

LA REFORMA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA EN FRANCIA: LA LEY NUMERO 82-653, DE 29 DE JULIO DE 1982

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *De la crisis al relanzamiento de la planificación en Francia: el Plan provisional 1982-1983.* 2. *La planificación del cambio exige el cambio en la planificación económica.*—II. LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA: 1. *Esencia, ámbito y denominación de la planificación.* 2. *Democratización de todo el proceso de planificación: elaboración, aprobación, ejecución y control.* 3. *Descentralización: autonomía de la planificación regional y compatibilidad con la planificación nacional.* 4. *Apelación a la vía contractual para la ejecución de los Planes.* 5. *La planificación como proceso continuo y como compromiso para su efectiva ejecución.*—III. ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO: 1. *Contenido del Plan, principios sobre su elaboración y dualidad de instrumentos legislativos.* 2. *Elaboración del Plan: la Comisión Nacional de Planificación.* 3. *Modalidades de participación del Parlamento en el proceso planificador.* 4. *Los Planes regionales.* 5. *Régimen jurídico de los contratos del Plan.*—IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA DE LA PLANIFICACIÓN SEGÚN EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: LA DECISIÓN DE 27 DE JULIO DE 1982.

I. INTRODUCCIÓN

1. *De la crisis al relanzamiento de la planificación francesa: el Plan provisional 1982-1983*

La experiencia de la planificación francesa se ha desarrollado a través de ocho Planes que abarcan el período 1947-1980. A lo largo de estos treinta y cuatro años se ha construido toda una concepción económica, jurídica e ideológica sobre la planificación económica, que ha merecido diversas denominaciones —planificación flexible, indicativa, activa, etc.—, hasta convertirse en un modelo conocido, en el lenguaje vulgar, como un prototipo: planificación «a la francesa». A pesar de esta línea continua de experiencia, la planificación francesa ha carecido de una nítida caracterización institucional en el sistema político francés; las normas constitucionales de 1946 y 1958 se refieren a la planificación de forma elíptica e incidental, de tal suerte que lo único que puede decirse es que se trata de una institución que no es inconstitucional, pero nada preciso y concreto puede afirmarse sobre sus objetivos, límites y procedimientos. Cada Plan, en singular, ha arbitrado su metodología y su estatuto peculiar, conforme a un esquema

empírico que más parece recordar al espíritu anglosajón que al discurso cartesiano. De ello se desprende que no es posible enjuiciar este proceso de forma unitaria y que es necesario atender a divisiones por etapas en función de circunstancias económicas, técnicas, de planificación e ideología política. Convencional y esquemáticamente, pueden distinguirse las siguientes secuencias temporales (1):

a) De 1947 a 1961, comprensiva de los tres primeros Planes, denominados de Modernización y Equipamiento. Es la etapa de iniciación de la Planificación, bajo la dirección de J. MONNET, quien sienta las bases metodológicas e ideológicas: en el orden administrativo, mediante la creación del Comisariado del Plan; y en el orden social, la constitución de las Comisiones de Modernización, embrión del llamado fenómeno de la concertación social.

b) De 1962 a 1971, que abarca los Planes IV (1962-1965) y V (1966-1970). En esta etapa se asiste a la plena consolidación de la planificación —los Planes pasan a denominarse económico-sociales— y se configura el llamado modelo de la planificación indicativa. Su máximo inspirador es P. MASSÉ: «La planificación francesa es la búsqueda de una vía media que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo.» Durante esta etapa triunfa la visión puramente tecnocrática de la planificación y con razón ha podido decirse que el Plan es el mejor artículo de exportación de Francia. Sin embargo, se va a iniciar una postura crítica en el propio panorama político francés en torno a la necesidad de una democratización, en el orden político y económico-social de la planificación. Dos obras significativas representan este movimiento: el estudio del Club JEAN MOULIN, *L'Etat et le Citoyen* (1961), y el libro de P. MENDES-FRANCE, *La República moderna* (1962). En el plano de los hechos, el único fruto que se obtiene en este orden es la aprobación de la Ley de 4 de agosto de 1962, que de forma insatisfactoria articula la intervención del Parlamento en la aprobación de los Planes.

c) De 1971 a 1980 —que se extiende a lo largo del VI (1971-1975), VII (1976-1980) y la preparación del VIII (1981-1985)— emerge la crisis y la pérdida de confianza en la planificación y en el Plan como obra colectiva para orientar la economía en función de un desarrollo voluntariamente asumido. El desencanto respecto a las virtudes de la planificación adquiere caracteres generalizados, los autores galos denuncian que «la planificación ha degenerado en una distracción para los tecnócratas»; «su elaboración es una pura rutina gubernamental»; «el Plan es un simple estudio de mercado generalizado»; la Comisaría del Plan es «un simple gabinete de estudios cuyas conclusiones no son obli-

(1) En este punto resumimos nuestra exposición sobre la trayectoria de la Planificación francesa (capítulo III, pp. 327-377): *vid.* MARTÍN BASSOLS COMA: *La planificación económica*, publicada en la obra colectiva (dirigida por F. GARRIDO FALLA): *El modelo económico en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1981.

gatorias ni para los ministros ni para los industriales»; la voluntad de *planificatrice* es manifiesta, pues se limita a asumir los riesgos y las cargas del crecimiento económico, abandonando al mercado la definición y el ritmo del crecimiento». Todos estos signos de decadencia adquieren su máxima expresión con ocasión de la preparación del VIII Plan para el período 1981-1985; en un ambiente de plena crisis económica mundial, se proclama en el Informe sobre las principales opciones que «planificar significa renunciar a ciertos objetivos para alcanzar otros»; «el Plan debe ser en todos sus ámbitos una incitación a una mejor utilización de los medios disponibles y no un gran libro de la deuda pública».

Las elecciones presidenciales de mayo de 1981 y las legislativas de junio del mismo año dan lugar a la formación de una nueva mayoría parlamentaria que desde un primer momento manifiesta explícitamente su voluntad de rehabilitar la planificación: «El voto de los franceses ha determinado la caducidad del conjunto de documentos preparatorios del VIII Plan. Reducidos a simples proyectos, no expresan otra cosa que las opciones de una política que ha sido rechazada» (2). El 26 de noviembre de 1981 el Gobierno remite a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley aprobatoria del Plan provisional para el bienio 1982-1983, en cuya exposición de motivos se manifiesta que «la renovación de la planificación, en su contenido y en sus métodos, la preocupación para convertirla en un instrumento de una voluntad política a largo plazo, constituye la preocupación fundamental del nuevo Gobierno. Sólo un Plan democrático y contractual, descentralizado en su elaboración y en sus objetivos, permitirá garantizar, al servicio de las prioridades nacionales, la cohesión y la concordancia de las alternativas del Estado, regiones, departamentos y municipios. Sólo un Plan de estas características podrá ofrecer a los agentes económicos todas las informaciones necesarias para el establecimiento de su estrategia, asegurar a los sindicatos y a las asociaciones y a todos los grupos que ejerzan actividades sociales y culturales la toma en consideración de sus proyectos». El referido Plan fue aprobado por Ley de 7 de enero de 1982, en la que se esboza un mínimo régimen jurídico para su ejecución (3).

2. *La planificación del cambio exige el cambio en la planificación económica*

La renovación de la voluntad de adoptar una planificación para dirigir el cambio político, social y económico proclamado por la nueva mayoría parlamentaria exige como petición de principio la reforma

(2) *Assemblée National* núm. 576, «Projet de loi approuvant la Plan Interimaire pour 1982 et 1983» (28 de noviembre de 1981), p. 1.

(3) *Vid.* J. CHEVALLIER: «La Loi núm. 82-6, du 7 janvier 1982, approuvant le Plan Interimaire pour 1982 et 1983», en *L'Actualité juridique. Droit administratif* número 3, marzo de 1982, pp. 156-159.

del estatuto jurídico de la planificación, a la vista de la aparición de los nuevos actores institucionales: las empresas nacionalizadas (Ley de 11 de febrero de 1982) y las regiones (Ley de descentralización de 2 de marzo de 1982). A tal efecto, el 7 de enero de 1982 se nombró una Comisión de Expertos, presidida por CHRISTIAN GOUX, presidente de la Comisión de Finanzas y del Plan de la Asamblea Nacional, a la que se encargó la formulación de la reforma institucional de la planificación con vistas a la preparación del IX Plan quinquenal, que se espera pueda entrar en vigor a principios de 1984. Dicha Comisión trabajó con celeridad y el día 16 de marzo de 1982 entregó su informe, que sirvió de base para que el Gobierno remitiera al Parlamento la correspondiente Ley, que fue finalmente aprobada, tras un amplio debate, en julio del presente año, y previa declaración de conformidad por el Consejo Constitucional, se convirtió en la Ley de 29 de julio de 1982.

La nueva normativa pretende ante todo establecer un nuevo estatuto jurídico de la planificación, huye de declaraciones dogmáticas y en algunos puntos significa una vuelta a los principios originarios de la planificación adaptados a las nuevas circunstancias. En otros aspectos aporta innovaciones sustanciales, especialmente en orden a la articulación de la planificación regional, por lo que deberá entenderse que es un complemento operativo indispensable para la descentralización. A efectos de valorar sus principios informadores, antes de resumir su contenido normativo, ofrecemos una síntesis de aquéllos, a la vista de los documentos que sirvieron de base para su tramitación parlamentaria.

II. LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

1. *Esencia, ámbito y denominación de la planificación*

A) La nueva concepción de la planificación se sustenta en la idea de que «planificar es, ante todo, una cuestión de voluntad». En la exposición de motivos se perfila con nitidez: «Lo que diferencia fundamentalmente a la izquierda de la derecha, la voluntad socialista de inspiración liberal, es, en efecto, el rechazo de ver el futuro conformado por fuerzas económicas y sociales ciegas y exteriores a las opciones expresadas por el cuerpo político. No hay verdadero progreso sin dominio, y dominio por toda la colectividad, a través de una planificación transformada tanto en sus métodos como en su contenido» (4).

Esta opción por la rehabilitación de la vía planificadora no se asume acriticamente. La Comisión Goux, para la reforma de la planifica-

(4) *Assemblée National* núm. 909, «Projet de Loi Portant Reforme de la Planification», 28 de mayo de 1982, p. 10.

ción, se planteó la conveniencia de seguir confiando en este instrumento a la vista de que Francia tiene una economía abierta y está sometida a toda clase de incertidumbres y albures en el marco del mercado mundial. A juicio de dicha Comisión, tal planteamiento es ambiguo e inaceptable: «Justamente porque vivimos en una economía abierta y queremos permanecer en la misma sin que ello comporte una destrucción de nuestras coherencias y de nuestras libertades, es por lo que debemos planificar, es decir, afirmar nuestra voluntad de dominar el desarrollo de nuestra sociedad y reunir los medios necesarios para solucionar los problemas que le afecten: paro, inflación y desequilibrio exterior. No es posible remitirse a la economía mundial para la determinación de nuestras actividades, empleos, consumos, como se ha hecho en Francia en estos diez últimos años. Ello conduciría necesariamente a renunciar al dominio de nuestras actividades productivas, a la aceptación de una sociedad dual, al fatalismo. Sin duda, los métodos de la planificación deberán adaptarse a un nuevo contexto, un mejor tratamiento del problema de la incertidumbre y ser capaces de responder a los albures. En consecuencia, el Plan no debe cuestionarse, puesto que, al contrario, encuentra nuevas legitimidades.» Estas nuevas legitimidades son, abreviadamente, las siguientes: asegurar la cohesión de la economía nacional; mejor coordinación de las actividades económicas en el territorio; articulación de una Administración eficaz, capaz de discernir entre lo prioritario y lo no prioritario; establecer nuevas relaciones con los protagonistas extranjeros en aras a una mejor organización de los cambios internacionales; y hacer posible un marco para elaborar una política económica a corto plazo (4 bis).

B) Es significativo que los nuevos Planes van a denominarse Planes de la nación, por cuanto no son solamente Planes del Estado y de las Administraciones centrales, sino que deben ser el Plan de la Nación y de la Sociedad, de tal suerte que sean «el gran contrato de la nación consigo misma, entre el Estados, las fuerzas económicas y sociales y las entidades territoriales de la República» (5).

C) El ámbito material de la planificación no sólo se extenderá a los tradicionales conceptos del desarrollo económico y social, sino también se extenderá al «desarrollo cultural de la nación, cooperación internacional y a otros posibles ámbitos, para los cuales cada Plan *ad hoc* podrá formular recomendaciones».

Con relación al nuevo ámbito cultural, «la izquierda entiende que la cultura es asunto de todos y debe dejar de ser abandonada al puro juego de intereses privados o confinada a los estrechos límites de una cultura 'cultural' y subvencionada. Algunos querrán ver en esta innovación la voluntad de una mediatización de la cultura por la política.

(4 bis) *Assemblée Nationale* núm. 928. «Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de L'économie Generale et du Plan sur le Projet de Loi» (núm. 909). *Portant Réforme de la Planification*. (10 junio 1982), pp. 15-16.

(5) *Assemblée Nationale* núm. 999. «Projet de Loi...», *op. cit.*, p. 11.

Ello es un completo contrasentido: nada es más democrático que esta inquietud por debatir las funciones culturales en el seno del Plan, desde el momento que la planificación se concibe para asociar todas las fuerzas vivas de la nación al Plan y hacer posible a todos la posibilidad de manifestar su punto de vista» (6).

2. *Democratización de todo el proceso de planificación: elaboración, aprobación, ejecución y control*

La democratización del proceso integral de la planificación se erige en el punto cardinal del nuevo sistema. A este respecto, se declara en la exposición de motivos, entre otras manifestaciones reiteradas en el mismo sentido, que «el Plan debe ser democrático, en su elaboración y en su ejecución, lo que implica que se abre a los nuevos espacios de la democracia que aporta la nueva ciudadanía; debe ser también, a la vez, contractual y regionalizado para ofrecer, después de una fase de diálogo profundo, la plena movilización de los esfuerzos nacionales en el respeto a los ámbitos de la competencia y autonomía recíproca. La exigencia democrática que se manifiesta en la opción por la contractualización no debe manifestarse exclusivamente en la fase de ejecución. Debe constituir, al mismo tiempo, el motor de su elaboración. En efecto, los mecanismos que permiten el desarrollo de un aparato productivo y la evolución armoniosa de un tejido social no son reductibles a los de la democracia política a través del sufragio universal; no basta que lo decida el 50,1 por 100. Es necesario promover entre las fuerzas económicas y sociales un compromiso social que asegure el progreso común; compromiso que debe desembocar, con ocasión del Plan, en un contrato. Del mismo modo, el progreso hacia la democracia que constituye la regionalización del Plan no se consigue sólo a través de su ejecución. Más aún: la descentralización del Plan no será eficaz a nivel de ejecución si previamente no lo ha sido en el proceso de elaboración. El Plan debe, finalmente, ser ejecutado. Debe ser ejecutado por el Estado, cuyos compromisos, en lo que concierne a los programas prioritarios, tendrán carácter plurianual. Las fuerzas económicas y sociales y las entidades territoriales concurren a la ejecución del Plan por la vía del contrato, instrumento decisivo de esta planificación a la francesa» (7).

3. *Descentralización: autonomía de la planificación regional y compatibilidad con la planificación nacional*

El nuevo modelo de planificación se concibe desde una óptica descentralizada, tanto en su elaboración como en sus objetivos y contenidos. Las regiones participan en la elaboración del Plan nacional y

(6) *Assemblée National* núm. 926, «Rapport...», op. cit., p. 30.

(7) *Assemblée National* núm. 909, «Projet de Loi...», pp. 10-11.

adoptan por sí mismas Planes regionales, a reserva de su compatibilidad con aquél. El elemento más significativo de esta nueva voluntad planificadora se concreta en el reconocimiento de una planificación regional del desarrollo económico-social y cultural, la cual, «lejos de hacerse en detrimento de la planificación de la nación, representará una condición de su eficacia: la movilización de las iniciativas locales, una mejor integración económica de los territorios locales en el marco de una economía abierta, la posibilidad de concretar de manera operativa los aspectos sectoriales de la economía contribuirán a un desarrollo más autónomo y más solidario. Al explicitar las peculiaridades, fuerzas, debilidades y preferencias de las regiones en materia de desarrollo, los Planes regionales articularán las prioridades nacionales de orden sectorial con las iniciativas locales de naturaleza global. Preparan las estrategias de desarrollo de las actividades productivas y los equipamientos colectivos, apoyándose simultáneamente en el esfuerzo regional, la protección de las iniciativas infrarregionales y la ayuda del Estado» (8).

Los Planes regionales deberán abarcar los siguientes extremos: determinar las opciones y objetivos a medio y largo plazo y tomar en cuenta las prioridades nacionales con incidencia en la región; definir la política de desarrollo de las actividades productivas de la región; prever los programas de ejecución, y establecer un programa de ordenación del territorio regional. La preparación, elaboración y el modelo de dichos Planes debe dejarse a la decisión autónoma de las regiones. La legislación debe limitarse, simplemente, a adoptar una serie de recomendaciones sobre las fuerzas que deben concurrir a su redacción y sobre el procedimiento de elaboración.

El problema de la coherencia entre el Plan de la nación y los Planes regionales fue objeto de especial preocupación en el seno de la Comisión Goux, pues es obvio que ambos Planes ni pueden superponerse ni sería admisible que los de carácter regional se opusieran a los del Plan nacional. Se rechazó, desde un primer momento, la formulación de un cuadro abstracto de articulación que huyera tanto de los modelos de independencia extrema como de una imbricación rígida, proponiéndose —ante la todavía falta de experiencia en planificación regional— una vía flexible de convergencia de los dos tipos de planificación, a través de los siguientes cauces: participación de las regiones en la elaboración del Plan nacional; correspondencia de objetivos entre ambas planificaciones; aseguramiento de unos flujos de información entre ambas instancias planificadoras desde la iniciación a la ejecución, y, finalmente, los contratos de Plan entre el Estado y las regiones. La finalidad fundamental de dicho contrato es la de «dar la máxima efectividad posible a la movilización de las iniciativas de desarrollo local, haciéndolas compatibles con las exigencias de la cohesión y la soberanía nacional. En particular, afectarán a las operaciones

(8) *Assemblée Nationale* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 20.

que exigirán el concurso complementario del Plan nacional y el escalón regional en orden a realizar los objetivos de la región que son conformes con las prioridades del Plan de la nación. Paralelamente, podrán afectar a las políticas nacionales que requieran su realización de forma descentralizada con el apoyo de las entidades territoriales. En ningún caso estos contratos podrán operar una transferencia de cargas del Estado a las regiones» (9).

4. *La apelación a la vía contractual para la ejecución de los Planes*

La exigencia de una democratización de la planificación comporta, como corolario, la apelación a la técnica contractual para la realización y ejecución de los Planes. La modalidad de los contratos de Plan había sido practicada a partir del IV Plan, pero progresivamente fue perdiendo su esencia originaria de instrumento eficaz al servicio del Plan; debido, entre otras causas, a la falta de sistematización de su régimen jurídico; el progresivo apartamiento de su referencia a los objetivos del Plan en el ámbito de las empresas públicas; y a que el Estado seguía canalizando las grandes ayudas a las empresas privadas por otras vías. Se impone asimismo una rehabilitación de esta técnica que permita armonizar la autonomía de gestión de las empresas con el sometimiento de las ayudas del Estado al efectivo cumplimiento del Plan. Según la exposición de motivos de la Ley, «la noción de contrato de Plan responde a una doble necesidad: dar un contenido al principio de elaboración colectiva del Plan y ofrecer un medio jurídico de ejecución conjunta de todos los planes: Plan nacional, Planes regionales, planes de las empresas. Al mismo tiempo se erige en instrumento para conseguir la coherencia necesaria y libremente consentida entre los planes descentralizados y el Plan nacional» (10).

Se prevé una variada tipología de contratos de Plan que puede concertar el Estado: con las regiones, con las empresas públicas, con las empresas privadas, asociaciones profesionales, entidades geográficas o colectividades territoriales, sub o suprarregionales. Para cada una de estas entidades los contratos tienen finalidades específicas:

— En relación con las regiones, el contrato definirá los ámbitos en que las regiones contribuirán a la ejecución de los objetivos nacionales y definirán la contribución que el Estado aporta a las mismas. Por razones de coherencia, se prevé la conclusión única de un contrato con cada región.

— Para las empresas públicas, su relación con el Estado discurrirá exclusivamente por la vía contractual que permita la coincidencia entre la estrategia de la empresa y los objetivos del Plan. La negociación se hará empresa por empresa, a través del ministro de quien

(9) *Assemblée National* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 24.

(10) *Assemblée National* núm. 909, «Projet de Loi...», *op. cit.*, p. 7.

dependan, en el seno de una Comisión interministerial presidida por el primer ministro.

-- Las empresas privadas podrán, análogamente, concluir contratos con el Estado, cuya ejecución permitirá el otorgamiento de ayudas públicas en condiciones privilegiadas. Estos contratos serán un instrumento privilegiado para la racionalización de las intervenciones económicas del Estado. De esta forma, dichas ayudas no se diversificarán en una miríada de auxilios cuya eficacia es más que dudosa, articulándose, por el contrario, en un orden prioritario al servicio de los objetivos del Plan y de su instrumento de ejecución que representan los contratos de Plan. Se considera que «las empresas son los agentes fundamentales de una planificación que aspira a dominar el desarrollo de la economía. Su autonomía de gestión constituye un principio básico de funcionamiento de nuestra economía, la forma más natural de su asociación a la realización de los objetivos del Plan. Al poner de relieve las estrategias y clarificando las responsabilidades, los contratos de Plan constituyen las pasarelas entre los planes de las empresas y los Planes de la nación. A tal fin, es deseable que un solo signatario intervenga en nombre del Estado, sin perjuicio de que en su preparación participen los Ministerios técnicos interesados. Deberá consultarse con el personal, pero la iniciativa y la firma de dichos contratos corresponde a la autoridad exclusiva del jefe de empresa. Podrán contener disposiciones de diversa índole en orden a los compromisos de las partes contratantes, pero para evitar toda ambigüedad en el seguimiento y revisión de los mismos es necesario definir de forma no ambigua la zona de objetivos y medios y prever un procedimiento de revisión anual» (11).

En relación a su régimen jurídico, la Comisión establece que la «ley deberá prever expresamente la igualdad de las partes contratantes, es decir, la imposibilidad por parte del Estado de rescindir o modificar unilateralmente las estipulaciones convenidas. Este principio de igualdad de las partes es también un principio de sanción respecto a la no ejecución o al no respeto por parte del Estado de las cláusulas convenidas» (12).

5. *La planificación como proceso continuo y como compromiso para su efectiva ejecución*

El voluntarismo político que informa el nuevo modelo de planificación se manifiesta con caracteres muy precisos en orden a su efectiva ejecución y control. La voluntad de realizar el Plan, concebido como la carta del desarrollo económico-social y cultural del país, rechaza frontalmente su consideración como un simple ejercicio de escuela en el ámbito de las ciencias económicas o sociales, o como una formula-

(11) *Assemblée National* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 19.

(12) *Assemblée National* núm. 909, «Projet de Loi...», *op. cit.*, p. 8.

ción retórica —De GAULLE acuñó la expresión «l'ardente obligation»— sin apoyo institucional para su efectivo cumplimiento y control. Los planes económicos en el pasado, a juicio de la Comisión Goux, han carecido de un auténtico compromiso en orden a su efectiva ejecución —muchas veces han sido olvidados al poco tiempo de su aprobación— y el seguimiento de su ejecución no ha sido asegurado: «Las fuerzas económicas y sociales implicadas en el momento de su elaboración no han dispuesto de ningún derecho en orden a su realización. El Parlamento, limitado en su actividad por las disposiciones de las leyes de finanzas, no ha dispuesto de ningún medio para hacer valer la primacía del Plan en los debates presupuestarios» (13).

El actual panorama económico mundial no permite, como en etapas pasadas, en que el crecimiento parecía asegurado, definir una vía media de crecimiento y en torno al mismo imaginar una serie de variantes: «pero, en todo caso, debe ponerse de relieve los espacios de libertad que las orientaciones políticas a largo plazo pueden conquistar sobre las diferentes hipótesis examinadas a escala mundial, fijando los objetivos y definiendo continuamente las respuestas adaptadas a todas las eventualidades. En estas condiciones, la adaptación de los medios no pondrá en peligro los objetivos. Para ello se requiere un seguimiento sistemático de la ejecución del Plan y un reforzamiento de sus métodos de evolución» (14). De ello se deriva que la planificación debe ser un proceso continuo sobre la base de unos objetivos fijos e inmodificables y una adaptación continua de sus medios de actuación en el marco de un compromiso real de consecución y ejecución de los mismos. En el orden jurídico esta directriz se debe traducir en la puesta en funcionamiento de dos instrumentos legislativos: la primera Ley del Plan, inmodificable en el período a que se contrae; y la segunda Ley del Plan, en la que se arbitran los medios financieros, administrativos y técnicos para la consecución de aquéllos y, en consecuencia, susceptible de adaptación y revisión.

La planificación debe tender a «la definición de una estrategia de lucha contra la crisis que guiará la acción del Estado durante cinco años, y no a explicar cómo la presión externa conduce a 'gestionar lo imprevisible' y abandonarse a las fuerzas que desbordan al Gobierno y a los actores económicos y sociales franceses. El Plan es, en principio, el soporte de una estrategia contra lo aleatorio, estrategia elegida de una vez para los cinco años de duración del Plan y, por esta razón, no podrá ser cuestionada en el curso de su ejecución. Por esta razón la primera Ley del Plan que fija los objetivos y la estrategia no podrá ser modificada» (15). La segunda Ley del Plan será una auténtica ley de medios y dotaciones financieras, adoptando la forma jurídica de una ley de programa. «Los programas prioritarios de ejecución, vinculados a los objetivos principales del Plan, constituirán la punta de lanza

(13) *Assemblée Nationale* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 13.

(14) *Assemblée Nationale* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 17.

(15) *Assemblée Nationale* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 30.

de una planificación renovada» (16). A partir de esta concreción legislativa de los instrumentos de ejecución se ordenarán todos los medios institucionales de ejecución y seguimiento: programación financiera, contratos de Plan (a nivel regional y empresarial) y los medios de control.

III. ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO

1. *Contenido del Plan, principios sobre su elaboración y dualidad de instrumentos legislativos*

Los cinco primeros artículos de la Ley definen el marco o contenido de la planificación, sus principios básicos en el orden institucional de su elaboración y los instrumentos legislativos a través de los cuales se concreta la formulación y ejecución de los Planes:

a) El artículo 1.º proclama que «el Plan determina las alternativas estratégicas y los objetivos a medio plazo del desarrollo económico, social y cultural de la nación, así como los medios necesarios para alcanzarlos».

b) Se define como principio básico para la elaboración de la planificación que el Gobierno, en la forma establecida por la presente Ley, recabará la participación del Consejo Económico y Social, de las fuerzas sociales y económicas y de las regiones. En realidad, esta enunciación viene exigida por el artículo 70 de la Constitución, por lo que afecta al Consejo Económico y Social; y por el artículo 67 de la Ley número 82-213, de 2 de marzo de 1982, sobre derechos y libertades de municipios, departamentos y regiones, en cuanto reconoce al Consejo Regional la competencia para concurrir, por vía de informe, a la elaboración del Plan nacional. La participación de las fuerzas económicas y sociales se materializa a través de la Comisión Nacional de Planificación, a la que más adelante haremos referencia. Al mismo tiempo, se prevé la intervención del Parlamento en esta fase previa, mediante la creación en cada Cámara de una Delegación Parlamentaria para participar en la elaboración y ejecución de los Planes (artículo 2.º).

c) A partir de la Ley de 4 de agosto de 1962, la intervención del Parlamento tenía lugar, en una primera fase, con la aprobación de un informe previo sobre las «principales opciones» u «orientación preliminar» del Proyecto de Plan, elaborado por el Gobierno —sin posibilidad de presentar enmiendas al mismo, admitiéndose sólo observaciones y recomendaciones, no vinculantes—; en una segunda fase, cuando el Plan estaba definitivamente elaborado, el Parlamento se pronunciaba sobre la Ley aprobatoria, figurando el Plan como un anexo de la Ley, sin oportunidad tampoco de presentar enmiendas, formalmente

(16) *Assemblée National* núm. 926, «Rapport...», *op. cit.*, p. 34.

como tales, pudiendo simplemente presentar observaciones que el Gobierno podía tener en cuenta mediante adiciones o rectificaciones.

Este procedimiento, unánimemente criticado, ha sufrido una radical innovación en la nueva normativa. El Plan se desglosa en dos leyes sucesivas, de distinto alcance y estructura:

— La llamada «primera Ley del Plan» tiene por objeto «definir por un período de cinco años las alternativas estratégicas y los objetivos, así como las grandes acciones propuestas para alcanzar los resultados previstos» (art. 3.º). Dicha ley comporta «la aprobación de un informe preparado por el Gobierno sobre la base de los trabajos y consultas formuladas por la Comisión Nacional de Planificación. En el mismo se señalan los ámbitos en los que se recomienda el establecimiento de negociaciones entre las fuerzas económicas y sociales en función de los objetivos del Plan». Al mismo tiempo, en dicho informe se indicarán las materias y los Estados con los que se recomienda el establecimiento de negociaciones al efecto de concluir acuerdos o programas de cooperación, teniendo en cuenta la acción de las Comunidades Europeas. Del contenido de la misma se desprende que carece de estructura normativa propiamente dicha y que en el fondo no es otra cosa que una definición por vía legislativa de una estrategia o política de coherencia, susceptible de ser debatida en el seno de las Cámaras.

— La denominada «segunda Ley del Plan» (artículo 4.º) «define las medidas jurídicas, financieras y administrativas utilizables para alcanzar los objetivos de la primera Ley del Plan». Dos objetivos principales pretenden alcanzarse a través de la misma: el ajuste de la programación financiera en el período de ejecución del Plan de conformidad con el principio de anualidad presupuestaria; y la definición de la participación de las regiones y entes locales en la planificación.

En relación con el primer objetivo, se establece que la ley deberá prever la evolución de los gastos e ingresos públicos y la indicación de los medios indispensables para el financiamiento de las nuevas acciones y adaptaciones necesarias. Para el período de duración del Plan, la ley precisará «los programas prioritarios de ejecución a los que corresponderán, especialmente, las autorizaciones de programa, aprobadas de acuerdo con los requisitos previstos en la Ordenanza número 59-2, de 2 de enero de 1959, relativa a las leyes de finanzas». De esta suerte, esta segunda ley se presenta como una ley de programa en virtud de la cual se contraen gastos plurianuales, sin perjuicio de la aprobación anual de los créditos (*crédits de paiement*). Al mismo tiempo, se precisa que toda ley de programas que se apruebe con posterioridad a la promulgación de la segunda Ley del Plan, se integrará, previa su comprobación de compatibilidad con el Plan, en la ley de modificación (art. 5.º). La solución prevista para coordinar el Plan y el Presupuesto implica la rehabilitación de las leyes de programa y la técnica de las autorizaciones de programas, que hasta la fecha habían

side desnaturalizados, al propio tiempo que entraña el abandono de los llamados presupuestos por programas.

Paralelamente, la segunda Ley del Plan determina las orientaciones de las intervenciones públicas en materia de bonificaciones y transferencias sociales; el objeto y el marco de los contratos que el Estado se propone concluir con las regiones, y las condiciones de la intervención económica de los municipios, departamentos y regiones.

Característica fundamental de la segunda Ley del Plan es la posibilidad de su modificación o revisión, transcurridos dos años, a través de una ley de rectificación, elaborada y aprobada en las mismas condiciones que la primera.

2. *La elaboración del Plan: la Comisión Nacional de Planificación*

La elaboración concertada de la planificación económica francesa constituía uno de sus rasgos más originales. En el proceso de elaboración intervenían una serie de organismos con características y funciones peculiares: la Comisaría del Plan —organismo creado en 1946, encargado de impulsar, preparar y posteriormente sintetizar el proceso de preparación—; las Comisiones de Modernización —integradas por representantes de la administración, representantes sindicales y expertos, organizadas por ramas de la producción (verticales) y por aspectos comunes (horizontales), encargadas de negociar las propuestas que posteriormente se elevaban a la Comisaría—; el Consejo del Plan, cuyo cometido era el de concluir los trabajos y finalmente proponer el Plan al Gobierno, y finalmente el Consejo Central de Planificación, instituido en 1974 como órgano de coordinación entre el Gobierno y la Comisaría del Plan.

La nueva ley, con objeto de profundizar en el proceso de concertación y de extender la participación de los intereses regionales, establece una nueva articulación que se concreta en la Comisión Nacional de Planificación, cuya misión, según el artículo 6.º, es la de «conducir las consultas necesarias para la elaboración del Plan y participar en el seguimiento de su ejecución». Tiene naturaleza consultiva y se le reconoce autonomía para su organización interna y para aprobar su reglamento de funcionamiento. La ley prevé los sectores que deben estar representados en la misma, remitiendo al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, la fijación de su composición. Por Decreto de 26 de agosto de 1982 se ha establecido su composición para los próximos cinco años: lo preside el ministro del Plan y de la Ordenación del Territorio, y como vocales está integrado por los presidentes de los Consejos Regionales; veinticinco representantes de las organizaciones sindicales o profesionales más representativas a nivel nacional (ocho en representación de las organizaciones sindicales patronales, nueve en representación de las organizaciones sindicales de los asalariados, tres representantes del comercio y de la artesanía, cuatro de las representaciones de las organizaciones agrícolas y un representante

de las profesiones liberales); ocho representantes de la dirección de los establecimientos y empresas del sector público industrial y bancario; siete representantes de los movimientos asociativos y culturales; cuatro representantes del sector cooperativo y mutualista; ocho personalidades cualificadas, elegidas por razón de su competencia en materia de planificación, y el presidente de la Comisión especial del Plan del Consejo Económico y Social y un miembro de dicha Comisión. La Comisión deberá reunirse, en pleno, al menos dos veces al año y cuando lo soliciten treinta miembros. Sus informes, dictámenes y recomendaciones serán públicos.

El esquema de actuación de la Comisión se estructura de la siguiente forma: con vistas a la preparación de la primera Ley del Plan, cada región, en tiempo hábil, comunicará al Gobierno las prioridades de desarrollo en orden a sus actividades productivas; dieciocho meses, como mínimo, antes de la entrada en vigor de la primera Ley del Plan, el Gobierno someterá a la Comisión Nacional de Planificación un documento de orientación, previa consulta a las regiones; la Comisión deberá remitir su informe correspondiente un año, al menos, antes de la entrada en vigor del Plan (art. 7.º). A la vista de este informe, el Gobierno preparará el Proyecto de Ley del Plan que someterá al Consejo Económico y Social (art. 8.º). La intervención de la Comisión Nacional de Planificación en la preparación de la Segunda Ley del Plan deberá tener lugar, análogamente por vía de informe, cuatro meses antes de la entrada en vigor del Plan (art. 9.º). Al mismo tiempo, la Comisión será consultada por el Gobierno antes de la remisión al Parlamento del informe anual sobre ejecución del Plan (artículo 13).

Como ha señalado uno de los primeros comentaristas de la nueva ley, «la principal originalidad de esta Comisión reside en que reúne en su seno conjuntamente a personalidades políticas elegidas —los presidentes de los Consejos Regionales— y los representantes de los intereses económicos y sociales de la nación. Falta saber si esta doble representación del país «legal» y del país «real» va a poder coexistir y trabajar conjuntamente en el seno de la Comisión. Debe, análogamente, tenerse en cuenta que la mayoría de los miembros de la misma no son elegidos *intuitu personae*, como en las antiguas Comisiones de Modernización, sino designados en virtud de mandato. Ello comporta el riesgo de no facilitar la adopción de recomendaciones comunes, como lo demuestra el ejemplo del Consejo Económico y Social» (17). En todo caso debe subrayarse que, a excepción de los representantes de los Consejos regionales, existe un evidente paralelismo en la representación de intereses entre la Comisión y el propio Consejo Económico y Social (Ordenanza de 29 de diciembre de 1959).

(17) H. JACQUOT: «La Planification. Loi núm. 82-653, du 29 juillet 1982», en *L'Actualité juridique. Droit administratif* núm. 10, octubre de 1982, pp. 577-582.

3. *Modalidades de participación del Parlamento en el proceso planificador*

La proclamación del principio de democratización de la Planificación comporta un amplio reconocimiento de la participación del Parlamento en todo el proceso de planificación, con independencia de la fase de aprobación de las dos Leyes del Plan, que, como es lógico, entraña el ejercicio de su competencia institucional. Esta presencia del Parlamento se estructura conforme al siguiente esquema:

— En cada una de las Cámaras se constituye una delegación parlamentaria para la Planificación, integrada por quince miembros, elegidos por las respectivas Cámaras. Su cometido es el de informar a las Cámaras sobre toda cuestión relacionada con la elaboración y ejecución del Plan. A tal efecto, el Gobierno les suministrará la documentación precisa para el cumplimiento de sus funciones (art. 2.º, II).

— El Proyecto de la Primera Ley del Plan será remitido al Parlamento al principio del segundo período de sesiones (que se inicia el 2 de abril, según el artículo 28 de la Constitución) del año anterior a la entrada en vigor del Plan. La Segunda Ley se enviará al Parlamento al comienzo del primer período de sesiones del año anterior a la entrada en vigor del Plan (dicho período se inicia el 2 de octubre, según el artículo 28 de la Constitución).

— Al iniciarse cada primer período de sesiones ordinarias, el Gobierno someterá al Parlamento un informe en forma de anexo a la Ley de Presupuestos. Dicho informe, elaborado conjuntamente por los Ministerios del Plan y del Presupuesto, ilustrará sobre las medidas financieras públicas y especialmente sobre los medios presupuestarios que el Gobierno se propone afectar al cumplimiento de los programas prioritarios del Plan para el siguiente ejercicio financiero (art. 10).

— Cada año, al iniciarse el segundo período de sesiones ordinarias, el Gobierno remitirá al Parlamento un informe, oída la Comisión Nacional de Planificación, sobre el conjunto de acciones adoptadas en el transcurso del ejercicio precedente y sobre la ejecución de los contratos del Plan. A partir del segundo año de ejecución del Plan, acompañará un balance detallado sobre los resultados obtenidos (artículo 13).

4. *Los Planes regionales*

La trayectoria de la planificación económica, tanto la de tipo occidental como la de signo colectivista, ha puesto manifiestamente de relieve que la planificación de dirección central o concebida desde una instancia unitaria ha tenido que tomar en consideración o asociar a sus tareas, progresivamente, a las instancias territoriales o regionales. Las motivaciones han sido de diversa índole: en unos casos, valoraciones de carácter económico-social han impuesto la toma

en consideración de las peculiaridades territoriales (desequilibrios territoriales, existencia de zonas deprimidas o subdesarrolladas, descongestión de áreas excesivamente densificadas, distribución equitativa de las fuerzas de trabajo y de los empleos, etc.); en otros, la simple consideración de las ventajas funcionales u operativas que ofrecen los espacios territoriales y las organizaciones tradicionales a ellos vinculados como instancias colaboradoras para la proyección de las decisiones centralizadas y como marco de coordinación y de gestión para las actividades complementarias vinculadas al desarrollo económico (políticas de ordenación del territorio, urbanismo, obras públicas y demás servicios públicos). De esta suerte, la problemática de la Regionalización de la Planificación económica se ha convertido en un tema crucial para el Estado contemporáneo, y paradójicamente su contribución a la descentralización política en favor de las regiones ha sido, en épocas recientes, más intensa y de mayor peso específico que los tradicionales factores históricos, culturales y lingüísticos. Ahora bien, la cristalización de la regionalización de la planificación en fórmulas auténticamente potenciadoras de la capacidad de decisión y participación de los intereses territoriales autónomos en el proceso planificador es sólo una realidad de nuestros días; antes ha sido necesario superar una larga etapa de regionalismo económico o funcional (18), que sólo contemplaba el territorio como un marco en el que el Estado centralizador imponía su disciplina, articulando una coordinación entre los distintos agentes de las planificaciones generales y sectoriales. En este orden de consideraciones, la planificación económica francesa constituye un modelo paradigmático. En efecto, sólo a partir de 1955, a través de «los programas de acción regional» se inicia el planteamiento de la dimensión regional de la planificación, instituyéndose en 1956 las llamadas Regiones de Programas (en número de veintidós), que agrupan a varios Departamentos afines por razones de orden económico y geográfico. En 1964 se crea la figura del prefecto de región, que coordina a los agentes estatales en el territorio y las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER), de carácter representativo de los intereses territoriales autónomos, pero sólo con funciones consultivas e informativas. Con la Ley de Reforma Regional de 1972, tras el fracaso de la reforma constitucional de 1969, surge la región como «establecimiento público», dotada de personalidad jurídica y autonomía financiera, pero sin ostentar la condición de entidad territorial. Dichas regiones se estructuran en un órgano unipersonal (el prefecto de la región) y dos órganos colegiales representativos: el Consejo Regional (diputados y senadores de la circunscripción y representantes de las entidades locales) y el Comité Económico y Social (representantes socio-

(18) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO y J. SALAS HERNÁNDEZ: «El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica», en *Descentralización administrativa y organización política*, vol. III, pp. 20 y ss.

profesionales de la circunscripción). Al Consejo Regional le corresponde la misión de participar en la preparación y ejecución del Plan nacional en sus distintas fases y especialmente en la elaboración de los informes de orientación general. Como puede observarse, la participación de las instancias regionales se contrae a las fases de preparación y ejecución de la planificación estatal, por lo que no puede hablarse propiamente de una descentralización que permita la elaboración de una planificación regional autónoma con facultades decisoras. Sólo a partir del VI Plan —a través de los *Programmes regionaux de developpement et d'equipement* (PRDE)— y del VII Plan —los *Programmes de Developpement et d'Amenagement* (PRDA)— se inició timidamente la posibilidad de que las regiones elaborasen una programación económica propia, inserta en la planificación general.

Con la promulgación de la reciente Ley 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones, se ha operado un cambio trascendental en la configuración y articulación de las entidades territoriales y locales, destinado, forzosamente, a renovar el marco institucional de la planificación económica. Se reconoce a la región como entidad territorial —el artículo 59 dispone que serán administradas por un Consejo regional, elegido por sufragio universal directo— y se le asigna como misión institucional fundamental «promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y la ordenación del territorio» (art. 59). El Consejo Regional, en materia de planificación económica, ostenta dos trascendentales competencias: concurre con sus informes a la elaboración del Plan Nacional y, al mismo tiempo, «elabora y aprueba el Plan regional, atendiendo a las orientaciones del Plan Nacional y conforme a las normas y criterios que fije la ley aprobatoria del mismo» (art. 67). De esta suerte aparece, por primera vez, consagrada legalmente la existencia de una planificación económica regional autónoma en el marco de una planificación nacional, manteniéndose al mismo nivel regional la intervención del Comité económico y social, como asamblea consultiva, que debe ser obligatoriamente oída, previamente a la intervención del Consejo Regional, en la preparación y ejecución del Plan Nacional en la región y en el proyecto del Plan regional de desarrollo (art. 63). Al propio tiempo, la ley atribuye a los municipios, departamentos y regiones (art. 5, 48 y 66) la condición de sujetos o agentes activos en la acción económica, señalando una serie de requisitos y condicionamientos peculiares para cada una de estas instancias en el marco de una declaración general de principios: «el Estado tiene la responsabilidad de la dirección de la política económica y social, así como de la defensa del empleo. Sin embargo, a reserva del respeto a la libertad de comercio e industria, del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, así como de las reglas de la ordenación del territorio, definidas por la ley aprobatoria del Plan, el municipio (de-

partamento y región) puede intervenir en materia económica y social en las condiciones previstas en el presente artículo» (art. 5.º).

La Ley de 29 de julio de 1982 sobre Planificación ha instrumentado y complementado la participación y el protagonismo de las regiones en la planificación económica conforme al siguiente esquema:

A) El proceso de preparación del Plan Nacional, a través de la primera ley, debe iniciarse, en todo caso, con una consulta a todas las regiones. Cada una de las regiones deberá comunicar al Gobierno «las prioridades de desarrollo de sus actividades productivas (artículo 7.º)». A la vista de estas consultas, la Comisión Nacional de Planificación elaborará un documento de orientación, que será remitido al Gobierno —y que paralelamente, a efectos informativos, será comunicado a las respectivas regiones— y que servirá de base para la preparación de la primera Ley de Planificación. La representación de las regiones en la Comisión Nacional de Planificación está asegurada con la presencia en su seno de los presidentes de los Consejos regionales (art. 6.º y Decreto de 26 de agosto de 1982, que regula la composición de dicha Comisión).

B) La participación de las regiones en la ejecución de los objetivos y metas del Plan Nacional se instrumenta mediante la apelación a la técnica convencional: los contratos de Plan. El objeto y el alcance de los contratos de Plan que el Estado se propone celebrar con las regiones se enuncia y constituyen uno de los contenidos propios de la Segunda Ley del Plan (art. 4.º). La participación de las regiones en la preparación de esta segunda ley se articula por dos vías: intervención por vía de informe del proyecto de ley por cada una de las regiones; y a través de la presencia de los presidentes de los Consejos regionales en la Comisión Nacional de Planificación (art. 9.º). En dichos contratos se fijan «las condiciones que contribuyen a la realización de los objetivos compatibles con el Plan de la Nación y se definen las condiciones, en virtud de las cuales el Estado participa en dichas acciones» (art. 11); «las acciones que el Estado y las regiones se comprometen a llevar a cabo conjuntamente durante el período de duración del Plan» (art. 11), y, finalmente, se definen las condiciones o bases para la conclusión posterior de los contratos particulares del Plan (en los que se precisan los medios para alcanzar los objetivos definidos en el contrato marco). La gestión para la conclusión de los contratos entre el Estado y las regiones corre a cargo del representante del Estado en la región (art. 11).

C) La novedad más importante de la nueva ley radica no sólo en articular una participación de las regiones en el proceso de elaboración de la planificación nacional, sino en otorgar una sustantividad a la planificación autónoma o particular de cada región —los planes regionales (arts. 14 a 17)—, previa comprobación de la compatibilidad de dichos planes con el Plan de la nación y con los de las demás regiones. El objeto de estos planes se define en los siguien-

tes términos: «El Plan de la región determinará los objetivos a medio plazo de desarrollo económico, social y cultural de la Región durante el período de aplicación del Plan de la Nación. Deberá prever los programas de ejecución a cargo de la región, bien directamente, bien por vía contractual con el Estado, otras regiones, los departamentos, los municipios, las empresas públicas o privadas o cualquier otra persona jurídica» (art. 14). Para el proceso de elaboración de estos Planes se otorga un amplio margen de autonomía: el Plan de cada región será elaborado y aprobado conforme el procedimiento que determine cada Consejo regional (art. 15). Las únicas prescripciones que se imponen al proceso de preparación son: consulta previa obligatoria «del departamento, del Comité Económico y Social Regional y los agentes sociales y económicos de la región»; consulta facultativa con «las empresas públicas o grupo de empresas públicas con implantación en el territorio regional en orden a la previsión de sus actuaciones en la región durante el período de aplicación del Plan», y, en el caso de que para la ejecución del Plan se prevea la conclusión de un contrato con el Estado, el Consejo regional deberá haber aprobado definitivamente el Plan, como límite máximo, «a los tres meses siguientes a la promulgación de la Segunda Ley del Plan» (art. 15).

El Gobierno se reserva la verificación de la compatibilidad de los Planes regionales y de sus respectivos contratos de ejecución con el Plan de la Nación. A tal efecto, los Planes aprobados se remiten al ministro encargado del Plan y de la Ordenación del Territorio, quien previo informe de la Comisión Nacional de Planificación, somete al Gobierno la declaración de compatibilidad (art. 17). Asimismo, en los contratos del Plan entre las regiones y el Estado, y en los convenios particulares, sólo se podrán incluir «actuaciones compatibles con los objetivos del Plan de la Nación». La ley no especifica ni se pronuncia sobre los efectos jurídicos que pueden derivarse de la declaración negativa de compatibilidad, laguna importante que deberá ser colmada por vía reglamentaria o por interpretación judicial.

Para la ejecución de los Planes regionales, la ley instituye, análogamente, la vía contractual —los «contratos regionales de Plan»— con el Estado, con personas jurídicas, públicas o privadas o con otras regiones (art. 18). El régimen jurídico de dichos contratos regionales es análogo a los del Estado.

5. Régimen jurídico de los contratos de Plan

Los artículos 11 y 12 de la nueva ley regulan el régimen jurídico y el ámbito de los llamados contratos de Plan, cuya generalización como instrumento capital para la ejecución de la planificación, constituye una de las novedades más significativas del nuevo sistema.

Conforme al artículo 11, «el Estado podrá celebrar con las entidades territoriales, las regiones, las empresas públicas o privadas, y eventualmente con otras personas jurídicas, contratos de Plan que den

lugar a compromisos recíprocos en orden a la ejecución del Plan y de sus programas prioritarios. Dichos contratos tendrán por objeto acciones que contribuyan a la realización de objetivos compatibles con los del Plan de la Nación. Precisarán las condiciones, en virtud de las cuales participa el Estado en estas actuaciones».

El carácter facultativo de la conclusión de los contratos resulta manifiesto, si bien cuando se trata de empresas —la ley no especifica si sólo las privadas o también las públicas (último párrafo del artículo 11)—, el Estado puede subordinar la celebración del contrato a la «inclusión en el mismo de la definición de las principales orientaciones estratégicas de la empresa y a la justificación de su compatibilidad con los Planes de la Nación. Antes de su conclusión, el proyecto de contrato se remitirá para su información a las instituciones representativas del personal, quienes serán análogamente informadas de las condiciones de su ejecución».

Los contratos de Plan con las regiones «definirán las acciones que conjuntamente Estado y regiones se comprometen a llevar a efecto por vía contractual durante el plazo de duración del Plan, precisando las condiciones para la conclusión ulterior de los contratos singulares». El representante del Estado en la región es el encargado de preparar por cuenta del Estado el contrato de Plan y los contratos particulares.

— El alcance de los compromisos a que puede vincularse el Estado se enuncian en los siguientes términos» dentro de los límites de las dotaciones de la Ley de Presupuestos respectiva o, en su caso, de las autorizaciones de programa, las dotaciones de capital, subvenciones, préstamos, avales, beneficios fiscales y toda clase de ayudas financieras, serán, prioritariamente, acordadas por el Estado en el marco de los contratos de Plan. Podrán ser concedidas, en las condiciones establecidas por la Segunda Ley del Plan, en contrapartida a los compromisos suscritos por sus beneficiarios».

— El régimen jurídico y procedimiento contractual de dichos contratos serán objeto de un decreto, previo informe del Consejo de Estado (art. 12).

— En cuanto al contenido contractual, la ley pone un énfasis especial en proclamar que «los contratos no podrán ser rescindidos por el Estado, antes del plazo normal de su expiración, si no es de acuerdo con las formas y condiciones expresamente estipuladas. Deberán contener exclusivamente cláusulas contractuales».

IV. LA COSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA DE LA PLANIFICACIÓN SEGÚN EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: LA DECISIÓN DE 27 DE JULIO DE 1982

El 7 de julio de 1982 fue aprobada definitivamente la ley, y al amparo del artículo 61.2 de la Constitución, sesenta diputados de la oposición suscitaron la intervención del Consejo Constitucional a efectos

de declarar su disconformidad con la Constitución. El Consejo Constitucional, el 27 de julio de 1982 (19), previo examen de los aducidos motivos de inconstitucionalidad, los rechaza y declara su conformidad con la Constitución. La decisión presenta especial interés en cuanto se pronuncia sobre algunos problemas capitales del régimen jurídico de la planificación. A tal efecto, son de interés retener los siguientes pronunciamientos:

— Frente a la alegación de inconstitucionalidad en orden a reservar la planificación al ámbito de la ley (siendo así que el artículo 34 de la Constitución no contempla expresamente esta materia), el Consejo Constitucional proclama «que si los términos Plan o planificación no figuran en el artículo 34 de la Constitución entre las materias reservadas a la ley, no es menos cierto que por su objeto mismo, el contenido de un Plan Nacional plurianual afecta a las materias reservadas a la ley; por lo demás, por aplicación del artículo 70 de la Constitución, el artículo 2.º de la Ordenanza número 58-1.360, de 29 de diciembre de 1958, sobre la Ley Orgánica del Consejo Económico y Social alude a «los proyectos de leyes de programa o de planes de carácter económico y social», y que el mismo artículo 1.º, último párrafo, de la Ordenanza, número 59-2, de 2 de enero de 1959, Ley Orgánica relativa a las leyes de Presupuestos, hacen mención de los «planes aprobados por el Parlamento»; por todo ello se estima conforme la ley de referencia, en cuanto ha establecido que fueran objeto de una ley, máxime cuando la misma no ha determinado ninguna restricción a las competencias y poderes que al Gobierno otorgan los apartados 1 y 2 del artículo 37 de la Constitución» (ámbito de la reserva reglamentaria).

— Del contenido de los artículos 8.º y 9.º de la ley parece desprenderse que la iniciativa de las leyes de Plan queda reservada al Gobierno, siendo así que las restricciones a la iniciativa legislativa de los miembros del Parlamento sólo pueden derivar de la Constitución. Frente a esta tesis, el Consejo Constitucional sostiene que «si bien las disposiciones de la ley que se enjuicia prevén la remisión de los Proyectos de Ley de Plan por el Gobierno, nada impide a los miembros del Parlamento el ejercicio de su derecho de iniciativa».

— Una de las objeciones de mayor peso, sostenida por los recurrentes, se basaba en que la Segunda Ley del Plan no permite su modificación hasta transcurridos dos años de su aprobación. Sobre este extremo, el Consejo Constitucional proclama que «el legislador no puede autovincularse; una ley puede siempre y sin condiciones, incluso implícitamente, abrogar o modificar una ley anterior o derogarla; de esta suerte, las disposiciones del artículo 4 de la ley (prohibición de modificación antes de dos años) están desprovistas de todo efecto jurídico, no pudiendo limitar en absoluto el derecho de iniciativa del Gobierno o de los miembros del Parlamento; no podrán en

(19) Publicado en la *Actualité juridique. Droit administratif* núm. 11, noviembre de 1982, pp. 652-653.

el futuro impedir la votación de leyes contrarias a dichas disposiciones; en consecuencia, en virtud de su inoperancia, no ha lugar a formular una declaración de su inconstitucionalidad». Análogamente, juzga inoperantes las disposiciones de la ley que imponen un determinado contenido a las leyes futuras (inclusión de las leyes de programa sectoriales en el Plan rectificado —art. 5.º—, integración de los balances de ejecución análogamente en la ley de Rectificación, artículo 13). En este decisivo pronunciamiento cabe observar que si el Consejo Constitucional, en virtud del principio de conservación de la ley, salva la constitucionalidad de la misma, no obstante, el sistema operativo de la ley queda seriamente alterado y quebrantado.

— Frente a la argumentación de los recurrentes, «relativa a» que la mayoría de las disposiciones de la ley sobre la elaboración, preparación y adopción de los Planes atentan contra las competencias que la Constitución reconoce al Gobierno para la dirección y formulación de la política de la nación (en particular arts. 20 y 21 de la Constitución), el Consejo Constitucional formula diversos pronunciamientos en el sentido que: «Si las reglas, conforme a las cuales las leyes son propuestas, votadas y aprobadas, son prefijadas por la Constitución y las Leyes Orgánicas, no le está prohibido al legislador que por sí mismo, con el respeto a aquellas reglas, organice el trabajo legislativo en las materias en las que precisa articular durante años la regularidad, la periodicidad y la continuidad de dicho trabajo necesario para la realización del objetivo perseguido». Al mismo tiempo se afirma: «Dado que las leyes de Plan afectan a un amplio campo económico y social y son establecidas, en principio, para varios años; que su preparación exige la reunión, en tiempo útil, de numerosos datos deducidos de fuentes muy diversas; que toda solución de continuidad de un Plan a otro debe ser evitada; que la ejecución de un Plan debe ser continuo, tanto en orden a las rectificaciones que la necesidad evidencia como para la preparación del siguiente Plan; de todo ello resulta que la fijación por el mismo legislador, a iniciativa, por otra parte, del Gobierno, de un programa sistemático de trabajo legislativo, provisto de fechas y plazos precisos, no contradice por sí mismo ningún principio o regla de valor constitucional, sin perjuicio, de una parte, del derecho que dispone el legislador de modificar en cualquier momento la legislación en este orden o de derogarla, y, de otra, de los derechos del Gobierno en lo que concierne al dominio que le está reservado, los procedimientos de que dispone para protegerlo y las condiciones de su propia organización y su funcionamiento interno». «Si las diversas disposiciones de la ley prevén que el Gobierno deberá adoptar en las fechas o en los plazos fijados de antemano determinadas medidas en orden a la preparación de leyes, remisión de Proyectos de ley del Plan o hacer conocer las condiciones de ejecución del Plan en curso, estas disposiciones de carácter general constituyen medidas de organización del trabajo legislativo y no invasiones a la competencia del Gobierno»; «no está prohibido al legislador, en el marco de

a organización del trabajo legislativo, crear organismos asociados a la preparación del Plan que suministren informaciones e iniciativas, tanto al Gobierno como al Parlamento, máxime cuando dichos informes carecerán de efectos vinculantes y que el Gobierno dispondrá de plena libertad para proceder a cualquier otro tipo de consultas que juzgue útil y dirigir, en pleno ejercicio de sus derechos, la preparación y la presentación de los Proyectos de ley, la ejecución de los Planes y el control de los mismos; asimismo, las disposiciones de la ley relativas a la creación y competencia de la Comisión Nacional de Planificación y las delegaciones parlamentarias no contravienen a estos principios y, en consecuencia, no son contrarios a la Constitución».

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo

