

# PARLAMENTO Y GOBIERNO EN LA PLANIFICACION ECONOMICA

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de la Universidad de Barcelona.

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. INSTRUMENTACIÓN LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN: 1. *La exigencia constitucional.* 2. *La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la limitación de la autonomía privada: el Plan como técnica de habilitación especial a favor de la Administración.* 3. *Establecimiento de un orden normativo propio para la ejecución del Plan.* 4. *La instrumentación legal, consecuencia de una exigencia presupuestaria.* 5. *La Ley como fórmula de autolimitación y compromiso por parte del Estado.*—III. LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EN LA PLANIFICACIÓN: MODULACIÓN FORMAL Y TEMPORAL DE ESTAS INTERVENCIONES: 1. *Democracia política y planificación democrática. El realce de las funciones del Gobierno. La crisis de los procedimientos parlamentarios tradicionales y la planificación económica.* 2. *Las relaciones Plan-Parlamento. Exposición sistemática de las mismas: remisión. Digresiones sobre el tema.* 3. *La intervención inicial de las Asambleas parlamentarias. La elaboración del Plan: a) Planes de carácter sectorial. Su carácter técnico; elaboración de los mismos. b) Planes de Desarrollo. El tema de la organización que debe elaborar el Plan. Referencia a la técnica de la "adjunción de profanos".* 4. *El control parlamentario en la aprobación del Plan. La técnica de los "hearings" y las Comisiones parlamentarias.* 5. *Las funciones del Parlamento en la ejecución del Plan.*

## I

La regulación estatal del sector económico obliga, ciertamente, a que formas y principios jurídicos que han podido considerarse como tradicionales deban acomodarse ahora a las situaciones que esa misma regulación impone (1); bien entendido, claro es, que, aunque parezca para-

---

(1) Cfr. en relación con el impacto del fenómeno apuntado en las categorías jurídico-formales, por todos, HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, I, Tübingen, 1953; NEUMANN,

dójico, tal acomodación supondrá, en muchos casos, la quiebra de esos esquemas, precisamente en aras a garantizar la funcionalidad en base a la cual esos mismos principios y fórmulas pudieron establecerse. En tal sentido hay que recordar, por ejemplo, el significado que para la Administración ha tenido el principio de legalidad, en cuanto expresión, estereotipada si se quiere, pero real, del sometimiento genérico de la Administración al Derecho y del sometimiento concreto de la Administración al Parlamento. Parlamento y Administración, situados permanentemente en un relación fundamentalmente dialéctica; una relación que, de modo sucesivo, ha ido cristalizando en fórmulas distintas; expresión, también diferente, en definitiva, del entendimiento concreto que en cada momento ha podido hacerse de esas relaciones (2).

Se trata, pues, de asumir una perspectiva fundamentalmente dinámica; variable, condicionada, histórica y políticamente. Y desde ella, afrontar el problema de la tan traída y llevada crisis del principio de legalidad, sostenida de modo fundamental en relación con la Administración económica. Crisis manifiesta del principio de legalidad en su formulación clásica; de modo especial, por la insuficiente cobertura que, un tanto paradójicamente, ofrecerá frente a una Administración operante en el sector económico o, en otros casos, por la paralización a que su estricta aplicación conduce.

Un dilema que, en última instancia, contiene los términos mismos en que se debate la problemática que el Estado de Derecho ofrece en nuestros días. De ahí que, partiendo de la consideración evolutiva que tal situación presenta, la necesidad de determinar y fijar las fórmulas

---

*La Administración reguladora de la Economía*, trad. esp., Madrid, 1966, 31 sigs.; también y con carácter más general, BADURA, *Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat*, Tübingen, 1966, *in totum*.

(2) El análisis que a este respecto puede hacerse, por ejemplo, del planteamiento de la potestad reglamentaria, es realmente significativo. Desde su formulación inicial, reducida a la estricta ejecución de las Leyes, a su *directa* incardinación en el sistema constitucional, tal y como se ofrece en la vigente Constitución francesa, hay toda una serie de matices que, en definitiva, no son sino expresión de diferentes formas de entender las relaciones Parlamento-Administración: cfr., sobre este punto concreto, por todos, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español*, en *Studi in onore di Silvio Lessona*, II, 5 de la separata, nota 13 (trabajo recogido también en esta REVISTA, 26, 11 sigs.); WALINE, *Les rapports entre la Loi et le Règlement avant et après la Constitution 1958*, y DE SOTO, *La Loi et le Règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958*, en "Rev. Droit pub.", 1959, 700 sigs. y 289 sigs.; respectivamente; SPAGNUOLO-VICORITA, *Attività economica privata e potere amministrativo*, 1962, 31 sigs. Entre nosotros se ha ocupado reiteradamente de este tema del encuadramiento de la potestad reglamentaria GARCÍA DE ENTERRÍA, de modo especial, en *La interdicción de la arbitrariedad en el poder reglamentario*, en esta REVISTA, 30, 131 sigs.

que precisamente pueden cubrir las mismas exigencias que justificaron la aceptación y desarrollo de ese principio. Entre ellas, claro es, la primacía constitucional del Parlamento, que es a lo que, en el fondo, responde sustancialmente el principio de legalidad. Porque, sin perjuicio de las nuevas funciones y cometidos que la Administración pueda y deba cumplir, no sólo en el sector económico, sino, incluso, con carácter general, no parece que la defensa de la ordenación constitucional que el principio de legalidad supone, haya de mantenerse por simple especulación doctrinal, o como consecuencia de un arrastre histórico; es, por el contrario, lo que el citado principio representa, lo que ofrece un significado cuyo alcance, por otra parte, no parece sea necesario aclarar.

El mantenimiento del principio de legalidad en relación con los problemas que plantea la Administración económica, acentúa, evidentemente, la consideración de las funciones fiscalizadoras por parte del Parlamento (3): las estrictamente normativas, por las peculiaridades mismas que esta materia ofrece, quedarán en cierto modo reducidas. Hay, por tanto, un giro en el planteamiento tradicional. Un giro que, por otra parte, no es sino consecuencia de un largo proceso histórico; su punto de arranque puede fijarse en el debate constitucional surgido en torno a la competencia del Parlamento para la aprobación del Presupuesto del Estado. Hoy, lo que fué excepcional un tiempo, puede decirse que, por el contrario, aparece casi como la regla general. Bien entendido, además, que la tan debatida incapacidad de las Asambleas parlamentarias para intervenir en materias propias de la Administración económica, viene determinada, de modo muy principal, por el hecho de que los procedimientos de actuación ordinaria de los órganos legislativos han sido establecidos, casi de modo fundamental, en orden a sus funciones estrictamente normativas. Actualización de estos cometidos de vigilancia y fiscalización por parte del Parlamento, con los reajustes que tal cambio exige. En tal sentido, el tema de la revisión de los procedimientos tradicionales de actuación de los órganos parlamentarios cobra, precisamente, en relación con el punto concreto que estudiamos, un especial significado.

Referido el problema al tema de la planificación—al margen de la casi infinidad de matices que este fenómeno presenta—, hay que concretarlo, de modo fundamental, en los dos puntos siguientes. Por una parte, en orden a la instrumentación legal que la planificación ofrece: leyes de planes. Formulación legislativa de la planificación, cuando

---

(3) Vid. *infra*, III, 1.

ésta ofrece un carácter general; una exigencia que viene requerida, fundamentalmente, como consecuencia del ejercicio de esas funciones de vigilancia por parte de la representación popular. De ahí, la conveniencia de analizar las diferentes causas, las distintas razones que, según los casos, ha podido haber, para que, en su misma complejidad, la formulación de la acción planificadora requiera su actualización mediante ley formal. Se trata, pues, de estudiar las diferentes circunstancias a las que la exigencia legal responde; una exigencia que, por otra parte, aparece comúnmente reconocida (4). En segundo lugar, el tema de la intervención de las Asambleas parlamentarias en el fenómeno planificador. Reconocida la necesidad de tales intervenciones, cómo y cuándo deben actualizarse en el proceso que cada Plan supone. Es aquí, evidentemente, donde cobra un realce especial toda la problemática que, según hemos apuntado, surge en orden a la inadecuación de las formas tradicionales de actuación de las Asambleas parlamentarias; muy principalmente, habida cuenta de la dificultad de llevar a cabo, por medio de esos procedimientos de actuación, un afrontamiento real y efectivo de los temas que la política económica impone.

Dos aspectos, en definitiva, de un mismo tema: el de las relaciones que en este campo se establecen entre Parlamento y Administración. Una cuestión que, además de las consecuencias jurídicas que presenta, conlleva igualmente innegables implicaciones políticas; de modo especial, en cuanto debe hacerse efectivo en este punto el mantenimiento de los postulados que la planificación democrática impone, que, a su vez, deben ensamblarse con las exigencias de operatividad y eficacia que las técnicas planificadoras requieren necesariamente.

---

(4) Vid., por todos, las referencias recogidas en MIELE, *Esperienze e prospettive giuridiche della pianificazione*, en el vol. colectivo *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, en los "Quaderni di Iustitia" (Roma), 1955, 136, recogido con el título de *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, en "Riv. Trim. Dir. Pub.", 1954, 782 sigs.; CAPACCIOLI, *Strumenti giuridici di formazione e di attuazione dei piani*, separata de los *Studi in onore di Guido Zanobini*, Milano, 1962, 16 sigs.; SPACNUOLO-VIGORITA, *Attività*, cit., 43. Una amplia referencia sobre las opiniones contradictorias sustentadas sobre este punto por PREDIERI, *Pianificazione e costituzione* Milán, 1963, 259 sigs., y PALADIN, *Programmazione economica statale ed ordinamento regionale*, en "Riv. Trim. Dir. Pub.", 1967, 12 sigs. Sobre la utilización de los procedimientos legislativos, no sólo por exigencias constitucionales, sino por simple praxis, C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, trad. esp., Madrid, s. f., 168, circunstancia que hay que tener muy en cuenta en relación con el tema que estudiamos.

II

Una de las manifestaciones más genuinas del fenómeno planificador está constituida, evidentemente, por las llamadas leyes de planes (5); su estructura, su lógica interna, responde a las peculiaridades de todo Plan: por una parte, determinación de objetivos a alcanzar; por otra, la instrumentación que para ello se establece; también, previsión de comportamientos de distintos sujetos, según el sentido que a este respecto ofrezca el Plan, y cuya obligatoriedad es también diferente, según los casos (6): consecuentemente, determinación del obrar concreto de

(5) Queda, pues, totalmente al margen de este trabajo el estudio de los planes como institutos jurídico-administrativos, de acuerdo con la expresión acuñada en tal sentido por la doctrina jurídica alemana. La distinción aparece perfectamente recogida en los trabajos de J. H. KAISER y U. SCHEUNER, recogidos en el vol. colectivo, dirigido por el primero, *Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden, 1965, 7 sigs. y 67 sigs., respectivamente. Al tema me referí ya expresamente en *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, en esta REVISTA, 50, 126. Junto a la que ha quedado expuesta, una segunda concreción: es preciso no confundir tampoco el tema estricto de las Leyes de planes, al que aquí nos referimos, con el que ofrecen todas aquellas Leyes que, regulando determinados sectores de la actividad administrativa, contienen las normas de producción que han de regir la elaboración de los distintos planes. Es muy frecuente, como es sabido, que, prevista una actuación planificadora, leyes con contenido normativo, fijen el modo y el procedimiento que ha de seguirse a tal fin; a veces, incluso, predeterminando el contenido de otras Leyes cuando el Plan haya de ser aprobado por una de ellas. La fórmula de establecer el sistema de producción de los diferentes planes administrativos aparece ampliamente recogida en nuestro Ordenamiento positivo: artículos 121, 136 y concordantes de la Ley de Régimen Local, en relación con los Planes municipales; artículos 20 y concordantes de la Ley de 13 de abril de 1877, por lo que se refiere a los Planes de obras públicas; artículos 12 sigs. de la Ley de 7 de julio de 1911, en relación con los Planes de obras de riesgo; artículos 6 sigs. de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956; artículos 29 siguientes de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; artículos 11 y concordantes de la Ley de 28 de diciembre de 1963, en relación con los Centros y Zonas de interés turístico, etc. En estos supuestos, evidentemente, no se trata de Leyes de planes; son normas que regulan el procedimiento para elaborar y llevar a cabo determinados tipos de planes. Un tema que, aun quedando al margen de este trabajo, nos pone en relación con otro de extraordinario interés: la conveniencia, la necesidad incluso, de establecer con carácter general el procedimiento para la elaboración de los Planes centrales que deben ser aprobados por Ley. En relación con estas normas de producción, vid. *infra*, III, 3, b), por lo que se refiere a la Ley francesa de 4 de agosto de 1962.

(6) El tema roza, evidentemente, con el de la amplitud de la obligatoriedad que, según los casos, ofrecen los distintos planes. Una sistematización del mismo en CAPACCIOLI, *Strumenti*, 9 sigs. Por lo que se refiere al Plan de Desarrollo español, vid. artículo 2 de su Ley aprobatoria. Sobre el significado real de la llamada planificación indicativa para el sector privado, vid. las muy agudas observaciones del autor antes citado al señalar cómo, desde un punto de vista jurídico, sólo ofrecen realmente relevancia aquellos planes de carácter coactivo, con proposiciones jurídicas directa y positivamente vinculantes. No parece aventurado afirmar que CAPACCIOLI está repli-

la Administración, cuya actividad precisamente se planifica, y, en ocasiones también, determinación de la posible o necesaria actuación de los administrados.

Pues bien, parto de la necesidad expresada de que los distintos Planes deban ser aprobados por Ley; *la forma di legge è comunque imprescindibile*, escribe CAPACCIOLI (7); necesidad indiscutible, además, en algunos sistemas positivos concretos: exigencia impuesta muchas veces por la simple praxis constitucional y referible, incluso, a aquellos planes cuyo único contenido esté constituido por la simple predeterminación de la actividad que, dentro del marco de sus más estrictas competencias, debe llevar a cabo la propia Administración. Es entonces, además, cuando el tema adquiere sus perfiles más peculiares: si la Administración puede de por sí llevar a cabo aisladamente determinadas actuaciones singularizadas, cuando éstas se conjuntan y ordenan constituyendo un Plan, se acude a la Ley como fórmula para habilitar tales actuaciones.

Pues bien, el problema concreto que ahora trato de estudiar es el de ver cuáles han podido ser las razones que, según los casos, imponen la instrumentación legal de la planificación; esto es, las razones que, en cada supuesto, ha podido haber para que los planes hayan de ser aprobados por Ley. Un problema que en modo alguno tiene una respuesta única. La exigencia de una Ley, como veremos, se debe a circunstancias muy distintas, que, a su vez, tampoco son excluyentes entre sí.

1. El tema planteado tiene, en ocasiones, una solución realmente sencilla. En su misma simplicidad puede afirmarse que el recurso a la Ley formal, como procedimiento necesario para la aprobación de los distintos planes, no es sino consecuencia directa de una exigencia constitucional de carácter positivo. Se trata de una respuesta cada día más generalizada, en cuanto que, en definitiva, también de modo creciente se opera el afrontamiento constitucional del fenómeno planificador. Un dato evidente, de fácil constatación, sobre el que no vamos a insistir aquí (8).

---

cando a las fórmulas de "planificación a la francesa", según las cuales, excepción hecha del sector público, el Estado no puede obrar, sino por vía de persuasión. En tal sentido, expresamente, P. MASSE, *Le Plan ou l'anti-hacard*, París, 1965, 83.

(7) Cfr. CAPACCIOLI, *Strumenti*, cit., 21; en relación con las exigencias positivas a los que se refiere el texto, vid., con carácter expositivo, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos políticos*, cit., 131.

(8) Sobre el afrontamiento constitucional del fenómeno planificador, de modo especial en las Constituciones de fecha reciente, cfr. mi trabajo *Presupuestos políticos*, cit., en toda su segunda parte; también P. LUCAS VERDÚ, *Introducción al Derecho político. Las transformaciones sociales del Derecho político actual*, Barcelona, 1958, 152 sigs.

No parece, desde luego, que este punto ofrezca mayor dificultad. El problema principal que suscita es el del encuadramiento del Plan que se trate en la tipificación que, al respecto, contenga el texto constitucional: en ocasiones, es cierto, la necesidad de una Ley aparece formulada constitucionalmente con carácter general para todos los Planes que elabore el Gobierno; en otras, sin embargo, con mayor o menor concreción, el texto constitucional especifica tal obligación sólo en relación con algunos de ellos. No obstante, en este segundo supuesto, acostumbran además a emplearse fórmulas realmente amplias: tal es, por ejemplo, la de la vigente Constitución francesa —«acción económica y social del Estado»—; fórmulas que, no obstante, representan en su intención originaria una concreción innegable dentro del diferente contenido material de los distintos tipos de Planes; fácil será, sin embargo, reconducirlos todos a términos de tan amplio sentido; difícilmente habrá planes que, de uno u otro modo, no puedan referirse ciertamente a «la acción económica y social del Estado». La exigencia de Ley formal opera entonces con una generalización evidente.

2. Independientemente de la amplitud que ofrezca el tema de la obligatoriedad en cada Plan, sabido es que la planificación constituye, muy frecuentemente, una auténtica técnica de limitaciones a las situaciones jurídicas de los administrados: una técnica que incide tanto sobre los derechos e intereses cuya titularidad pueda corresponderles, como sobre su autonomía. Se trata, además, de una de las características más peculiares que en tal sentido presenta la planificación (9); el Plan como esquema de limitaciones administrativas, o como base de una serie de cargas que el administrado debe soportar necesariamente.

Ahora bien, sabido es que si se han de respetar los esquemas del Estado de Derecho, las posibilidades señaladas exigen contar con la oportuna instrumentación legal como único cauce apropiado para su establecimiento. En su más amplio sentido, con su significado actual y con la variedad misma de matices que ofrece, entra en juego la doctrina de las materias reservadas a la Ley: la exigencia de una Ley formal, aparece entonces como consecuencia del impacto que el Plan puede suponer en campos reservados privativamente a la Ley. Y ello, no sólo

(9) Cfr. MIELE, *Esperienze*, cit., 133; CAPACCIOLI, *Strumenti*, cit., 16. También de este mismo autor, muy especialmente en *Programmazione ed autonomia negoziale*, en "Riv. Trim. Dir. Pub.", 1965, 3, *in totum*; BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, en "Giur. Cost.", 1961, 914 sigs.; igualmente del mismo autor, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa privata*, en "Giur. Cost.", 1962, 641 sigs.; VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964; 53 sigs.; NEUMANN, *La Administración*, cit., 103 sigs.

tratándose de limitaciones impuestas en la esfera de los derechos patrimoniales propiamente dichos, sino también en cuanto el Plan incida en el *status* de los administrados, modulando su propia autonomía: «toda medida que negativamente incida, de cualquier modo, en la esfera de los particulares—ha podido escribir CAPPACCIOLI (10)—, bien se trate de sujetar su iniciativa a una simple autorización o, con mayor razón, de imponerle determinadas obligaciones—especialmente de hacer—, o de establecer límites cualitativos o cuantitativos a su actividad económica, requiere una Ley».

Este planteamiento, sin embargo, no se agota con lo expuesto; no sólo esas situaciones de incidencia requieren la correspondiente instrumentación legal, sino que ésta viene igualmente exigida en todos aquellos casos en los que los Planes confieran a la Administración especiales poderes de supremacía, que generarán, a su vez, las correspondientes relaciones de su ejecución especial (11): la Ley formal juega en tales supuestos como técnica requerida para habilitar a la Administración en el ejercicio de esas potestades concretas, que ella debe actualizar a través del Plan, y cuyo otorgamiento requiere también de una Ley. La articulación más característica del principio de legalidad, en orden al dispositivo que establece para el ordenamiento de la Administración, juega en este punto con todo su significado.

En relación con lo que llevamos dicho, conviene tener en cuenta que la exigencia de Ley no es un simple trámite, mera formalidad, que pueda estimarse cumplido por el hecho de la aprobación del Plan por el Parlamento. No; la doctrina aplicable a estos casos hace que deba ser la Ley la que necesariamente determine, en toda su extensión, tanto la modulación de esas incidencias como de las habilitaciones que a la Administración se le confieren: una determinación concreta, específica, singularizada. Observación que es preciso tener aquí muy en cuenta, pues en estas materias es habitual el recurso a técnicas de delegación o de simple remisión, habilitando de este modo a la Administración para ulteriores actuaciones (12).

(10) *Strumenti*, cit., 16.

(11) La doctrina de los ordenamientos seccionales cobra en este punto especial realce; consecuentemente, la de las relaciones de supremacía especial. Una perspectiva que incluso ofrece especial significado en los supuestos de planificación indicativa: en el sistema español, por ejemplo, todo el régimen de la acción concertada puede formularse, evidentemente, desde un planteamiento de este tipo.

(12) Sobre este importantísimo tema, vid. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell' Amministrazione pubblica dell'Economia*, Milano, 1957, 78 sigs., MIELE, *Esperienze*, cit., 136; CAPPACCIOLI, *Strumenti*, cit., 21; referidos expresamente al tema de BACHELET, *Legge*, cit., y *Criteri*, cit., *in totum*.



De acuerdo con lo dicho, es preciso, por tanto, que la Ley especifique y desarrolle convenientemente la medida de la actuación administrativa posterior. En otro caso, claro es, la exigencia establecida quedaría prácticamente burlada. En definitiva, la doctrina que con carácter general sentó ya la Corte Constitucional italiana en su Sentencia de 24 de junio de 1961 (13): debe establecerse legislativamente con el fin de que *no sólo la autoridad, sino también los administrados «conozcan la finalidad política, social y económica de los planes, se señalen los medios establecidos para el logro de los fines y se distinga la esfera de acción de los Poderes públicos, de aquélla de los particulares, y éstos estén en condiciones de determinar los límites y extensión de su libertad»*; señalándose en concreto que

«no basta que la Ley determine genéricamente esos fines, sino que es necesaria su especificación, la previsión de los medios, la determinación de los órganos que aparecen llamados a actuar los programas y de las que se establecen para ejercer los controles correspondientes».

Una concreción que sí debe ser característica de todo Plan, por lo que se refiere a las materias reservadas a la Ley y a la habilitación que a la Administración se otorgue, se hace por demás imprescindible. Exigencia lógica, por lo que se refiere a la extensión con que la Ley que apruebe el Plan debe recoger estos extremos. La garantía que puede suponer la necesidad de una Ley formal, quedaría, en otro caso, evidentemente burlada.

Nos hemos referido antes a que con mucha frecuencia la Ley aprobatoria del Plan establece para su ejecución una serie de delegaciones habilitantes a favor de la Administración. Autorizaciones necesarias, ciertamente, desde el momento que no todo puede preverlo la Ley: preciso es conceder a la Administración un determinado margen en sus actuaciones; el significado de lo que todo Plan supone, hace que resulte imposible querer reducir las funciones de la Administración a una mecánica ejecución de lo que la Ley puede establecer. Ahora bien, si todo esto

(13) Cfr. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 259; CAPACCIOLI, *Strumenti*, cit., 17; también en relación con el cometido genérico de los Tribunales constitucionales en esta materia, del último autor, *Programmazione*, cit., 655, en nota, y SPACNUOLO-VIGORITA, *Attività*, cit., 46. En relación con sus ordenamientos respectivos pueden verse amplias referencias en W. GEIGER, *Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Grundgesetz*, en "Jahr. des öff Rechts", 1962, 11, 148 sigs.; H. HUBER, *Die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts als Verfassungsrichtshof 1945 bis 1961*, en la misma Revista, 11, 61 sigs.; K. WENGER en KAISER, *Planung*, I, cit., 166 sigs.

es cierto y necesario, ¿hasta qué punto esas autorizaciones señaladas, tan frecuentes en las Leyes de Planes, pueden incidir en las materias reservadas a la Ley? ¿En qué medida? Se trata, evidentemente, de un supuesto de legislación delegada *in genere*, que el fenómeno planificador ofrece muy peculiarmente, con toda la problematicidad propia que aquélla presenta. Es a ésta, por tanto, a la que hay que remitirse en bloque. No obstante, notemos cómo soluciones de muy dudosa constitucionalidad son muy frecuentes en este punto (14); de ahí, que convenga destacar los límites que en tal sentido encuentra la Administración en los términos mismos en que esa habilitación ha podido establecerse: de ahí, también, la necesidad de que la Ley contenga al respecto la correspondiente especificación (15); caso contrario, muy difícilmente esas delegaciones podrán servir de base a la ulterior actuación administrativa. Se trata, repito, de una aplicación concreta de la doctrina general en esta materia, pero que es preciso tener muy en cuenta en su relación con el fenómeno planificador. El problema queda, pues, apuntado en las dos facetas que presenta: si, por una parte, hay que considerar contraria a Derecho toda actuación administrativa que exceda de esa delegación, por otra, también, debe estimarse inválida tal atribución cuando, formulada genéricamente, no especifique de modo concreto y real los extremos señalados. De ahí, que deba resaltarse cómo la jurisprudencia de los Tribunales constitucionales, allí donde existen, ha mantenido una firme posición en este punto: ilegitimidad constitucional de determinadas Leyes, que en esta materia de la intervención del Estado en el sector económico no han delimitado con suficiente precisión el poder discrecional de la Administración. Y es en esta calificación de la Ley autorizante, más que en el control de la ulterior actuación administrativa, donde la técnica estudiada ofrece su más amplia protección.

3. En otras ocasiones, el recurso a la Ley como fórmula aprobatoria del Plan viene impuesto por razones de simple técnica legislativa. Se trata de aquellos casos en los que para la actualización de aquél se es-

---

(14) Vid. *supra*, ops. cit., en notas 12 y 13. Conviene destacar, por ejemplo, que BACHELET, *Criteri*, cit., 649, al referirse a la anticonstitucionalidad de la medida que allí estudia, la afirma, no por creer que esa medida atente contra la iniciativa privada en la forma en que aparece reconocida en el artículo 41, 1, de la Constitución italiana, sino porque la limitación que impone debe ser concretada en la Ley de modo más específico.

(15) El tema, naturalmente, hay que encuadrarlo en el marco más amplio de la legislación delegada; no obstante, en relación con el fenómeno planificador, adquiere unas características propias que obligan a extremar las exigencias que permiten aquélla. Sobre este punto en la doctrina española, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Derecho administrativo*, 1, ed. lit., vol. I.

tima necesario llevar a cabo una derogación singular del Ordenamiento jurídico; el Plan ha de ejecutarse, al menos en parte, con una normatividad propia, peculiar, distinta de la existente. Se dictan entonces, para ese supuesto concreto, una serie de normas derogatorias de las existentes, sin perjuicio, claro es, de que éstas continúen vigentes en relación con actividades no comprendidas en el Plan.

El supuesto al que me refiero es muy frecuente, desde luego. Lo encontramos en todos aquellos casos en los que, dentro de una misma Ley, junto a un Plan en sentido propio, se continúe también el orden normativo que se establece para la ejecución del Plan, bien en su totalidad, bien en relación con algunos aspectos particulares del mismo. La modificación que del Ordenamiento jurídico se realiza es la que, con toda lógica, impone el recurso a la Ley formal.

Muchos son los ejemplos que podemos encontrar en nuestro Derecho positivo. Así, en la Ley de 13 de noviembre de 1957 por la que se aprueba el «Plan de Urgencia Social de Madrid», pueden apreciarse de modo clarísimo los aspectos señalados: una misma Ley contiene, junto a un Plan de acción, muy característico y definido, un conjunto de normas que precisamente se establecen para la ejecución de aquél; algunas, incluso, derogatorias del propio Código civil. Dice así su artículo 1:

«Se encomienda al Ministerio de la Vivienda la ejecución de un Plan de Urgencia Social de Madrid (determinación local), encargado de realizar en un plazo de dos años (concreción temporal), la construcción de sesenta mil viviendas (señalamiento de la finalidad concreta que el Plan debe satisfacer), con objeto de absorber el déficit actualmente existente».

Pues bien, junto a enunciado tan peculiar de un Plan —que después se desarrollará en el propio articulado de la Ley— el mismo texto contiene todo un conjunto de normas que se establecen para su ejecución: la regulación de aspectos estrictamente orgánicos, que inciden, incluso, sobre la ordenación de los órganos superiores del Estado (arts. 3 y sigs.); la limitación del derecho de libertad de residencia (16), de determinadas

(16) M. PÉREZ OLEA, en el Estudio Preliminar a la traducción española de SELF, *Los problemas del crecimiento urbano*, Madrid, 1958, 17 sigs. El artículo 17 de esta Ley pretende abordar el tema de la constitucionalidad de la medida, disponiendo que “el Ministerio de la Gobernación y el de la Vivienda dictarán las disposiciones pertinentes para que, dentro de lo dispuesto en el Fuero de los Españoles, se ordene el acceso a la capital y se condicione el asentamiento de familias o personas a la previa demostración de poseer medios de vida suficientes, vivienda adecuada, ocupación estable y permanente o la existencia de cualquier causa legítima que justifique su cambio de domicilio”. No obstante, el derecho fundamental de libertad de residencia, recogido en el artículo 14 del Fuero de los Españoles, ya había sido restringido con anterioridad por el Decreto de 23 de agosto de 1957 sobre *Asentamientos Clandestinos*,

condiciones de carácter subjetivo en orden a la capacidad de los trabajadores que suscriben los contratos laborales para llevar a cabo las obras del Plan (art. 28); fijación, también, de determinadas condiciones, nada menos que en quienes sean parte en los contratos de arrendamiento o compraventa de las viviendas ejecutadas al amparo del Plan (art. 31), etcétera, etc.

Otro ejemplo, muy característico, puede aducirse igualmente: la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprueba el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social. Junto al enunciado genérico que se contiene en el artículo 1, y que después aparece desarrollado en la mayor parte de los artículos de la Ley, nos encontramos con que, por así decir, se aprovecha la ocasión para modificar el régimen normativo existente; diríamos, que no se considera adecuado para llevar a cabo la realización del Plan. En tal sentido recordemos, por ejemplo, las modificaciones que se establecen en orden al régimen de los contratos administrativos (art. 20), o en relación con las facultades que se otorgan al Gobierno para modificar las normas relativas a los cotos mineros (art. 27, 2), o a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (art. 8, 2), para otorgar los beneficios que el artículo 2 de la Ley de diciembre de 1963 sobre industrias de interés preferente había atribuido al Gobierno, o la regulación *estatutaria* que de las empresas públicas se recoge.

No parece sea necesario insistir en las razones que en tales casos imponen el recurso a la Ley formal. La ordenación normativa que con el Plan se establece, a no ser, claro es, que en la propia Ley se señalara una validez general a la misma, debe referirse de modo exclusivo a la ejecución de aquél (17). Es posible, sin embargo, que, como decíamos, se aproveche la circunstancia, y no se lleva a cabo sólo una modificación del Ordenamiento jurídico para el caso concreto que el Plan supone, sino que se modifique aquél con carácter general. La instrumentación legal de que se dispone permite evidentemente tal posibilidad; en tal caso, cumplido el Plan, esas normas contenidas en la Ley aprobatoria del mismo quedarían, sin embargo, vigentes.

El tema señalado nos pone en relación con otro que, aun siendo un tanto marginal, ofrece una importancia extraordinaria. Me refiero a las

---

preveyendo medidas de más dudosa constitucionalidad, que se recogen también en la propia Ley aprobatoria del Plan.

(17) Puede ser interesante recordar aquí el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, según la cual "los preceptos que contenga el articulado de las Leyes de Presupuesto sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada presupuesto", cuya aplicación fué declarada en suspenso por el Decreto-Ley de 8 de noviembre de 1957.

reformas legislativas que acostumbran a acompañar al fenómeno planificador; máxime, cuando éste ofrece una determinada relevancia, tanto se trate de Planes estrictamente sectoriales, como de Planes generales (18). En tales casos es frecuente proceder a la elaboración o reelaboración del sistema normativo general, pero siempre en su correspondencia con lo que el Plan establece. Este, por así decir, incide sustancialmente sobre el propio Ordenamiento jurídico, condicionando el contenido de las soluciones que puede ofrecer. Se trata, evidentemente, de un supuesto distinto al anterior. La relación entre Plan y Ordenamiento jurídico no es aquí condicionante: el Plan es únicamente *motivo* para llevar a cabo la modificación de determinadas disposiciones; no obstante, la validez de estas nuevas normas no se concreta en tales casos a la simple ejecución del Plan.

Se trata, desde luego, de un tema un tanto marginal. Sin embargo, conviene destacar su importancia; precisando, además, cómo en este or-

---

(18) Un ejemplo muy característico en este sentido lo encontramos en el Plan General de Carreteras y Caminos, cuyas Bases fueron aprobadas por Ley 56/60, de 22 de noviembre; pues bien, la Ley de igual fecha y que lleva precisamente el número anterior se refiere a la construcción, conservación y explotación de carreteras por parte de los particulares, y de modo especial regula las llamadas *carreteras de peaje*. La Exposición de Motivos de esta última, de modo expreso, se refiere a su relación con el Plan; con la colaboración que por medio de la posible concesión de carreteras se recoge, se quiere lograr la incorporación del sector privado en la ejecución de parte de las obras que el Plan prevé. Se trata, pues, de establecer el cauce legal oportuno para la realización del Plan. Con el Plan de Desarrollo se generaliza el fenómeno apuntado, con una amplitud sobre la que no parece sea necesario insistir. El período de elaboración del Plan ha sido, desde luego, uno de los de más intensa actividad legislativa: un aire innovador, no siempre justificado, parecía respirarse por todas partes, proclamando a ultranza la inservibilidad de casi toda la ordenación normativa hasta ahora vigente. La excesivamente escueta Exposición de Motivos que precede a la Ley, contemplando únicamente este punto, es al respecto muy expresiva; desde luego, ahorra cualquier comentario; tras referirse a “numerosas Leyes específicas ya promulgadas o en curso de elaboración, que, aun respondiendo a condicionamientos propios, como la de cooperativas, sirven de modo directo a los fines de la política de desarrollo”, se dice textualmente: “En esta línea cabe destacar el progresivo perfeccionamiento del sistema financiero a través del desarrollo de la Ley de Bases para la Ordenación del Crédito y la Banca, que establece el marco legal para la creación de Bancos de negocios y de Sociedades de cartera y para dotar de una mayor flexibilidad a las Cajas de Ahorro y las Bolsas de Valores; la reforma del sistema tributario, instrumento clásico de la política económica y social; el perfeccionamiento del régimen de contratación administrativa, a través del cual se canaliza el gasto público de inversión; la creciente liberación de nuestras transacciones con el exterior y el progresivo perfeccionamiento de los regímenes arancelarios y de fomento de exportación; las medidas para la mejora agraria; la mayor flexibilidad de las normas sobre inversiones extranjeras; la regularización del régimen de las industrias de interés preferente y de la asociación de empresas como cauce para lograr una mayor productividad, la promoción de nuevas zonas y centros de interés turístico nacional y la Ley para combatir las prácticas restrictivas de la competencia.”

den de consideraciones todo tipo de cautelas, toda prudencia, es poca. Muy frecuentemente el fenómeno planificador acostumbra a ir acompañado de la pretensión totalizadora de referir a él todo el Ordenamiento jurídico (19); en ocasiones, también, de un novedoso aire iconoclasta en relación con instituciones, principios y normas que se pretenden formular de modo permanente, en función exclusiva de unas razones de carácter siempre contingente, como son, en definitiva, las que determinan todo Plan (20).

4. Tratándose de Planes, que de modo fundamental suponen la previsión y ordenación de una actividad administrativa, es frecuente que el recurso a la Ley formal venga exigido, simplemente, por razones de técnica presupuestaria; en función del gasto que su realización supone. Y ello, en primer lugar, porque la ejecución del Plan representa un aumento de los créditos presupuestados, en cuyo caso la Ley, cuando así se señale, puede jugar también como habilitante para lo concesión del correspondiente crédito extraordinario o del oportuno suplemento de crédito (21); pero también, cuando sin que la realización del Plan represente un aumento del gasto, implique, sin embargo, allí donde se requiera Ley para ello, una simple transferencia de los fondos entre los distintos capítulos, artículos y conceptos del propio Presupuesto. Se trata, en definitiva, de una consecuencia del clásico principio de especialidad en materia presupuestaria: la autorización que el Presupuesto representa no se da en bloque, sino detallada por categorías de créditos,

---

(19) Cfr. sobre este punto, MEILÁN, *La organización administrativa de los Planes de Desarrollo*, 1966, 59 sigs., al estimar que “los puntos fundamentales de la reforma administrativa deberían ser incorporados al Plan”; incluye en ellos temas de la mayor importancia: jerarquía de las fuentes, control de la actividad de la Administración y su responsabilidad..., etc., si bien estima que su ejecución debe quedar “sometida al mismo grado de obligatoriedad que los objetivos puramente económicos de producción” (*sic!*). Me parece que difícilmente puede resultar equiparable la obligatoriedad de una norma con los objetivos puramente económicos de producción, máxime si seguimos la tesis del propio MEYLAN, para quien “el compromiso público [que suponen los Planes de Desarrollo] parece más bien de naturaleza política”, sin “que genere en la mayoría de los casos derechos subjetivos a favor de los particulares...” ¿Cómo reconducir entonces a estos esquemas aquellos aspectos, jerarquía de las fuentes, responsabilidad, etc., hasta ahora tan estrictamente jurídicos?

(20) Recordemos en tal sentido, por ejemplo, cómo precisamente, *al amparo* del Plan de Desarrollo y sobre la base de las inversiones a realizar en el mismo, se han modificado entre nosotros los aspectos institucionales de la propia legislación universitaria. Lo mismo puede decirse de los intentos habidos para llevar a cabo la de algunos aspectos organizativos regulados en la Ley de Aguas.

(21) Puede considerarse aquí el texto del artículo 41, 1, de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública. Recuérdese en este punto la obra clásica de STOURM, *Le Budget*, París, 1912, especialmente, 376 sigs.

lo que quiere decir que los créditos autorizados para un gasto no pueden ser utilizados para otro distinto» (22).

Muchos son los supuestos que en nuestro sistema positivo encontramos en los que la instrumentación legal de los diferentes Planes aparece debida a las exigencias últimamente señaladas. Un ejemplo bien claro lo tenemos en el Primer Plan Nacional de Construcción de Viviendas de Renta Limitada: aprobado el Plan por Decreto de 1 de julio de 1955, su instrumentación *financiera* se llevó a cabo por medio de un Decreto-Ley de igual fecha. En esta dirección también es en la que, de modo fundamental, han de jugar las diferentes Leyes que preveía el artículo 2, 2, de la que aprueba las Bases del Plan General de Carreteras; en tal sentido, la de 23 de diciembre de 1961, que aprueba el Primer Plan cuatrienal, señala las anualidades a invertir en el primer bienio; se modifica la consignación presupuestaria existente, autorizándose al Ministro de Hacienda para completar las asignaciones que por tal concepto figuren en los Presupuestos generales del Estado, hasta alcanzar las cifras señaladas en la Ley que aprueba el Plan. Un ejemplo característico, como se ve, de incidencia de un Plan en el Presupuesto del Estado.

En esta misma dirección, la Ley de 17 de julio de 1953, por la que se aprueba el llamado «Plan Jaén»; ejemplo muy peculiar, por cierto. Esta Ley cumple, entre otras, la finalidad señalada anteriormente, en orden a la simple transferencia —no aumento— de los créditos presupuestados. Así se deduce al realizar los artículos 3 y 5 con lo que se establece en el artículo 2 del mismo texto legal. Bien entendido, además, que en este caso no hay concesión de un crédito extraordinario; en principio no hay aumento de inversiones, posibilidad que tan sólo se establece con carácter en cierto modo subsidiario. Lo que juega de modo principal, por el contrario, es la simple habilitación para llevar a cabo las oportunas transferencias entre los créditos presupuestados: las inversiones habrán de sufragarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, siempre y cuando «existiendo consignaciones de carácter general destinadas a los mismos trabajos, fuera posible hacerlo sin dejar desatendidas las necesidades fundamentales de estos servicios en todo el territorio nacional». Sólo cuando esta transferencia resulte insuficiente, es cuando se abre el camino para la habilitación o consignación de dotaciones especiales (artículo 3, *in fine*).

El tema así planteado hay que situarlo, evidentemente, dentro del

---

(22) VILLAR PALASÍ, *La dinámica del principio de legalidad presupuestaria*, en esta REVISTA, núm. 49, 22.

más amplio de la legalidad presupuestaria (23). A él me remito. Si el Presupuesto es el límite financiero de la actuación administrativa, parece innecesario destacar la relación fundamental que debe existir entre el Presupuesto y los distintos planes. Relaciones que cristalizan en una serie de fórmulas técnicas muy concretas (24): fórmulas que, un tanto paradójicamente, se presentan muy frecuentemente con un significado distinto; si por una parte podrá exigir que durante la vigencia del Plan se acomoden al mismo las diferentes Leyes de Presupuestos, por otra, son éstos los que, en ocasiones, imponen la fórmula de Ley para la adopción de las fórmulas planificadoras. Así ocurre, por ejemplo, en el caso que nos ocupa.

5. Las exigencias hasta ahora expuestas responden, como ha podido verse, a motivaciones distintas; todas ellas, sin embargo, de carácter positivo. No obstante, en otras ocasiones la instrumentación legal de la planificación viene requerida por razones de índole diferente; de inspiración fundamentalmente política, pero no por ello carentes de significado para el jurista. Me refiero a los casos en que, sin precepto alguno que lo establezca, los planes son aprobados por Ley. La representación popular juega de este modo un papel fundamental en el fenómeno planificador: se trata de un dato de fácil constatación; en tal sentido, puede observarse cómo en muchas de las primeras experiencias planificadoras de carácter general, el recurso a las fórmulas legales ha sido muy frecuentemente utilizado en base precisamente a las razones que ahora analizamos.

No creo sea necesario ni insistir sobre este fenómeno ni justificarlo de

---

(23) *Ibidem*; también GARCÍA AÑOVEROS, *Naturaleza jurídica del Presupuesto en Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, III, 1, Madrid, 1961, 436 sigs., y LES-  
GUILLONS, *L'intervention du Pouvoir Exécutif dans la procédure de décision budgétaire en France*, en la obra colectiva de DEVOLVÉ, y ese autor, *Le contrôle parlementaire sur la Politique économique et budgétaire*, París, 1964, 139 sigs., así como la bibliografía citada en estos trabajos.

(24) En el Ordenamiento español se ha acudido a la fórmula de incorporación de los Programas de Inversiones públicas en la Ley de Presupuestos. Vid. artículo 31 de la Ley de Presupuestos de 21 de diciembre de 1965, según el cual "todos los planes de inversión o de ejecución de obras, así como la fijación de anualidades, aprobados por Ley o acuerdo del Consejo de Ministros con anterioridad al 1 de enero de 1964, se entienden ampliados, y, en su caso, modificados o sustituidos en la cuantía, forma y anualidades que figuran en el Presupuesto General, y de acuerdo con el Programa de Inversiones públicas del Plan de Desarrollo Económico y Social". También se prevé, en el apartado 2.º del mismo artículo, que, "si a la vista de la ejecución del Plan de Desarrollo Económico, el Gobierno no estimase preciso introducir modificaciones en el Programa de Inversiones públicas para el ejercicio de 1967, se someterá a las Cortes el oportuno proyecto de Ley para la aprobación de las alteraciones que hayan de tener repercusión en los Presupuestos Generales durante dicho año".



modo expreso. En definitiva, operan en este punto las mismas razones que tan frecuentemente han jugado en orden a la utilización de los procedimientos legislativos, al margen de exigencias positivas concretas: por simple praxis constitucional. Una circunstancia que, sin embargo, no es motivo del azar o del capricho, sino que responde a una serie de causas profundas que es necesario valorar debidamente.

También aquí, en relación con la planificación, se da el mismo fenómeno: su instrumentación legal se establece acentuando las funciones de control que el Parlamento ejerce (25); pero juega también, sobre todo, acentuando la autovinculación, a la que de este modo se somete el Estado: auténtica obligación que, en relación con la ejecución del Plan, asume frente a la representación popular; contribuyendo a su aprobación, está llamada, por ello mismo, a hacer observar su ejecución y cumplimiento.

En este punto conviene valorar debidamente el significado eminentemente político que, en principio, ofrece toda Ley: autovinculación para el propio Estado, no sólo en orden a la obligatoriedad que de ella se deriva y al respeto que exige, sino también en cuanto la Ley es además expresión de un auténtico compromiso en relación con la ejecución de las actuaciones que ella puede ofrecer. En definitiva, la Ley no es sólo la forma de obligar jurídica y patrimonialmente al Estado (26), sino que es también el procedimiento más directo para obligarlo políticamente.

El tema presenta, desde luego, una importancia innegable: en último término, la intervención de las Asambleas parlamentarias en el proceso planificador será también condición necesaria para el mantenimiento de los principios del Estado de Derecho (27). Más tarde nos referiremos de modo concreto a los problemas que tal intervención plantea; de modo especial, en orden al momento y forma en que debe actualizarse para que realmente pueda ser efectiva. Ahora basta con destacar el principio de que si la planificación debe ser una planificación democrática,

---

(25) No parece sea necesario insistir sobre este aspecto, plenamente reconocido, por otra parte, por la doctrina constitucional; vid., por todos, con amplias referencias, BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho constitucional*, trad. esp., Madrid, 1965, 403 siguientes; LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, ed. esp., Barcelona, 1965, 272 sigs.

(26) Cfr. VILLAR PALASÍ, *La dinámica*, cit., 16 sigs.

(27) Y no porque el Gobierno no esté también legitimado democráticamente: vid. en NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 177, una muy ajustada formulación de la legitimación democrática del Poder ejecutivo, así como un esquema del fortalecimiento constitucional que el mismo puede ofrecer incluso en los regímenes parlamentarios.

lo será en la medida en que la última decisión sobre ella corresponda al Parlamento (28). Por ello mismo, la necesidad de una Ley.

Pues bien, esta exigencia política que impone la intervención del Parlamento se acentúa, evidentemente, tratándose de Planes globales; esto es, de aquellos Planes que, de acuerdo con la tipificación establecida en el sistema francés, se conocen con el nombre de Planes de Desarrollo. En relación con ellos no creo sea necesario insistir acerca de las razones en las que la exigencia señalada se apoya. Téngase en cuenta que esos Planes de Desarrollo, al menos por el período de tiempo para el que se establecen, son, o pretenden ser, cauce de todo el desarrollo de la comunidad política: una circunstancia que, por sí sola, justifica más que sobradamente la necesidad de que el Plan se instrumente por medio de una Ley. La Ley aparece entonces como consecuencia de una ordenación política de carácter democrático, y en la que la representación popular juega una auténtica función. Malparados quedarían, ciertamente, los principios materiales del Estado de Derecho, si manteniendo la exigencia de una Ley para tantos y tantos cometidos, eximiéramos, sin embargo, las fórmulas planificadoras del control de la representación popular. En tal sentido, ¿qué otra solución puede ofrecerse, sino una efectiva y consciente intervención de los órganos parlamentarios? Y ello con todas sus consecuencias. Parodiando, en cierto modo, una conocida afirmación, podemos preguntarnos aquí: ¿es cierto que el Plan ordena y controla y planifica?; pero, ¿quién planifica, controla y ordena al planificador? Asignar la decisión política última al Parlamento parece que es, al respecto, el único camino hasta ahora conocido...

### III

1. Estudiar las formas y procedimientos concretos a través de los que las Asambleas parlamentarias intervienen en el proceso planificador, constituye un tema eminentemente polémico. En definitiva, las fórmulas concretas que en tal sentido se adopten no serán sino consecuencia de la posición que se sustente sobre problema tan fundamental como es el de las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento. De ahí, también, que en orden a la articulación concreta del tema que nos ocupa no puedan establecerse hipotéticas soluciones de validez general;

(28) Cfr. MEYNAUD, *Planification et Politique*, Lausanne, 1963, 117, y *passim*; también DUVERGER, en *Cahiers de la République*, junio 1962; cit en MEYNAUD, 128, nota 9.

su planteamiento no será sino consecuencia de la posición que se adopte en relación con el problema expuesto; bien entendido, además, que el principio de la intercambialidad de las distintas técnicas habrá de jugar a este respecto un papel fundamental. Porque, en última instancia, son las soluciones funcionales las que interesan; el logro de unos fines a alcanzar; no los planteamientos estrictamente nominalistas que a resultados tan equívocos conducen siempre.

En este orden de consideraciones hay que señalar, pues, que el tema enunciado sólo puede tener cabida en aquellos ordenamientos constitucionales en los que ese supuesto de tensión entre el Gobierno y el Parlamento es posible; y ello en cuanto el segundo, el Parlamento, puede ser expresión auténtica de la voluntad popular, a la que, además, le corresponde el ejercicio de una auténtica función de control sobre el Gobierno. En los otros casos, aun cuando nominalmente puedan darse los supuestos que determinan la hipótesis de partida —es decir, que formalmente haya un Parlamento—, el problema que estudiamos de la intervención de las Asambleas en el proceso planificador carece prácticamente de sentido; a lo más, quedará reducido a un simple mecanismo en el que se articulen distintas manifestaciones de un mismo Poder: en ningún caso podrá ser resultado de una auténtica toma de posición en orden al tema del control que la representación popular puede y debe ejercer.

Pues bien, tomando como base las consideraciones anteriores, puede señalarse cómo el tema que nos ocupará parece determinado por una serie de peculiaridades; en definitiva, derivadas del hecho realzado por DEVOLVÉ (29), de que todo Plan exige un concurso de voluntades, «iniciativa, competencia, adhesiones, no pueden ser reunidas sino con una colaboración...; concurren en un mismo Plan y culminan en una misma voluntad, la del Estado. El voto final del Plan por el Parlamento las dará su consagración». Pues bien, el papel que los distintos Poderes juegan en este concurso de voluntades en función de los cometidos propios que a cada uno de ellos les corresponden, la ordenación que reciben, la amplitud de esas intervenciones es, en última instancia, la cuestión que ahora tenemos planteada.

Sobre esta base conviene, sin embargo, proceder sistemáticamente. En primer lugar, hay que poner un especial énfasis en la consideración de que el Plan es, fundamentalmente, una obra del Gobierno. Parte de su iniciativa, será fundamentalmente elaborado por él, y a él también

---

(29) DEVOLVÉ, *Le Plan et la procédure parlementaire*, en el vol. cit., 46.

le corresponderá de modo muy principal su ejecución. De ahí que sea el Gobierno el principal responsable del Plan (30); de ahí, también, el carácter eminentemente político que todo Plan ofrece. Es, en expresión de MEYNAUD (31), la voluntad política la que prevalece, o, al menos, la que debe prevalecer. Se trata de una circunstancia que hay que tener en cuenta, de modo muy especial porque al filo de la idea planificadora una creciente y poderosa tecnocracia reivindicará el carácter estrictamente técnico (32) de las más importantes decisiones políticas, olvidando que, en definitiva, existe una auténtica imposibilidad de reducir estas últimas a fórmulas estrictamente técnicas (33).

Realce, pues, del Gobierno antes que nada. Pero es que, además, si todo Plan supone la previsión de unas acciones a realizar después, no es tampoco difícil adivinar el papel que desde esta perspectiva alcanza la Administración. La existencia de una Administración eficaz, operante y estable, es presupuesto necesario para una planificación real; diría, incluso, que el fortalecimiento del Ejecutivo es casi una exigencia institucional que la propia planificación requiere; y ello con una intensidad desconocida hasta ahora, realmente, en el Estado constitucional (34): si la planificación es, como hemos dicho, una decisión del Gobierno, junto a esta primera nota aparece también la de que, en definitiva, un recto entendimiento del fenómeno planificador conduce necesariamente a una rotunda y radical afirmación de todas las estructuras administrativas.

Hay, sin embargo, una tercera coordenada que enmarca también el fenómeno estudiado. No conviene olvidarla, claro es; me refiero a la intervención de las Asambleas parlamentarias en el proceso planificador. Un principio en cuyo reconocimiento, como hemos visto, hay una total y absoluta coincidencia. Coincidencia que, sin embargo, ya no se da a la hora de determinar el modo y la forma concreta en que tal intervención deba realizarse.

---

(30) *Ibidem*, 127; con carácter general, en orden al "primado político del ejecutivo", cfr. SPAGNUOLO-VICORITA, *Attività*, cit., 49; NIGRO, *Studi*, cit., 177.

(31) MEYNAUD, *Planification*, cit., 107.

(32) A este tema me he referido recientemente en *Administración y Constitución*, en esta REVISTA, 53, 13 sigs., al estudiar el planteamiento que formula LOEWENSTEIN, en su *Teoría de la Constitución*, cit. Sobre el mismo punto, vid. también MEYNAUD, *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, 1964. Una valoración tecnológica del fenómeno, en MEILÁN, *La organización*, cit., 19 sigs. y 39, donde llega a hablar, incluso, de "Parlamento versus tecnocracia".

(33) MEYNAUD, *Problemas*, cit., 12.

(34) La opinión es realmente común: vid. ops. cits. de NIGRO, DEVOLVE, MEYNAUD, SPAGNUOLO-VICORITA, etc.

La intervención del Parlamento constituye una exigencia incuestionable; es evidente. En modo alguno puede ser sustituida por esos sucedáneos de carácter corporativo o profesional (35), que, como es sabido, han vuelto a recobrar impulso, al menos en su planteamiento, precisamente al amparo de determinadas experiencias planificadoras. Los intentos habidos en tal sentido en el sistema francés son, desde luego, muy expresivos. En relación con ellos, la observación de DUVERGER (36) adquiere plena validez en orden a señalar cómo la decisión final debe ser siempre tomada por el Parlamento: los Consejos económicos o instituciones de análogo cariz pueden participar, acaso, en la fase de elaboración o control del Plan; pueden también ilustrar la decisión del órgano político; pueden, incluso, constatar si la ejecución que se realiza es o no conforme al Plan; lo que de ningún modo pueden es sustituir las funciones propias de la actuación política por esencia, que es la que realiza el Parlamento.

Ahora bien, si la intervención de la representación popular en el proceso planificador es, en definitiva, el único camino que realmente se abre para mantener unos presupuestos constitucionales de carácter democrático como fundamento de la acción planificadora (37), es evidente que, a la hora de su concreción, el tema presenta una serie de implicaciones no fáciles, ciertamente. En tal sentido, notemos antes que nada cómo esa necesaria y justificada intervención de las Asambleas parlamentarias en modo alguno queda satisfecha con el simple conocimiento y aprobación que del Plan puedan hacer aquéllas; no podrá

---

(35) Cfr., entre otros, MEYNAUD, *Planification*, cit., 127; DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 126. en el mismo sentido que recoge el texto. Como exponente en cierto modo de la solución que se critica, H. LESGUILLONS, *L'intervention*, cit., *in totum*, obra a la que me referí ya en esta REVISTA, 53, 564. La piedra clave que en tal sentido se ofrece en el sistema francés es, como es sabido, el Consejo Económico y Social; vid. sobre el mismo, PÉREZ BOTIJA, *El Consejo de Economía en Francia*, Madrid, 1960.

(36) Cfr. DUVERGER, en ob. cit., *supra*, nota 28.

(37) En este orden de consideraciones, sin embargo, no parece pueda suscribirse lo que para DUVERGER, de acuerdo con la conocida formulación de MENDES-FRANCES, *La République moderne*, París, 1962, representa el presupuesto técnico de toda planificación democrática: "un Parlamento, un Gobierno, un Plan". MEYNAUD, *Planification*, cit., 160. ha criticado justamente tal posición, partiendo del análisis de las dificultades que pueden derivarse, en orden a las sensibles modificaciones de las fuerzas políticas que pueden sucederse de una legislativa a otra, proponiendo, por el contrario, la fórmula de obligar a cada legislatura a cumplir hasta su término el Plan elaborado por la anterior, así como la proposición de uno nuevo, disponiendo entonces las Cámaras del tiempo suficiente de reflexión antes de proponer una nueva orientación política del Plan que entonces se elaborará. El problema incide, naturalmente, en el tema de la duración de los Planes y su relación con la de los periodos parlamentarios; vid. PREDIERI, *Pianificazione*, etc., 515 sigs.

hablarse con propiedad de un auténtico conocimiento y control del Plan por parte del Parlamento si, como dice MEYNAUD (38), éste no está en condiciones de discutir *seriéusement* el Plan de que se trate. Por ello, la necesidad de plantear el tema en sus propios fundamentos.

Así enunciada la cuestión, obliga naturalmente a referirse a aquella más amplia de los esquemas y procedimientos tradicionales de actuación de las Cámaras parlamentarias. ¿Puede realizarse por medio de ellos un afrontamiento efectivo de los problemas económicos y, en concreto, de los propios que la planificación (39) plantea? La respuesta negativa aparece evidente: imposibilidad de reconducir la preparación y discusión de un Plan a los procedimientos normales de actuación de los órganos legislativos; a su vez, su mismo carácter colegiado (40) acentúa todavía más todo este tipo de dificultades.

En tal sentido, diríase con plena razón que el Parlamento se ha encontrado con el fenómeno planificador como con algo totalmente nuevo para lo que, sin duda alguna, su procedimiento de actuación no había sido preparado nunca (41); por esto mismo, la necesidad de articular una serie de fórmulas que garanticen el que esa intervención sea realmente efectiva y real en el proceso planificador. Fórmulas que de modo especial fijen cómo y cuándo tales intervenciones deben realizarse (42). Es, pues, un problema de estructura el que se presenta antes que nada.

2. En este punto, naturalmente, no se trata de establecer ahora unos esquemas tipo en relación con el problema apuntado; esto es, fijar unas reglas hipotéticas que de modo uniforme y general permitieran establecer el procedimiento y la forma de actualizar en la práctica intervenciones señaladas. En modo alguno. A su vez, el tema de las relacio-

---

(38) MEYNAUD, *Planification*, cit., 116; en la otra dirección, MEILÁN, *La organización*, cit., 40, que llega a afirmar que, dadas las peculiaridades del Plan, "si la intervención del Parlamento es real, se pone en peligro la existencia misma" de aquél.

(39) Sobre este punto se ha insistido reiteradamente: vid., por todos, DE SOTO, *La Loi*, cit., 254 sigs.; MEYNAUD, *Planification*, cit., 115; DEVOLVE, *Le Plan*, cit. en toda su primera parte.

(40) Sobre las peculiaridades genéricas de los órganos colegiados, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estructura orgánica y Administración consultiva*, recogida en *La Administración española*, 2.ª ed., Madrid, 1964.

(41) DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 124.

(42) Existe una tendencia general a equiparar la técnica parlamentaria de aprobación del presupuesto a la de aprobación de los planes económicos, si bien el significado político y jurídico de ambos es muy diverso, como tendremos ocasión de poner de manifiesto en este mismo trabajo. Sin embargo, en el Ordenamiento español hay un cierto mimetismo en relación a la técnica legislativa presupuestaria; vid., por ejemplo, el contenido del singular supuesto del Decreto de 28 de diciembre de 1967 por el que se proroga la vigencia del I Plan de Desarrollo.

nes Plan-Parlamento ha sido estudiado ya de modo sistemático (43). En estos tratamientos, casi de modo constante, acostumbra a articularse, como es lógico, sobre las tres fases ya conocidas, de elaboración del Plan, aprobación y ejecución del mismo; un planteamiento que, en definitiva, responde a la idea de analizar la actuación de las Asambleas parlamentarias en las diferentes fases del fenómeno planificador y que, en definitiva, sólo al filo de un sistema positivo concreto puede llevarse a cabo.

Mi intención aquí es ahora mucho más modesta. Remitiéndome con carácter general a los estudios señalados, y sin pretender llevar a cabo un análisis de tal índole, quiero tan sólo exponer algunas consideraciones en relación con aquellos puntos que ofrecen más interés, precisamente por su carácter polémico: de modo muy especial, según los datos que tomo como punto de arranque, facilitados por la experiencia planificadora española, principalmente.

3. Sin dificultad alguna puede partirse de la hipótesis, comúnmente admitida, y a la que ya nos hemos referido genéricamente: incapacidad absoluta del Parlamento para *elaborar* el Plan. Bien entendido, además, que no se trata sólo de esto; es que, además, la iniciativa del Plan, como hemos dicho, debe corresponder al Gobierno. Contando, pues, con tales datos, ¿cuales son, entonces, los presupuestos y exigencias para que pueda garantizarse la democraticidad del Plan en la fase de su preparación y elaboración?

a) En este punto conviene distinguir: Planes de carácter sectorial, en los que las valoraciones estrictamente técnicas cobran un realce especial —piénsese, por ejemplo, en los Planes de Carreteras, Obras hidráulicas, de Construcciones escolares, etc., etc.—, y aquellos otros de carácter global, como pueden ser los Planes de Desarrollo. En relación con los primeros, parece lógico que su elaboración deba realizarse de modo fundamental en el seno de las propias estructuras administrativas; a su vez, mediante las informaciones públicas correspondientes, o mediante la efectiva y real participación de las otras Administraciones en esas estructuras, podrá establecerse un cauce adecuado para una correcta elaboración del Plan. Las Administraciones locales, por ejemplo, tan olvidadas en toda la experiencia planificadora española (44), podrían

---

(43) Cfr., por todos, MEYNAUD, *Planification*, cit., 158 sigs., y *passim*; PREDIERI, *Planificazione*, cit., 303 sigs.; DEVOLVE, *Le Plan*, cit., *in totum*; MELLÁN, *La organización*, cit., 17 sigs.

(44) Me referí ya al tema en esta REVISTA, 43, 482; posteriormente, y siendo del todo uniforme la posición de la doctrina sobre este punto, M. PÉREZ OLEA, *La parti-*

prestar, a este respecto, una ayuda insustituible, en cuanto podrían ser los cauces efectivos y suficientes para dar acogida en el seno de las propias estructuras administrativas del Estado a los representantes directos de los intereses afectados por esos Planes (45).

En relación con los Planes a los que ahora me refiero, la fórmula más frecuente es la siguiente: el Gobierno, de acuerdo con los criterios de representatividad a los que acabo de aludir, nombra la correspondiente Comisión administrativa a la que se encomienda la elaboración del Plan. En ella, claro es, deberá jugar un papel fundamental el Departamento al que corresponda la competencia material relacionada con el sector al que el Plan se refiera. Enclavados en unas estructuras funcionariales, acostumbran a incrustarse esos otros elementos representativos a los que me he referido. Así elaborado el Plan, el Parlamento, en fase posterior —y siempre contando con la necesaria adecuación de sus estructuras—, conocerá de él al aprobar la Ley correspondiente, de la que el Plan propiamente dicho acostumbra a figurar como Anexo (46).

En algunos casos, de forma evidentemente mucho más correcta, la intervención de las Asambleas parlamentarias se matiza todavía mucho más. Es el Parlamento el que, mediante Ley, determina previamente las directrices a seguir en la elaboración del Plan. Este deberá realizarse, por tanto, de acuerdo con los criterios a tal fin establecidos. Se trata, realmente, de una auténtica Ley de Bases, en su más genuino sentido; ley de delegación la califica PREDIERI (47). Su proposición, por otra parte, debe corresponder evidentemente al Gobierno (48). Entramos con ello en uno de los aspectos más fundamentales que ofrece el tema estudiado.

---

*cipación de los entes locales en la planificación del desarrollo económico*, en "Rev. de Estudios de la Vida Local", 1966, 145, 19 sigs.; ORTIZ DÍAZ, *El desarrollo económico regional, la Administración de misión y las Diputaciones provinciales*, en esta REVISTA, 50, *in totum*; S. MARTÍN RETORTILLO, *Planificación y Administración Local*, Barcelona, 1967, en toda su última parte.

(45) No hace falta decir, claro es, que este planteamiento requiere como presupuesto el que la Administración local sea auténticamente representativa.

(46) DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 73; sobre el valor de estos Anexos en relación con la Ley que los aprueba, PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 317 sigs.

(47) PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 282 sigs.

(48) El tema de la iniciativa legislativa ofrece en este punto un singular interés; de modo especial, en orden al planteamiento de que es susceptible en relación con las Leyes de Planes y las Leyes de Presupuestos. Vid. *in extenso*, DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 7 siguientes, y *passim*, que, a su vez, recuerda la conocida afirmación de ROYER-COLLARD, "proposer la loi, c'est régner". Considérese también la opinión de SOBOLIEWSKI, *Die verfassungspolitische Entwicklung in Polen seit 1952*, "Jahr. des öff. Recht", 1958, 8, 286; LESGUILLONS, *L'intervention*, 139 sigs. La opinión expuesta en el texto es la común; en contra, PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 313.



Conviene notar, en primer lugar, cómo este proyecto de ley formulado por el Gobierno con el fin de señalar las directrices a las que habrá de responder el Plan, debe recoger una serie de opciones diferentes; el Parlamento podrá así determinarse libremente entre las distintas propuestas que le son presentadas. Como es fácil adivinar, la solución de las propuestas únicas es, en muchas ocasiones, equívoca.

Dentro de este mismo esquema, el Parlamento vuelve a conocer más tarde, en una nueva instancia, una vez elaborado el Plan. Un conocimiento que habrá de concretarse entonces, fundamentalmente, a constatar la fidelidad del Plan a esa Ley habilitante que encomendó su realización y fijó al mismo tiempo las directrices a las que habría de ajustarse.

En el sistema positivo español respondió a un esquema semejante el Plan Nacional de Carreteras y Caminos, aprobado por Ley de Bases de 22 de diciembre de 1960; se sancionó posteriormente por Ley de 23 de diciembre de 1961 el Plan concreto correspondiente al primer cuatrienio.

Si en estos casos el peso de la elaboración del Plan, salvo las colaboraciones señaladas, gravita fundamentalmente en la Administración, parece lógico reconocer igualmente la mayor corrección del segundo de los procedimientos señalados. Esto es, cuando hay una doble intervención del Parlamento. La Administración queda evidentemente mucho más vinculada; la representación popular, por su parte, participa mucho más condicionadamente: tiene oportunidad de exteriorizarse en un momento inicial, de especial significado, como es lógico. Una solución cuya conveniencia no es difícil reconocer, a pesar del carácter fundamentalmente técnico que indudablemente presentan estos Planes.

b) No parece haya necesidad de insistir acerca del significado que las consideraciones expuestas alcanzan en relación con los Planes globales, como pueden ser, por ejemplo, los llamados Planes de Desarrollo. En relación con ellos, evidentemente, la doble intervención del Parlamento es no sólo procedimiento adecuado, sino que es incluso fórmula insustituible en orden a garantizar la efectividad de tales intervenciones. Aquí, más que nunca, dado el significado de esos Planes, es preciso que desde el comienzo haya una decisión política de los órganos representativos. El tema señalado da las opciones (49), que en relación con los otros Planes puede tener un significado más o menos accidental, cobra

---

(49) Cfr., especialmente, MEYNAUD, *Planification*, cit., 173; PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 512 sigs.; MASSE, *Le Plan*, cit., 159, y *passim*.

aquí un especial realce: se trata de ofrecer a la representación popular posibilidades efectivas de actuación al determinarse sobre esas distintas alternativas. Un principio que, con carácter general, fué recientemente establecido en el sistema francés por Ley de 4 de agosto de 1962, al establecer que «el Gobierno someterá al Parlamento, antes de dirigir al Comisario General del Plan sus directrices, un proyecto de Ley relativa a la aprobación de las principales opciones que deben inspirar la preparación del Plan». Bien entendido que es preciso notar que esas opciones han de ser todas ellas posibles, realizables (50); caso contrario, la fórmula no difiere mucho, evidentemente, de la propuesta uniforme sin opción alguna.

Esta intervención inicial del Parlamento, precisamente en relación con los Planes de Desarrollo, constituye, a mi modo de ver, una exigencia incuestionable; y ello hasta el extremo que eludirla supone negar en la práctica efectividad real a la intervención de las Asambleas parlamentarias. Más aún: de esta intervención inicial del Parlamento, además de las directrices del Plan, deben arrancar también los esquemas organizativos que el propio Plan requiere. Un aspecto que, con las implicaciones procedimentales que lleva consigo, debe realizarse debidamente: «La Ley de organización del Plan» ofrece una lógica prioridad temporal a su posible elaboración (51); bien entendido que al fijar aquéllos el procedimiento de elaboración del Plan, es «la observancia de la misma la que, en última instancia, determina la legitimidad del Plan y consecuentemente la eficacia de sus prescripciones» (52); en tal sentido —añade el propio CAPACCIOLI— si se quiere disciplinar con carácter vinculante el procedimiento de formación de los Planes, tratándose de Planes generales, que deben ser aprobados por Ley, se plantea el tema de si la aprobación de tal disciplina debe hacerse incluso por Ley constitucional, autónoma y distinta de la Ley del Plan propiamente dicha.

La fórmula propuesta es preciso completarla en este momento, y ello en el sentido de hacer entrar en juego también la técnica de las Comisiones parlamentarias, de tanto arraigo, como es sabido, en el Derecho constitucional comparado. Fijadas por el Parlamento las directrices del Plan, el establecimiento de la correspondiente Comisión parlamentaria

(50) Vid. P. DROUIN, *Préférences et cohérence en "Le Monde"*, del 25 de noviembre de 1964, así como otras colaboraciones también recogidas en este número, formuladas críticamente, sobre la base de que negar viabilidad real a tales opciones, supone negar, evidentemente, su realización.

(51) Cfr. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 427.

(52) Vid. CAPACCIOLI, *Strumenti*, cit., 22 sigs.

abre la posibilidad a que, ya desde el comienzo, queden institucionalizadas, por decir así, las relaciones entre aquél y la organización que haya de elaborar el Plan. Una fórmula que, además, permite luego ejercer una serie de funciones de innegable significado a la hora de verificar y controlar la ejecución del Plan.

En este orden de consideraciones puede notarse, cómo al esquema señalado de la doble intervención de la Asamblea, responden actualmente la mayor parte de las experiencias planificadoras, tanto de los países socialistas como de otros que no lo son. Recordemos entre éstas, por ejemplo, algunas versiones de la planificación francesa (53), que constituyen, ciertamente, la tendencia que al parecer se afirma: una doble intervención de la Asamblea, sancionando tanto las orientaciones generales como el documento definitivo: es la primera intervención —dice P. MASSÉ—, articulada cuando «*les jeux ne sont pas faits*», la que le permitirá ejercer luego una verdadera influencia real sobre las grandes opciones de la política económica.

No obstante la generalización de la fórmula, el sistema español ha prescindido totalmente de ella; incluso, un tanto paradójicamente, se ha adoptado una solución totalmente inversa, de dudosa validez legal, por otra parte. En tal sentido, conviene recordar cómo el Decreto de 1 de febrero de 1962 creó en la Presidencia del Gobierno el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo, con el carácter de Delegado permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan; este texto, a su vez, habría de ser completado por el Decreto de 23 de noviembre de 1962; en él, al señalar las medidas preliminares del Plan de Desarrollo, se consignan las directrices del mismo, ofreciendo además el artículo 20 la curiosa particularidad de que, establecidas por Decreto las líneas a las que habrá de ajustarse el Plan, *se ordena la elaboración de los proyectos de Ley* necesarios para alcanzar aquellos objetivos. ¡Estamos, en definitiva, ante el supuesto paradójico de que un Decreto fija las directrices a las que, en cierto modo, habrá de ajustarse la Ley! (54).

---

(53) Aunque la que se señala en el texto es la tendencia general, conviene recordar, sin embargo, que la instrumentación jurídica de los diferentes Planes franceses no ha respondido a fórmulas uniformes: vid. una referencia expositiva en P. MASSE, *Le Plan*, cit., 146. En relación con lo que en el texto se señala, el propio MASSE, 159, insiste sobre ello en la vigilia del V Plan...

(54) Aunque formalmente pudiera argumentarse de contrario que el Decreto sólo se refiere a *proyectos de Ley*, que como tal no tienen ningún rango normativo y que en teoría pueden ser modificados por las Cortes, debe tenerse en cuenta la escasa maniobrabilidad en la modificación del plan ya elaborado, dado que su coherencia interna "impide" modificaciones parciales. De ahí, que quede justificada nuestra tesis sobre la conveniencia

Una vez establecidas por el Parlamento esas directrices a las que estos Planes generales deben responder, el problema más importante que se plantea es, desde luego, el de determinar la organización a la que debe corresponder la elaboración del Plan; junto a ello, el del encuadramiento que a esta organización debe dársele; un tema que, con creces, supera los límites de este trabajo. No obstante, señalaré cómo en torno a él han surgido distintas formulaciones que de modo especial se diferencian en orden al punto de la dependencia a la que se somete la organización que elabora el Plan (55): carácter en cierto modo autónomo, dentro de la Administración del Estado en unos casos, para alcanzar, en otros, ese rango de un auténtico superministerio; dependencia directa, con o sin rango ministerial, de la Jefatura o Presidencia del Gobierno, o vinculación al Departamento de Economía, del Tesoro, de Hacienda o a la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos, allí donde ésta exista.

Fórmulas distintas, ciertamente, sobre las que, como es sabido, han surgido no pocas tensiones; fuertemente polémicas, en la mayor parte de los casos. No obstante, preciso es reconocer que el fundamento de todas esas diferencias ha radicado, casi siempre, no tanto en razones objetivas, que pudieran aconsejar una u otra solución, sino en las diferencias tradicionales existentes en el seno de la propia Administración, en orden a la competencia y funciones de sus distintos órganos. Tensión violenta en muchas ocasiones (56), de modo muy singular entre la Administración tradicional, la existente, y la que la planificación supone y requiere (57). Máxime, cuando la carencia de los cauces políticos oportunos reconduce a las estructuras administrativas la solución de esas

---

de empleo de las Leyes de bases que fijen los criterios a los que deba ajustarse después el proyecto del Plan.

(55) Vid. Sobre este tema, BACHELET, *L'attività*, cit. en toda su primera parte; MEYNAUD, *Planification*, cit., 86, 119; PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 471, ofreciendo especial interés el Proyecto PELLA, que allí se estudia, en orden a la transformación del Ministerio italiano del Presupuesto en el Ministerio de Coordinación Económica. Entre nosotros, MEILÁN, *La organización*, cit., 28 sigs., justificando la fórmula adoptada en el sistema español.

(56) Cfr. MEYNAUD, *Planification*, cit., 84, 143, y *passim*; de modo especial, CH. ROIG, *L'Administration traditionnelle devant les changements sociaux*, en el volumen colectivo *Administration traditionnelle et planification regionale*, París, 1964, 19 siguientes.

(57) En relación directa con lo que estudiamos, MEYNAUD, *Planification*, cit., 117, 143, y *passim*. El tema ha sido tratado con carácter general entre nosotros por A. NIETO, en *Contribución a la teoría de la burocracia: las diez encrucijadas de su existencia*, recogido en *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, 263 sigs.; en relación con la situación española concreta, el mismo autor, *Administración y Burocracia*, en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, cit., 372.

diferencias y permite el apoderamiento de aquéllas por los diferentes grupos de intereses que en tal caso acostumbran a darse cita en el seno de la propia Administración.

Toda esta problemática, sin embargo, tiene, a mi parecer, una significación secundaria; así lo acreditan las propias experiencias planificadoras: resultados que pueden considerarse como óptimos, alcanzados con esquemas diferentes e incluso contradictorios, junto a auténticas quiebras a las que se ha llegado con fórmulas que en otras ocasiones permitieron logradas realizaciones. Insisto: el tema del encuadramiento de la organización planificadora, no obstante la abundante literatura surgida en torno a él, es un tema accidental, secundario. Lo importante son, por el contrario, los esquemas y principios a los que tal organización debe responder.

En este orden de consideraciones, parece lógico detenerse fundamentalmente en un par de cuestiones. En primer lugar, tratándose de Planes globales, es evidente que su elaboración en modo alguno puede permanecer circunscrita, ni siquiera en su mayor parte, al seno de la Administración en sentido estricto. Las estructuras administrativas aparecen aquí ampliamente desbordadas: con frase gráfica advirtió ya CAFFÈ (58) a este respecto, que la planificación que nace y permanece en *ufficio* está destinada al fracaso. Insustituible resulta la asunción de la técnica de la «adjunción de profanos» (59), con todo lo que significa en orden a una efectiva democratización de la Administración. Técnica de incidencia colateral, de apariencia si se quiere un tanto modesta, pero que, seriamente asumida, permite alcanzar consecuencias muy importantes. Todas las formas de participación y colaboración de los administrados, que tan importantes problemas jurídicos plantean, cobran a este respecto un realce evidente (60). La vinculación de los expertos necesarios, así

---

(58) CAFFÈ, *Consiglio economico e problemi della pianificazione*, en "Cronache Sociali", 1947, 1, 8.

(59) Un planteamiento genérico del tema en C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit.; KAISER, *Die Rápäsentation organisierter Interessen*, Berlín, 1966, y de este mismo autor, su colaboración al *Fest. C. Schmitt*, 71 sigs.; también LOEWENSTEIN, *Teoría*, cit., 422 sigs. A una expresión concreta del mismo, en nuestro Ordenamiento administrativo, me referí ya en *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960, 170.

(60) Sobre el tema de los expertos, como técnica de "desburocratización", LÓPEZ RODÓ, *La Administración Pública y las transformaciones socio-económicas*, Madrid, 1963, 140; también MEILÁN, *La organización*, cit., 19. En la misma línea, y con análogo significado, MASSE, *Le Plan*, cit., 62, que llega nada menos que a considerar a las llamadas "Comisiones de modernización", en las que cristaliza ese diálogo entre el Estado y la Nación, como auténticos "cuerpos intermedios". El tema analizado es, en definitiva, consecuencia del más amplio de la participación de los administrados en la función

como de los representantes de los intereses afectados, son, entre otras, soluciones que afloran al primer plano en relación con el tema que estudiamos; también, claro es, la necesidad de una efectiva y expresa participación sindical que, por su significado, entiendo que no habrá de circunscribirse sólo a la fase de elaboración del Plan, sino también a la de su ejecución y control (61).

El planteamiento expuesto, que venimos refiriendo en su propio enunciado schmittano de «adjunción de profanos», tiene su base, evidentemente, en una serie de innegable razones objetivas; no parece sea necesario insistir sobre ellas. Mejor conocimiento de la realidad; ponderación conjunta de intereses que, aisladamente, son contradictorios; valoración de los efectos reales de las fórmulas a adoptar; implicación de la propia comunidad nacional, etc., etc. Razones todas estas que justifican más que cumplidamente la necesidad de una colaboración de los particulares en la elaboración del Plan; y ello, sin que sea preciso acudir a la idea, un tanto simplista, expuesta en ocasiones, de justificar esa colaboración señalando que al participar así las distintas fuerzas sociales en la elaboración del Plan «no se les impone, ni tampoco las resulte extraño» (62).

---

administrativa; un tema que, al margen de sus formulaciones más o menos simplistas, queda planteado de modo principal mediante técnicas de acción colateral, un tanto indirecta, si se quiere, pero de innegable eficacia. Vid., en relación con el amplio planteamiento que formula LOEWENSTEIN, mi trabajo *Administración*, cit., 29 sigs. Entre nosotros, también F. MONTIEL, *El ciudadano y el administrado*, en esta REVISTA, 48, 133 siguientes.

(61) Un planteamiento del tema en ZANGARI, *Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica*, en "Riv. Trim. Dir. Pub.", 1964, 549 siguientes, partiendo de la base del encuadramiento genérico de las organizaciones sindicales en el Ordenamiento constitucional; también PROSPERETTI, *Forma de partecipazione del sindacato alla programmazione economica*, en "Dir. Lav.", 1963, 1, 341 siguientes; R. JACQUES, *Pour une approche syndicale du Plan*, en "Esprit", julio-agosto 1961, 22 sigs.; MEYNAUD, *Planification*, cit., 120, 136 sigs.; P. MASSE, *Le Plan*, citado, 62, y *passim*, sobre la base de la estructuración de los Sindicatos como "cuerpos intermedios". También PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 448 sigs., recogiendo, además, abundante bibliografía sobre el tema. Por lo que se refiere al sistema español, vid. el artículo 2.º, 3, de la Ley aprobatoria del Plan, que establece que "la Organización Sindical", como entidad representativa de empresarios y trabajadores, colaborará activamente en la realización del Plan y coordinará la actuación de sus Servicios y Obras con las directrices del mismo. Sobre la intervención de la Organización Sindical en las revisiones del Plan, vid. el artículo 40. También el Decreto de 1 de febrero de 1962 y el de 23 de noviembre del mismo año. De todos modos, el problema que plantea el artículo antes transcrito no es tanto el que el texto analiza en orden a la participación en la elaboración del Plan, cuanto el de la obligatoriedad del Plan de Desarrollo para la Organización Sindical.

(62) Así, por ejemplo, MEILÁN, *La organización*, cit., 37; una justificación que, evidentemente, carece de valor en relación con todos aquellos que no han intervenido en

Reconocer la necesidad de una amplia superación de las estructuras estrictamente administrativas para la elaboración del Plan resulta evidente; no obstante, el problema surge y alcanza su máxima dificultad a la hora de determinar y articular, en concreto, los esquemas sobre los que ha de desarrollarse esa colaboración.

En modo alguno pretendo ahora, naturalmente, ofrecer posibles soluciones al tema. Quiero tan sólo apuntar la cuestión, así como el alcance que presenta en orden a las implicaciones que ofrece en el campo de la Sociología política o en el de la Política administrativa; implicaciones que, con mucha frecuencia, conducen a un excesivo debilitamiento, a un arrumbamiento, incluso, de las estructuras del Poder político al socaire de los grupos de intereses privados que precisamente en esta fase de elaboración del Plan pretenderán jugar sus mejores y más rentables bazas. Es, sin duda alguna, la otra faceta que el problema ofrece: peligroso abandono de las estructuras políticas a las fuerzas sociales, que precisamente en el campo de la planificación ofrece muy expresivas manifestaciones. Bien entendido, que no trato de uegar la conveniencia de que a las estructuras que han de elaborar el Plan se incorporen las distintas fuerzas sociales; en modo alguno. Sin embargo, ante ciertas experiencias habidas, quizá convenga tener muy presente el significado real que esa indiscriminada incorporación ofrece pues, en última instancia, como ya observó MEYNAUD (63), los funcionarios no son esos seres dañosos e incompetentes que con tanta frecuencia nos lo presenta una leyenda popular, alimentada, muy frecuentemente, por intereses seccionales de dudosa legitimidad.

Todo lo que sobre este punto se insista, es realmente poco; de modo especial, en atención a las consecuencias que de este fenómeno se deducen. En tal sentido, y teniendo en cuenta lo que ya advirtió PREDIERI (64), hay que tener presente los peligrosos resultados que pueden

---

la elaboración del Plan..., máxime cuando quienes lo han hecho carecen de representatividad en sentido propio. De todos modos, la tesis expuesta de MEILÁN tiene a su favor también la opinión de MASSE, *Le Plan*, cit., 160, cuando señala que "el concierto realizado en la elaboración del Plan tiende espontáneamente a prolongarse así durante su ejecución. Si las fuerzas vivas del país son asociadas al proyecto, se vinculan más voluntariamente a la acción".

(63) Cfr. MEYNAUD, *Planification*, cit., 1.101.

(64) Cfr. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 432. Sobre las consecuencias reales de este abandono del Poder a las llamadas fuerzas sociales en la experiencia francesa, vid. MEYNAUD, *Planification*, cit., 106, así como las colaboraciones a la Revista "Esprit", que este autor recoge, sobre la base de, la general aceptación que "la planificación a la francesa" ha tenido entre los grupos patronales. A este respecto, valórese en su justo significado la opinión de MASSE, *Le Plan*, cit., 175, según la cual las previsio-

surgir si no se proporciona y pondera suficientemente la organización que debe elaborar el Plan; es frecuente que, olvidando que toda planificación democrática es una planificación negociada, dentro de las estructuras orgánicas que elaboran el Plan, se permita el juego a determinados grupos de intereses, de todo tipo; desde los estrictamente burocráticos, a los económicos e ideológicos, no articulados democráticamente, y cuya posición, a su vez, quedará precisamente fortalecida por el propio Plan: una situación de apoderamiento del Poder, que en la práctica hace casi desaparecer al Estado como auténtico y verdadero interlocutor *valable*.

La solución al problema propuesto, claro es, no puede consistir solamente en el fácil recurso de pretender una inserción directa de las estructuras democráticas en organismos que, en principio, no pueden articularse de tal modo (65); si se quieren alcanzar los fines propuestos, parece evidente resaltar el extremo cuidado y mesura que este punto requiere, en orden a articular en sus justos términos esa incorporación de las fuerzas sociales a la organización que elabora el Plan.

En el sistema español, en el único ejemplo que tenemos de Plan global, la elaboración del mismo se ha articulado sobre la fórmula de distintas Ponencias y Comisiones, todas encuadradas dentro de la Comisaría del Plan de Desarrollo. A través de ellas, se ha llevado a cabo la incorporación de las fuerzas sociales para la elaboración del Plan; y ello con una amplitud que, puesta de relieve reiteradamente por los organismos oficiales, ha producido, a mi juicio, un grave y auténtico debilitamiento de las estructuras político-administrativas, que han quedado así *sometidas* a diferentes intereses seccionales que en este punto han entrado en juego.

La experiencia española ha acogido muy amplia y generosamente la fórmula señalada de la incorporación de las fuerzas sociales; señalemos, entre otros supuestos, el que ofrece el Decreto de 22 de diciembre de 1962, por el que se autoriza a la Presidencia del Gobierno la contratación de técnicos españoles y extranjeros en condición de expertos para la elaboración del Plan; también podrían aducirse en la misma dirección el artículo 6, 1, b), del Decreto de 1 de febrero del mismo año, así como la

---

nes del Plan no son las previsiones del Estado, sino las del conjunto de participantes en su elaboración.

(65) Cfr., en tal sentido, PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 433, de modo contundente frente a los intentos demagógicos por demás, aducidos con frecuencia, so pretexto de una desburocratización de las estructuras administrativas. En este punto conviene recordar ciertamente el planteamiento formulado por C. SCHMITT, *Teoría*, cit., 315 sigs.



posibilidad reconocida en este texto de que la Comisaría del Plan interese la incorporación de aquellos funcionarios de la Administración general del Estado, de los organismos autónomos o de quienes presten sus servicios a la Banca oficial, y cuya colaboración se estime conveniente.

No obstante, es por la vía de las Ponencias y Comisiones por la que la fórmula expuesta ha alcanzado un mayor desarrollo. Las Ponencias, constituidas por la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación Económica, se establecen «para el estudio de cada uno de los principales aspectos que condicionan el Plan» (Financiación, Trabajo, Productividad, etc.) (art. 4, 2, del Decreto de 1 de febrero de 1962); son, sin embargo, las Comisiones (art. 5 del mismo texto) las que mayormente juegan en relación con el tema expuesto; su número queda en cierto modo indeterminado: las que puedan considerarse convenientes para el estudio de los principales sectores económicos.

La integración de Ponencias y Comisiones (66) responde, en principio, a los criterios siguientes: el nombramiento de los presidentes queda remitido a la propuesta del Ministro o Ministros competentes por razón de la materia; por lo que se refiere a las restantes personas que han de integrar unas u otras, llama la atención la absoluta discrecionalidad que en tal sentido se establece. Sólo en relación con las Ponencias se dice que podrán formar parte de las mismas todas aquellas personas que, por razón de su cargo, se estimen adecuadas. La cuestión se reduce entonces a la determinación de qué cargos se consideran los adecuados. No obstante, hay aquí, al menos, una relativa determinación objetiva; falta, por el contrario, totalmente en los demás casos, tanto tratándose de los otros integrantes de las propias Ponencias-personas que por «otras circunstancias se estimen adecuadas» (*sic!*) como de las Comisiones. En relación con éstas, y en su totalidad, la integración de las mismas, acaso por tercios (?), queda remitida a la determinación de los Ministerios interesados, de la Organización Sindical (Sección Económica y Social) y a la personal del Comisario del Plan de Desarrollo.

Fácil es observar, desde luego, que los esquemas propuestos están muy lejos de lo que puede ser una recta, ordenada y objetiva participación de los intereses societarios en la elaboración del Plan. Difícil de conseguir, ciertamente, cuando la ordenación y representación de estos intereses no aparece convenientemente estructurada en su base. Una situación que, por otra parte, es preciso dimensionar además en sus justos términos,

---

(66) Sobre estos extremos, además de las disposiciones citadas, vid., entre otras, las Ordenes Ministeriales de 3 de marzo y 5 de mayo de 1962 y demás disposiciones concordantes.

teniendo en cuenta la muy escasa intensidad que en la experiencia española puede ofrecer después el control de los órganos legislativos sobre la propuesta que en tal sentido le sea sometida a su ulterior aprobación.

4. El tema concreto de la *aprobación* del Plan por las Asambleas legislativas plantea una serie de problemas, que obligan a reconsiderar, en cierto modo, los procedimientos tradicionales de actuación de los Parlamentos. Problemas que tienen su origen en las peculiaridades que todo Plan ofrece, irreducibles a los esquemas estrictamente normativos: imposibilidad evidente de reconducir la realidad que el Plan presenta al concepto de norma (67). A su vez, esta misma realidad gravita sobre la propia estructura de las Asambleas parlamentarias, cuya organización y forma de actuar está pensada, casi de modo exclusivo, como ya hemos señalado, para la actuación de sus funciones normativas.

El tema incide, pues, sobre la estructura misma de la técnica parlamentaria, y en cierto modo acredita la crisis que en relación con la misma ha sido reiteradamente señalada.

En relación con el problema que nos ocupa, cobra especial realce lo que antes señalábamos en orden a la técnica de las Comisiones parlamentarias, en cuanto medio fundamental para ayudar a la Asamblea a un exacto conocimiento del Plan y de su significado real: ilustrar efectivamente a la representación popular del sentido que el Plan presenta, así como de sus consecuencias; en definitiva, una más eficiente intervención y una mayor consciencia al sancionarlo. Además, la fórmula de la Comisión parlamentaria establecida al fijar el Parlamento las directrices del Plan, podría ser complementada recurriendo a la técnica de los *hearings*, que tantas posibilidades puede ofrecer a este respecto. Se trata, como es sabido, de establecer un cauce de interrogatorios y audiencias ante los órganos parlamentarios de todos los sectores interesados, de los expertos cuyo asesoramiento pudiera ser solicitado por el propio Parlamento. No hace falta insistir, me parece, en el papel que estas técnicas pueden jugar en orden a ilustrar debidamente a la representación popular, antes de proceder a la sanción definitiva del Plan (68).

(67) Se trata, realmente, de una opinión común: sin perjuicio de un planteamiento a fondo de este tema, que nos conduciría, sin duda, a la distribución formulada en la doctrina alemana entre Leyes-norma y Leyes-medida; vid. expresamente, en relación con la cuestión que se plantean en el texto, MEYNAUD, *Planification*, cit., 116; DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 76.

(68) Vid. sobre estos temas de técnica parlamentaria, muy especialmente, DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 55 sigs.; también PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 445, 509 sigs., y *passim*; SOBOLEWSKI, *Die verfassungspolitische*, cit., 286, en relación con los Estados socialistas. Cfr. también el artículo 73 del Reglamento del *Bundestag*. Sobre la fórmula

En este punto, preciso es considerar una vez más la conveniencia de que las propuestas del Plan sometido a la aprobación del Parlamento no se concretan en soluciones unívocas; la fórmula de las diferentes opciones alternativas, facilitará la decisión última que sobre este extremo deba adoptar el Parlamento. Y ello de modo muy especial, porque de acuerdo con fórmulas propias del derecho presupuestario, a la Asamblea no debe quedarle otra alternativa que la aprobación del Plan mediante la elección de una de las opciones propuestas, o su rechazo. En este caso habría que estar entonces a la devolución del proyecto presentado para su modificación, de acuerdo con los criterios que en tal sentido hubiera podido expresar la representación popular. Todo Plan ofrece o, al menos, debe ofrecer, un coherente equilibrio interno (69), una unidad estructural innegable, que no sólo hace desaconsejable, sino que incluso debe impedir cualquier modificación aislada del mismo; alteraciones de carácter parcial, con las que, evidentemente, es imposible conservar esa unidad de conjunto que, como hemos dicho, debe tener todo Plan. Por esto mismo, la conveniencia de que una vez más entren en juego las propuestas alternativas; máxime, en aquellos casos en que no hubo decisión inicial por parte del Parlamento. Caso de que la hubiera habido, su función al sancionar el Plan aparece entonces mucho más facilitada; queda concretada, entonces, de modo fundamental a la simple confrontación del Plan propuesto sobre la base de las opciones que antes le pudo establecer el propio Parlamento.

Se trata, desde luego, de fórmulas y técnicas que simplemente buscan hacer real y efectiva la participación de la representación popular en el proceso planificador. Su acción es, evidentemente, un tanto indirecta; no por ello menos eficaz. En el fondo, son unos fines concretos los que se quieren garantizar; lo que es preciso salvaguardar. De todos modos, no se olvide que el problema expuesto es preciso conectarlo con el del ne-

---

de los *hearings*, cfr. LOEWENSTEIN, *Teoría*, cit., 435. Por lo que al Ordenamiento español se refiere, vid. las posibilidades que en tal sentido ofrecen el artículo 15 de la de Cortes y el artículo 19 de su Reglamento, sin que hasta el momento, que sepamos, hayan entrado en juego. Es significativa, desde luego, la diferenciación que en el primer artículo se establece entre Comisiones *especiales* y Comisiones *legislativas*.

(69) Es precisamente esta estructura del Plan la que de modo fundamental impone el procedimiento de actuación parlamentaria que se señala en el texto. Piénsese, por ejemplo, sobre el resultado de un debate en sede parlamentaria acerca de la distribución concreta de inversiones en un determinado sector, o sobre tantos otros puntos semejantes, cfr. DEVOLVE, *Le Plan*, cit., 73 sigs.; MEILÁN, *La organización*, cit., 40. De aplicación a este punto son también las consideraciones que formula LESQUILLONS, *L'intervention*, cit., 143 sigs., en relación con el Presupuesto, al referirse a la "cuasi intangibilidad" por parte de la Asamblea del Proyecto que el Gobierno pueda presentar.

cesario replanteamiento y revisión al que, como hemos visto, están siendo sometidos los procedimientos tradicionales de actuación parlamentaria; uno exigencia que, evidentemente, el fenómeno planificador acentúa por su parte.

También, en la última fase del Plan, en la de su ejecución, es preciso articular las relaciones Plan-Parlamento. Es además en ella cuando aquél cobra realidad; también, cuando la instancia representativa puede constatar, en concreto, sobre la realización del compromiso contraído que el Plan supone. El tema, antes que nada, está en conexión con el del valor de las Leyes de Planes (70) y con el de la responsabilidad que el Gobierno asume frente a la representación popular por la ejecución del Plan, en los términos mismos en que éste ha podido ser aprobado. De ahí, la conveniencia de establecer, de institucionalizar, incluso, el sistema correspondiente de información por parte del Gobierno al Parlamento, con el fin de que periódicamente pueda éste conocer de la forma en que el Plan se lleva a cabo.

El procedimiento, tantas veces referido, de la Comisión parlamentaria puede prestar igualmente en esta fase, un papel decisivo; y ello tanto en orden a la vigilancia concreta que a través de aquélla puede ejercerse sobre la ejecución del Plan, como en orden a la información que pueda facilitar al Parlamento, sin perjuicio de la que el Gobierno deba prestarle directamente.

Tratándose de Planes de larga duración, es además sobre la base de estas informaciones periódicas sobre la que se establecen las fórmulas adecuadas para llevar a cabo las revisiones a que haya que someter el Plan (71). No obstante, conviene tener muy presente que por medio de éstas no deberá alterarse nunca el sentido originario del Plan; de ahí, la necesidad de ajustarlas a un procedimiento detallado y exigente para evitar que se conviertan en procedimiento para burlar las exigencias impuestas por el Plan.

De todos modos, conviene tener siempre presente que por muy flexi-

---

(70) Quiero tan sólo notar la importancia de este tema; expresamente lo trato en otro trabajo. Su estudio hay que establecerlo partiendo, en primer lugar, de la propia teoría general de las fuentes del Derecho, en orden al valor asignado a las Leyes de planes; de modo principal, en lo concerniente a las relaciones entre Leyes de planes y Leyes de presupuestos. También, y desde otra perspectiva, en relación con el problema de la obligatoriedad de los planes. La actuación concreta de las Asambleas parlamentarias en esta fase de ejecución de los planes será, en definitiva, consecuencia directa en los diferentes planteamientos que se alcancen en los problemas señalados.

(71) Sobre el tema de las revisiones del Plan y de la necesaria flexibilidad que aquéllos requieren, PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 518; MEILÁN, *La organización*, citado, 46 sigs.

ble que se haya establecido el Plan, en modo alguno debe cerrarse la vía para proceder a estas revisiones; la actualización del Plan impondrá siempre una serie de reajustes necesarios.

En este sentido, la fórmula más común parece es la de conjugar con la información que sobre la ejecución del Plan debe facilitarse al Parlamento, la posibilidad de llevar a cabo, entonces, las revisiones convenientes que la ejecución del Plan puede requerir.

Tal es, por ejemplo, la solución que, en parte, adopta el artículo 40, 1, de la Ley aprobatoria del Primer Plan de Desarrollo y Social; y digo en parte, porque la refiere sólo a la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos, a la que la Comisaría del Plan debe elevar anualmente una Memoria sobre la ejecución del mismo, proponiendo al mismo tiempo los ajustes que estime conveniente deba adoptar aquélla. Por lo que se refiere a las Cortes (art. 40, 2), sus funciones durante la ejecución del Plan quedan reducidas a muy poca cosa: a recibir en el primer semestre de cada año una Memoria con los resultados obtenidos; Memoria (72) que, a su vez, habrá de ser publicada. No es desde luego grande el papel de la Asamblea en esta fase de ejecución del Plan...

De interés es, por último, el problema que plantea la habilitación que, como hemos visto, recoge el artículo 40, 1, a favor de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para adoptar «las medidas pertinentes» sobre los ajustes del Plan que la Comisaría estime oportuna proponerle. Tal habilitación, sin embargo, no debe ser puerta falsa en orden a permitir llevar a cabo modificaciones de cualquier clase por parte de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos: el artículo 3, 1, de la misma Ley es cierto que le encomienda vigilar la ejecución del Plan y «adoptar, dentro de los límites de su competencia, las medidas conducentes al logro de los objetivos propuestos». Por ello, que siempre que la modificación o revisión del Plan suponga una alteración del mismo, no pueda ser acordada de modo general por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos; habrá que estar, por el contrario, a la competencia y jerarquía de los órganos y autoridades que establecieron la medida cuya revisión se pretende adoptar.

---

(72) Vid. MEYNAUD, *Planification*, cit., 147, al referirse al significado real de documentos de este tipo en los que —señala— el estilo administrativo, sabe expresar en frases neutras o incoloras los más vivos y debatidos problemas; también PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 518.

