviene notar que el silencio de la GG en este punto no ha sido obstáculo para que en el actual ordenamiento alemán se haya recurrido muy frecuentemente a las fórmulas planificadoras. Más aún: llama verdaderamente la atención la amplitud de sectores que han sido objeto de planificación. Silenciar este punto, supondría llevar a cabo un planteamiento equívoco del tema en cuanto que obtendríamos una representación muy inexacta de la realidad.

El panorama que nos ofrece la GG cambia radicalmente en relación con la Constitución italiana. Esta Constitución es la primera, de entre las europeas que aquí estudiamos, que de modo frontal aborda el tema de la planificación. Bien es verdad, sin embargo, que los recelos que, como tendremos ocasión de ver, suscitará la expresión misma en el momento de elaborarse la Constitución italiana, hacen que el texto constitucional sustituya el término planificación por el de programación (64).

(63) HUBER, *Wirtschaftsverwaltung*, II, 214 ss.

(64) Al tema me refiero en extenso en otra parte. Baste señalar aquí la existencia de una tediosa y obsesiva preocupación de algún sector de la doctrina italiana en diferenciar

Sirviendo de base para la determinación de la acción del Estado el artículo 3, 2, del texto constitucional, es en el título III de la parte primera —«Relaciones económicas»— donde aquél se desarrolla y donde encontramos el artículo 41, relativo a la libertad y al control de las actividades económicas. El apartado tercero de ese artículo establece literalmente que «la ley determina los programas y los controles pertinentes a fin de que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada a los fines sociales». La amplitud del precepto resulta evidente. Su interpretación nos sitúa, además, no sólo frente a la *necesidad de una ley* para llevar a cabo la formulación de los programas o planes, sino que se resalta también el *fin* que los mismos deben asumir —satisfacción de los fines sociales—, el *carácter restrictivo* que la planificación ofrece en relación con la iniciativa privada, el aspecto *coordinador* que toda planificación representa y, lo que es todavía más importante, la asunción de las fórmulas planificadoras no sólo en cuanto determinan la actividad ulterior del sector público, sino en cuanto pueden comprender también *actividades estrictamente privadas*.

En relación con la Constitución italiana, debe considerarse, además, cómo un sector de la doctrina (65) ha estimado que el artículo 41 de la Constitución no contiene sólo un reconocimiento de las fórmulas planificadoras, sino que establece una auténtica y verdadera *obligación* para el Estado, de modo que por prescripción constitucional la planificación resultaría así obligatoria. Sin embargo, no parece sea ésta la interpretación que haya que dar al citado artículo, sino precisamente la contraria (66); esto es, la que estima que lo que el artículo 41 de la Constitución establece es precisamente una *habilitación*, una posibilidad para que el legislador, en su caso, pueda servirse de los esquemas planificadores en los términos que el mismo artículo 41 señala.

3. Por lo que se refiere al Derecho francés, sabido es que ya bajo las fórmulas más o menos vagas que en tal sentido ofrecía la Constitución de

los términos *planificación* y *programación*. Cfr. un estado del problema, así como un análisis de las expresiones constitucionales, en PREDIERI, 91 ss.

(65) Cfr. ZANGARA, *Fini costituzionali dello Stato e soggetti privati*, en «Studi Crosa», Padova, 1957, II, 1653; SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, 59.

(66) Es esta, naturalmente, la opinión que puede considerarse común; vid. una amplia referencia a la misma en PREDIERI, 224. nota 472; también CAPACCIOLI, *Programmazione*, cit., 672, y en *Strumenti*, cit., 9. que da por descontada la legitimidad constitucional de los planes globales en el ordenamiento italiano.

la IV República, se llevaron a cabo los primeros Planes de Desarrollo (67). El apoyo constitucional de los mismos se encontraba en el artículo 25 de la Constitución, que al tratar de las funciones del Consejo Económico, se refería al establecimiento de un «Plan económico nacional», que debía establecerse con el fin de alcanzar el pleno empleo y la utilización racional de los recursos materiales del país.

En la Constitución gaullista de 1958 se observa, sin embargo, una mayor atención al tema. Dos textos hay fundamentales a este respecto. En primer lugar, el artículo 34, en el que con carácter general, al regular las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, y señalar la competencia de aquél, se establece que «las leyes de programa determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado» (68). En relación con este texto, conviene advertir cómo, de acuerdo con su mismo tenor literal, la planificación, a diferencia de lo que vimos señalaba la Constitución italiana, viene referida —exclusivamente (?)— a la acción del Estado, sancionando así el carácter indicativo que, como es sabido, caracteriza a la planificación francesa en relación con el sector privado. Carácter indicativo, que determina un tipo peculiar de planificación: «planificación a la francesa». En palabras de Pierre MASSÉ: el Estado, excepción hecha del sector de las inversiones públicas, no puede obrar sino por vía de persuasión.

El otro texto al que me refiero, es el artículo 70 de la Constitución. Al hablar de las funciones del Consejo Económico y Social establece que «todos los planes o proyectos de Ley de programa que tengan carácter económico o social habrán de ser sometidos a su dictamen». Notemos cómo este texto presenta unas diferencias evidentes con el que, según hemos visto, recogía la Constitución anterior, pues da por sentado y generaliza la asunción de las fórmulas planificadoras que de este modo no quedan reducidas a la elaboración de un plan concreto. En relación con el artículo 70 de la vigente Constitución francesa conviene relacionar, además, la Ordenanza número 58-1.360, de 29 de diciembre de 1958, que contiene la Ley orgánica del Consejo Económico y Social: se determinan en ella las

(67) Cfr. por todos, BAUCHET, *La expérience française de planification*, París, 1958; MEYNAUD, *Planification et Politique*, Lausanne, 1963, 5, 9 y *passim*; F. PERRON, *Le IV^e Plan français*, París, 1962, 10 ss.; MASSÉ, 145 ss., que formula con todo detalle una exposición de las distintas peripecias sufridas por los diferentes planes franceses.

(68) Este texto ni la idea que recoge, aparecían en el Anteproyecto elaborado por el Gobierno; el Comité consultivo constitucional que lo informó, propuso a este respecto, como base del texto recogido en la Constitución vigente, la modificación del artículo 41 del Anteproyecto en el sentido de añadirle un último apartado: «El Plan económico nacional es aprobado por el Parlamento. Cfr. DUVERGER, *Constitutions et Documents politiques*, Apéndice, 1960, 551 ss.

funciones del Consejo en la actividad planificadora, debiendo destacarse, por su interés, el artículo 2, 2, que establece cómo el Consejo debe informar necesariamente «las leyes de programas o de planes que tengan carácter económico y social»; expresamente se excepcionan en este punto las «lois de finances», con lo que se resalta, evidentemente, el carácter que estas últimas tienen de auténticas y verdaderas leyes de planes.

Los dos preceptos citados son, pues, los que contienen la sanción constitucional de la planificación, al establecer, uno las atribuciones del Parlamento, y el otro, las del Consejo Económico y Social. Por ello, que se haya señalado (69) el marcado carácter formal que en la Constitución francesa presenta el tratamiento de la planificación, circunstancia que, sin embargo, no debe extrañar, dado el planteamiento fundamental orgánico, de distribución de competencias, que caracteriza a toda la Constitución gaullista.

El problema que estudiamos recibe todavía mayor realce en aquellas Constituciones más recientes, fundamentalmente en las de los llamados países no alineados, y de modo especial en aquellos en las que, con mayor o menor intensidad, puede encontrarse una huella de la Constitución gaullista de 1958. En tal sentido creo que bien puede afirmarse que si la Constitución de Weimar fué el punto de partida para el refrendo constitucional de los llamados «derechos económicos y sociales», es fundamentalmente a partir de la Constitución francesa de 1958 cuando la planificación entra en el derecho constitucional contemporáneo de modo definido y pleno.

Decía que es, naturalmente, en las Constituciones de los países no alineados, en las que la planificación recibe una sanción más clara y definida; más intensa, incluso. Hay para ello una razón lógica, evidente, que explica tal situación. No puede olvidarse que se trata, muy frecuentemente, de países de nueva independencia, cuyo proceso de desarrollo económico y social está en la base misma de su acción política; en la base misma de su propio ser y realidad (70). Es por ello que en estas Constituciones hay una evidente coincidencia, tanto en lo que se refiere al fortalecimiento

(69) PREDIERI, 83, estima que falta en la Constitución francesa una verdadera previsión sobre la planificación a pesar de introducir la calificación del Estado francés como Estado social.

(70) El tema ha sido ampliamente desarrollado por Miguel HERRERO en su tesis doctoral, todavía inédita, sobre *El constitucionalismo de los países del tercer mundo*; cfr. igualmente L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sentido y supuesto de las nuevas Constituciones africanas*, en «Revista de Estudios Políticos», 140, 20 s.

del Poder ejecutivo, como al planteamiento de la acción del mismo sobre unos esquemas planificados.

A efectos sistemáticos, podemos formar, convencionalmente desde luego, dos grupos. En el primero de ellos puede situarse la Constitución del Reino de Marruecos, de diciembre de 1962. En relación con ella conviene llamar la atención acerca de cómo después de sancionar expresamente la garantía del derecho de propiedad (art. 15), y antes precisamente de recoger el principio de que la expropiación de los bienes sólo puede llevarse a cabo en los casos y en la forma previstas en la Ley, la Constitución habla de que «la ley puede limitar la extensión y el ejercicio del derecho de propiedad si así lo requieren las exigencias del desarrollo económico planificado de la nación». La planificación queda aquí resaltada, evidentemente, como técnica instrumental de incidencia en el *status* jurídico de los administrados y como procedimiento limitativo del mismo.

Un segundo grupo de Constituciones, integrado principalmente por las de los países de la antigua Comunidad francesa, aborda también el tema de la planificación: artículo 32, 5, de la Constitución malgache, de 29 de abril de 1958, modificada por las Leyes de 28 de junio de 1960, 6 de junio y 27 de diciembre de 1962; artículo 41, *in fine*, y 67, 2, de la Constitución de la Côte de Ivoire, de 3 de noviembre de 1960, modificada por Ley de 11 de enero de 1963; los mismos artículos de la Constitución de Nigeria, de 8 de noviembre de 1960, y de la de Dahomey, de 25 de noviembre de 1960; artículos 41 y 67, 2, de la Constitución del Alto Volta, de 30 de noviembre de 1960, modificada por Ley de 29 de enero de 1963; artículos 37, 1, y 64 de la de Gabón, de 21 de febrero de 1961; artículos 39, 2, y 67, 2, de la del Congo francés, de 2 de marzo de 1961; artículo 33, *in fine*, de la Constitución de Mauritania, de 20 de mayo de 1961; artículos 5 y 24 de la Constitución de Camerún, de 1 de octubre de 1961; artículo 57, 2, de la del Tchad, de 16 de abril de 1962; artículo 56, 5, de la Ley constitucional del Senegal, de 7 de marzo de 1963.

Pues bien, todos estos textos constitucionales, de indudable inspiración francesa, adoptan unas fórmulas más o menos semejantes, que en líneas generales, salvadas siempre las variaciones de detalle, pueden reconducirse al esquema siguiente: Primero: las Constituciones citadas sancionan la competencia del Poder legislativo para establecer los principios generales o, según los casos, las reglas concretas que conciernen a los Planes de acción económica. Debe observarse, además, que el principio que señalamos, de acuerdo con el esquema que presenta la Constitución francesa, acostumbra a recogerse al determinar las relaciones del Poder legis-

lativo con el Poder reglamentario o ejecutivo. Los Planes, los programas, requieren, por tanto, una ley. Segundo: la planificación viene referida a unos objetivos de desarrollo económico y social; en algunos casos se comprende también lo que genéricamente se llama «organización de la producción». Tercero: sistemáticamente, y a efectos de su calificación, las llamadas leyes de programa o leyes de planes se relacionan en su misma especialidad con las leyes de presupuesto. Cuarto: en los casos en que las Constituciones citadas establecen un Consejo Económico y Social, se prescribe que, en principio, los proyectos de leyes planificadoras habrán de ser informados por aquél, cuando tengan carácter económico o social.

4. Entre las Constituciones europeas más recientes merecen especial atención la de Chipre, de 16 de agosto de 1960, y la de Turquía, de 8 de julio de 1961. Las dos recogen fórmulas en extremo semejantes por lo que se refiere a la sanción constitucional de la planificación. Distintos órganos o poderes del Estado quedan expresamente facultados para llevar a cabo determinadas *medidas* —llamo la atención sobre el término, por lo que después veremos— para regular el régimen económico de los bienes, el de su producción y distribución. Por lo que se refiere a la muy extensa Constitución de Chipre, pueden tenerse en cuenta, entre otros, los artículos 23, 3; 54, d) y e); 89, b), etc. La Constitución turca insiste también en sancionar las mismas expresiones, hablando, por ejemplo, de las *medidas* a adoptar por el Estado en relación con las explotaciones agrarias (arts. 37 y 52), o para que la gestión de las empresas privadas se realice de acuerdo con las necesidades de la economía nacional o de los fines sociales a satisfacer (art. 40, 3), o en relación con el desarrollo de las actividades cooperativas (art. 52), etc.

5. Entre las Constituciones de las Repúblicas iberoamericanas quiero referirme expresamente, por su interés, a la Constitución Nacional de la República de Venezuela y a la Constitución Política de la República de Colombia.

La Constitución Nacional de la República de Venezuela (*Gaceta Oficial* de 23 de enero de 1961) ofrece en este extremo concreto un impacto evidente de la Constitución italiana: su título III —«De los deberes, derechos y garantías»—, capítulo V, se refiere a los «derechos económicos»; después de recogerse expresamente en el artículo 98 que el «Estado protegerá la iniciativa privada», se condiciona limitativamente su ejercicio con una cláusula general de expreso apoderamiento en tal sentido: «sin perjuicio —dice— de la facultad de dictar *medidas* para *planificar*, racional-

lizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país». Los fines en base a los cuales deben actualizarse las fórmulas planificadoras, quedan así expresamente recogidos en el texto transcrito; en relación con él conviene notar el realce con que configura la planificación como técnica limitativa, como técnica de incidencia en el *status* de los particulares.

Por su parte, la Constitución Política de la República de Colombia es ciertamente uno de los textos de todo el derecho comparado que más tempranamente dieron acogida a la sanción constitucional de la planificación. En el marco ideológico que caracteriza la primera parte de este texto, se reconoce, en primer lugar, en el artículo 32, la facultad del Estado para intervenir por «mandato de la ley... con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho». Debe notarse, a su vez, que en la Constitución de la República de Colombia no se sanciona la planificación únicamente refiriéndola al proceso de producción económica, sino también por lo que se refiere a la actividad administrativa relacionada con las obras públicas: atribución específica del Congreso es la de, mediante ley, «fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse» (art. 76, párrafos 4 y 19).

Señalemos, por último, cómo la asunción de la técnica planificadora en la Constitución de Colombia presenta una nota peculiar del máximo interés; más adelante veremos que se trata de una característica, hoy generalizada en los distintos sistemas, bien por mandato positivo, bien por simple praxis constitucional, que la Constitución de Colombia recogía ya expresamente. Me refiero a la limitación que el texto constitucional establece en orden a la iniciativa legislativa de las leyes de planes, en relación con la cual, y excepcionando el principio general, se sanciona que en tales casos, tratándose de leyes de planes, la iniciativa legislativa sólo corresponderá al Gobierno o a las Comisiones Permanentes de las Cámaras (artículo 80, 2).

IV

El análisis realizado sobre el tema de la sanción constitucional de las fórmulas planificadoras en el derecho comparado, debemos completarlo ahora con el estudio del derecho positivo español. Se trata de ver, por tanto, lo que recogen nuestras Leyes fundamentales; en este punto,

sin embargo, me parece de interés no mantener nuestro estudio en los términos en que lo hemos venido llevando a cabo —pues muy escasamente se refieren nuestras Leyes fundamentales a los puntos expuestos—, sino que parece conveniente referirlo, de modo más amplio, a todo el planteamiento que en las mismas se recoge acerca de la función que al Estado se le asigna en relación con la sociedad económica, tema al que, por otra parte, tan escasa atención ha dedicado nuestra doctrina. Se trata, pues, de hacer un sencillo esbozo de carácter expositivo sobre nuestro Derecho constitucional económico.

Como punto de partida, conviene destacar que en el derecho positivo español es principio básico de la sociedad económica el respeto a la propiedad privada, en todas sus formas, dice el X de los Principios del Movimiento, aprobados por Ley de 17 de mayo de 1958; propiedad privada que el artículo 30 del Fuero de los Españoles considera como el «medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares o sociales..., siendo reconocida y amparada por el Estado». El Fuero del Trabajo, XII, 1, se expresa también en el mismo sentido, resaltando al propio tiempo el carácter *natural* de la propiedad privada. Todos estos textos, a su vez, matizan ciertamente los enunciados recogidos, amplios en verdad, destacando la llamada «función social de la propiedad» (párrafo 10 de los Principios Fundamentales): la propiedad que está subordinada —se dice— a las necesidades de la nación y al bien común (art. 30 del Fuero de los Españoles), cuyo intérprete es el Estado (párrafo XII, 1, del Fuero del Trabajo). Condicionamiento de la propiedad privada, por tanto, que es, a su vez, el que con carácter general determina la subordinación de los valores estrictamente económicos a los de significado social y humano, subordinación que proclaman tanto el párrafo VIII, 2, del Fuero del Trabajo, como el párrafo XI de los Principios aprobados por la Ley de 17 de mayo de 1958.

Por su parte, y completando la exposición anterior, debe señalarse cómo el Fuero del Trabajo, la más antigua en su redacción de todas las Leyes fundamentales, prevé en su párrafo XI, 4, una posible acción empresarial que el Estado puede llevar a cabo en algunas ocasiones. Sin embargo, es sintomática la fórmula que emplea: «*En general*, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación». Fórmula que, por lo que se refiere a la sanción constitucional de la gestión económica por parte del Estado, como puede verse, no es muy amplia que digamos. Su significado, además, hay que recortarlo todavía al relacionar el texto anterior con lo que

el propio Fuero del Trabajo recoge dos apartados después en el mismo artículo. «El Estado —se dice en el párrafo XI, 6— reconoce *la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la nación*». Criterio que, sancionado por el Fuero del Trabajo, aparece recogido también en la Ley de los Principios del Movimiento: a la iniciativa privada se la considera, nada menos, que como fundamento de toda la actividad económica, siendo deber del Estado estimularla y encauzarla y, sólo subsidiariamente «en su caso», suplirla. Estamos, pues, frente a la más clara sanción constitucional del tan traído y llevado principio de subsidiariedad.

Ahora bien, si relacionamos los textos recogidos con las declaraciones expresas que contiene alguna de nuestras Leyes, por ejemplo, la de 14 de abril de 1962 en su Exposición de Motivos, según la cual —textualmente— «el Estado español no acepta el principio de neutralidad económica», puede comprenderse en su justo valor el significado exacto que en este punto ofrecen nuestras Leyes fundamentales: es muy escaso el papel que se le asigna a la acción del Estado en el sector económico, acción que, además, está condicionada siempre a la subsidiariedad con que se recoge en relación con la iniciativa privada. Subsidiariedad, no se olvide, difícil de determinar, y en cuya fijación no son generalmente los intereses reales y efectivos del bien común los que acostumbran a determinarla. Porque bien conviene notar, además —sobre el análisis textual que nuestras Leyes fundamentales permiten—, que, aun reconociendo en última instancia la posibilidad de la gestión industrial por parte del Estado o de la incidencia del mismo en el sector económico, no hay duda que comienza por llamar la atención el énfasis y la rotundidad con que esos textos afirman la propiedad privada —medio natural, se dice, para el cumplimiento de los fines individuales, familiares o sociales— o el valor de la iniciativa privada —que se califica de fundamento del orden económico—, con los enunciados ciertamente tímidos, difuminados y vagos con que se acepta la intervención del Estado en el sector económico o se enuncia la llamada función social de la propiedad, cuyo sentido real, por otra parte, de sobra sabemos a qué acostumbra a reducirse (71).

Por lo que al tema concreto de la planificación se refiere, pocas normas encontramos en nuestros textos fundamentales que permitan señalar su reconocimiento constitucional. A lo más, la posibilidad de encauzar la acción económica privada, a la que se refiere el párrafo X de los Princi-

(71) Cfr. sobre el tema enunciado en el texto, A. NIETO, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en el número 38 de esta REVISTA, págs. 86 ss., así como la bibliografía aquí recogida; también, REINHARDT-SCHEUNER, *Verfassungsschutz des Eigentums*, Tübingen, 1954, 117 ss., y K. RUDOLF, 5 s.

pios del Movimiento, es quizá la única norma que puede ofrecer alguna significación en el tema que estudiamos. Si más explícita puede considerarse a este respecto la Ley de Cortes (art. 10, b, 1), no parece, sin embargo, que las alusiones que en ella se recogen, aunque en algún caso refieran expresamente el término plan, estén pensando en ningún momento en la actividad planificadora tal y como la entendemos aquí. El precepto señalado, además, lo que contiene es simplemente la determinación de las competencias del Pleno de las Cortes para conocer de una serie de materias; entre ellas «las grandes operaciones de carácter económico y financiero». Se trata, por tanto, del reconocimiento positivo de una intervención de las Cortes cuando se trate de planes que encuadren en el supuesto referido de «grandes operaciones de carácter económico o financiero». Por eso, en tales casos se requerirá una Ley; por lo demás, el texto aludido, más que recoger una sanción expresa de la actividad planificadora, parece que bien puede afirmarse que lo único que hace es señalar, simplemente, la determinación de una serie de competencias concretas a favor del Pleno de las Cortes.

JURISPRUDENCIA

