

# SECTOR PÚBLICO Y PLANIFICACION

POR

LUIS COSCULLUELA MONTANER

Profesor Adjunto de la Universidad de Barcelona.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: 1. *Relaciones entre planificación económica y propiedad pública:* a) La carga política del término planificación. b) Las críticas a un sistema de planificación que no presuponga la propiedad pública de las empresas. c) Los primeros sistemas de planificación en los países occidentales; especial significado del marco político-económico en el que nace la planificación francesa. d) La nueva fuerza expansiva de las llamadas planificaciones indicativas; progresiva desconexión de los fenómenos planificación-nacionalización; matizaciones de esta evolución, la importancia de un sector público económico fuerte. 2. *Clases de planes según su valor jurídico:* a) Distinción previa: la planificación en los países socialistas. b) Clases de planes "occidentales". 3. *Delimitación del tema.*—II. VALOR JURÍDICO DEL PLAN PARA EL SECTOR PÚBLICO: 1. *Razones que justifican el valor jurídico vinculante del plan para el sector público:* garantía del cumplimiento de los objetivos del plan con un sector público importante; la propia justificación histórica del plan como instrumento de coordinación del sector público; potenciamiento del control sobre las empresas públicas; consecuencias del compromiso político que el plan implica; ejemplo y garantía para el sector privado. 2. *Razones en contra:* la falta de imperatividad institucional de las previsiones de carácter económico; la equiparación con las técnicas de actuación de las empresas privadas; la ambivalencia del efecto de "arrastré"; el replanteo de los criterios de valoración de los resultados económicos de las empresas; la nota de coherencia interna del plan. 3. *Necesidad de matizar el concepto de valor vinculante:* a) Acogimiento de las razones en favor. b) Matización de las razones en contra: el carácter de flexibilidad del plan. c) Los inconvenientes de una instrumentación jurídica: la rigidez de la "flexibilidad" instrumentada jurídicamente; competencia, procedimiento y límites de las modificaciones.—III. LA INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA DEL VALOR VINCULANTE: A) *Sujetos obligados:* 1. Análisis del artículo 2.º de la Ley del Plan de Desarrollo; los grados de vinculación. 2. La obligatoriedad para la Administración del Estado; planteamiento procesalista del tema y planteamiento organizativo. 3. La obligatoriedad para las entidades estatales autónomas: en especial para los entes de gestión. 4. Las empresas nacionales. B) *Especial consideración de la obligatoriedad para las empresas públicas:* 1. Conexión con el tema de la tutela técnica de las empresas públicas: necesidad de un replanteamiento general del tema en un estatuto de las empresas públicas; problemática de las directivas. 2. El juego de las técnicas organizativas de derecho privado como límite a esta tutela técnica: problemática del interés social de las empresas; en especial en las empresas mixtas. C) *La técnica de vinculación por acto interpuesto:* 1. Los programas de inversiones y normas de actuación: significado presupuestario y como técnica de modificación del plan; crítica de los programas establecidos. 2. El régimen de polos y polígonos de desarrollo: crítica. 3. La

técnica de inclusión en el régimen de acción concertada: a) Justificación. b) Problemas de aplicación del régimen de acción concertada a las empresas públicas. D) *La influencia de facto de las empresas públicas en la determinación de las previsiones de los planes y programas*: 1. Empresas públicas en situación de monopolio que cuentan con planes propios: los problemas de su regulación detallada; algunos supuestos de reacción en la ejecución del plan. 2. Empresas públicas integradas en el régimen de acción concertada: la "acción subsidiaria" de las empresas nacionales dentro del régimen de concierto.

## I

### INTRODUCCIÓN.

1. La planificación económica es un concepto que en el pasado ha tenido una gran carga política (1). Concebida, en principio, como un sistema económico sustitutivo del de economía de mercado, estaba adscrita a la ideología socialista. Frente a ella, en consecuencia, se alzaban los defensores de las ideologías liberales o neoliberales, que veían en la planificación una auténtica fuente de atentados y servidumbres para los derechos individuales fundamentales (2). El estudio de la planificación se presentaba, pues, en forma de dilema y en torno a la oposición planificación-libertad (3).

Todavía recientemente se tiende a vincular el término planificación a la ideología política marxista, y en un intento de superación, han sido muchos los autores que prefieren el término de programación para aludir a una técnica perfectamente compatible con los presupuestos constitucionales de las democracias clásicas que sancionan el principio de la libre iniciativa económica. El fenómeno no es simplemente doctrinal (4), sino que ha trascendido a algunos textos constitucionales (5).

---

(1) Cfr. por todos PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, *in totum*.

(2) Cfr. HAYEK, *Pianificazione economica collettivistica, Studi critici sulle possibilità del socialismo*, trad. ital., Torino, 1946.

(3) Cfr. las referencias contenidas en MANNHEIM, *Libertad y planificación social*. Ed. Fond. Cult. Ec., Méjico, 1946; CAPOGRASSI, G., *Persona e pianificazione*, en "Quaderni Iustitia"; *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*. Ed. Stvdium, Roma 1955; PAPI, *Pianificazione economica in regime democratico in Studi in onore di G. Mortara*, Padova, 1954.

(4) Cfr. las discusiones en la doctrina italiana recogidas por GIANNINI M. S., *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, en "Riv. Dir. Comm.", 1959, pág. 315; SPACNUOLO VICORITA, V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, págs. 269 y sigs.; PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., págs. 93 y sigs. En la doctrina francesa, vid. BETTELHEIM, C., *Problemes théoriques et pratiques de la planification*, París, 1951, pág. 28.

(5) Vid. especialmente el artículo 41, 3.º, de la Constitución italiana, cuya termino-

Pero no nos interesan aquí estos problemas generales de la planificación, sino solamente constatar que la planificación es efectivamente el sistema económico característico de los países socialistas, y que la planificación integral cobra en ellos un sentido político económico muy concreto, cual es el de sustituir al mercado y regular la actividad de unos medios económicos cuya propiedad tiene por expresa reserva constitucional carácter público.

Esta significación coherente de la planificación socialista ha hecho que por muchos autores se niegue eficacia e incluso categoría dogmática a todo intento de planificación que no presuponga la propiedad pública de las empresas económicas (6). La tendencia a reservar el concepto de planificación para el sistema económico socialista cobra así una mayor precisión científica, haciendo recaer entonces la esencia de la planificación en la total nacionalización de la economía. De igual modo, en el plano jurídico, la planificación integral socialista se reviste de unos caracteres precisos y definidos, que se condensan en la obligatoriedad jurídica de sus previsiones, las cuales cobran así el valor de auténticas prescripciones, sin importar cuál sea la exacta titularidad dominical de las empresas destinatarias de las mismas. La nota jurídico-formal esencial de la planificación socialista estriba, pues, en que la misma cobra el valor de *super-ley* y desenvuelve efectos jurídicos vinculantes para toda suerte de actividades económicas sin importar que los sujetos sean empresas estatales o no (7). Pero la nota sustancial de la planificación socialista estriba en la sustitución del sistema de economía de mercado por el de la organización económica socialista, cuyo presupuesto constitucional impone la exigencia de que todas las formas de propiedad de los medios e instrumentos de producción tengan carácter socialista (8).

En los países occidentales, el tema de la relación planificación-nacio-

---

logía ha dado lugar a una viva, si bien no menos estéril discusión doctrinal sobre la planificación económica (vid., *supra*, nota 4).

(6) Así LESCUYER (*Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, París, 1962) afirma que "la nationalisation est une mesure inséparable de la planification" y recoge la tesis de C. J. FRIEDRICH (*La démocratie constitutionnelle*, PUF, 1958, pág. 54), de que "nationaliser n'a guère de signification en l'absence d'un plan économique dans lequel les industries nationales reçoivent un rôle bien déterminé à jouer (op. cit., pág. 27). En igual sentido BETTELHEIM, C., *Problèmes théoriques*, op. cit., pág. 58; KATZAROV, K., *Teoría de la nacionalización*, Méjico, 1963, pág. 394; DELION, A. G., *L'État et les entreprises publiques*, Sirey, 1959, pág. 119; "Les notions de planification et de gestion économique publique sont instimement liées".

(7) Sobre el exacto sentido de esta tesis, cfr. por todo PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., págs. 200 y sigs.

(8) Cfr. KATZAROV, K., *Teoría*, op. cit., págs. 413 y sigs.

nalización sigue siendo un problema de capital importancia. Ello es así porque si realmente la planificación no afecta tanto a la propiedad de los medios de producción cuanto al principio de libre iniciativa, la no obligatoriedad de los planes para el sector privado supone que la eficacia real de la planificación vuelve a depender básicamente de la extensión del sector público económico (9). La razón es clara sólo por la vía de la dependencia orgánica, sin importar la naturaleza de ésta, puede el Estado imponer jurídicamente las previsiones del plan económico, que por exigencia constitucional tiene naturaleza esencialmente indicativa. La planificación occidental, por tanto, sigue estrechamente ligada a la presencia de un sector público importante que garantice su eficacia.

Una breve referencia a la experiencia planificadora en algunos países de la Europa occidental puede ayudarnos a centrar el problema. Prescindiendo de las referencias históricas a nacionalizaciones sectoriales, la llamada gran «vague» de las nacionalizaciones (10) de carácter económico se producen en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y en el marco político de la toma del poder por los partidos socialistas, operándose entonces, singularmente en Inglaterra y Francia, las nacionalizaciones de las grandes empresas (11). Pero la política económica de los partidos socialistas no termina, sino que más bien tiene como simple presupuesto estas nacionalizaciones. En efecto, pronto se deja sentir la necesidad de establecer una política coordinada de todo este importante sector público económico recién establecido, y surgen así, en Francia, las primeras experiencias de planificación económica «occidental». Presupuesto de esta experiencia fué, es importante el subrayarlo, la existencia de un extenso sector público empresarial que garantizaba la eficacia de la ejecución de un plan económico que, por otra parte, no desplegaba efectos jurídicos vinculantes para el sector privado. La planificación «occidental» ha tenido, pues, como presupuesto originario

---

(9) Así, M. WAN MEERHAEGHE: "Les possibilités d'action dépendent de l'importance respective des secteurs public et privé. Moins le secteur public et nationalisé est important, moins les autorités pourront influencer l'économie nationale" (*La planification indicative en el Colloque sur les problèmes de la planification*), Bruxelles, 1963, pág. 43. En el mismo sentido MEYNAUD, *Planification*, op. cit., pág. 75.

(10) Cfr. P. DU PONT, *L'État industriel*, Sirey, París, 1961, especialmente páginas 13 y siguientes; DELION, A. G., *L'État et les entreprises publiques*, Sirey, París, 1959, páginas 6-7; LESCOUYER, *Le contrôle*, op. cit., págs. 21 y sigs.; KATZAROV, K., *Teoría*, op. cit., págs. 71 y sigs.; CHENOT, *Les entreprises nationalisées*, PUF, París, 1959, págs. 17 y sigs.

(11) La formación de un extenso sector público en Francia, tras la segunda guerra mundial, fué también marginalmente favorecida por las confiscaciones en base a responsabilidades de guerra. Cfr. por todos P. DU PONT, *L'État*, op. cit., págs. 21-22.

la creación de un sector público empresarial que venía a constituir su espina dorsal.

Con posterioridad asistimos al fenómeno de la fuerza expansiva de las llamadas planificaciones indicativas o a «la francesa». Fenómeno cuyo auge lleva consigo, en primer lugar, una desradicalización en las consideraciones políticas de este sistema económico, especialmente en el problema de su compatibilidad con los presupuestos constitucionales de las democracias clásicas (12). Conviene notar, a su vez, que el término planificación se iba cargando de adjetivos y conceptos sugestivos (indicativa, *souple*, sistema de economía concertada, ardiente obligación ciudadana, etc., etc.), tendentes a destacar su significado democrático y a colocar en primer plano la acción económica de los particulares en un esfuerzo por respetar formalmente los principios económicos de porte liberal.

No obstante, un análisis atento del funcionamiento real de la planificación nos permite constatar la decisiva influencia en todos los supuestos del sector público económico, en orden a la realización de las previsiones del plan. Sirvan de ejemplo las experiencias francesas y el reciente *piano economico* italiano, que cuentan a sus servicios con un importante sector público económico.

En resumen, pues, si el sistema de planificación no conlleva necesariamente un régimen de nacionalización total de los medios de producción económica, lo cual sería tanto como afirmar la existencia de un

---

(12) Así el profesor H. NEUMAN concluyó en la alocución de clausura al coloquio sobre *Les problèmes de la planification* (Université Libre de Bruxelles, 1963, pág. 244): “En resumen, la planificación pública puede, pues, conciliarse con todas las formas de organización política, económica y social. Ella puede también actuar sobre cualquiera de las estructuras —psíquicas, humanas, psicológicas, económicas, técnicas, sociales políticas o institucionales— que condicionan la evolución de las sociedades”. Sobre la compatibilidad de la planificación con los presupuestos constitucionales de las democracias clásicas, cfr. el interesante volumen de “Quaderni Iustitia”, sobre *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*. Ed. Stvdium, Roma, 1955, especialmente los trabajos de LUZZATTO, *La pianificazione in regime democratico*, y NARDI, *Condizioni e forme della pianificazione economica*; cfr. igualmente allí el documentado estudio del maestro MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, recogido también en “Riv. Trim. Dir. Pubbl.”, 1954, págs. 560 y sigs., y la obra de LAUTERBACH, *Libertà e pianificazione*, trad. ital., Bologna, 1957. En la doctrina española vid. el estudio de S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, en esta REVISTA, núm. 50, mayo-agosto, especialmente págs. 123 y sigs., quien sostiene la necesidad de precisar el significado de la afirmación de que la planificación es un fenómeno de validez casi universal, ya que la misma “responde..., según los casos, a condicionamientos políticos muy diferentes... Arrancadas las fórmulas planificadoras de los esquemas en que originariamente se desarrollaron, se usarán más tarde, sin embargo, también con un signo del todo diferente”

solo tipo de planificación, lo que es evidente, al menos, es que la garantía de una planificación indicativa sólo puede fundarse en la existencia de un sector público empresarial que tenga una posición dominante en sectores clave de la economía nacional. En otro caso, al no poder imponer las previsiones del plan con fuerza jurídica vinculante a los particulares, la decisión de éstos queda como auténtico árbitro de los resultados económicos en importantes sectores de la economía nacional, lo que conduciría a la aleatoriedad de los resultados del plan. La presencia de las empresas públicas en los sectores económicos «clave», por el contrario, no sólo garantiza la ejecución del plan por su propia actividad, sino que también provoca un efecto económico de «arrastre» sobre los demás sujetos privados, que se ven así forzados a seguir las directrices del plan.

Así razonado, se hace difícil comprender la existencia de un movimiento planificador que prevea en sus disposiciones un auténtico desapoderamiento económico de las empresas públicas (13), limitando al máximo su campo de acción y sometiéndolas, por el contrario, a un criterio de valoración de resultados igual al de las empresas privadas, esto es, considerando exclusiva o fundamentalmente el volumen de beneficios obtenidos. Esta es la filosofía político-económica de la planificación española, que a una lógica política general de captación del sector privado dentro del régimen de acción concertada, une un significativo y contradictorio régimen de limitación a la empresa pública (14).

El legislador español parece, pues, haber encontrado la panacea liberal a la vieja polémica sobre la relación entre el sistema de planificación y la nacionalización de los medios de producción, disponiendo un régimen jurídico inspirado en la política de progresiva desnacionalización. Hemos pasado, pues, no sabemos bien con qué fundamento técnico, al otro extremo de las primeras soluciones dadas a la repetida

---

(13) Cfr. los estudios del profesor S. MARTÍN-RETORTILLO, *Organización administrativa de las empresas públicas en España*, en "Rev. Inst. Cien. Admón", 1966, y *La empresa pública como alternativa*, en "Rev. D. Merc.", núm. 105-106, julio-diciembre, págs. 51 y sigs.

(14) La política de limitación a la empresa pública no se reduce únicamente al momento de su creación (regulado por el artículo 4.º de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, que las reconduce prácticamente a los sectores de explotación deficitaria), sino que se extiende también a la política de explotación industrial, fijando unos límites de producción máxima inferiores a su capacidad real, a fin de no entrar en competencia con las empresas privadas que actúan en el sector. Sirva de ejemplo el programa nacional siderúrgico aprobado por Orden de 12 de noviembre de 1964 (vid. *infra*, parte II). Sobre el significado político y jurídico de esta política de limitación de la empresa pública cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *La empresa pública*, op. cit., págs. 74 y sigs.

cuestión de la relación planificación-nacionalización. El legislador español ha culminado un proceso histórico de apoderamiento de una técnica económica que originariamente había surgido al servicio de un sector económico nacionalizado (totalmente —sistemas marxistas— o fundamentalmente —situación francesa de la postguerra—) para dar precisamente la alternativa neoliberal en la política de planificación a la solución socialista de nacionalización de los medios de producción. Parafraseando un conocido dicho español, diríamos que «doctores tiene la economía» para enjuiciar técnicamente la validez de esta línea política, pero permítasenos dejar constancia de que un importante sector doctrinal reprueba este sistema de planificación «a la española», que se presenta como la más depurada fórmula al servicio de la economía neoliberal (15), y los resultados del primer plan parece no contradecirles en demasía.

2. Contar con un sector público importante es casi una exigencia institucional de la planificación económica en orden a garantizar la eficacia de su cumplimiento; pero este tema está directamente relacionado con la problemática del valor jurídico de los planes, por lo que para completar nuestra exposición es preciso analizar dicha problemática.

Como sabemos, la clasificación más general agrupa los planes en dos categorías fundamentales: planes coactivos y planes indicativos (16). Los primeros se caracterizan por integrarse en el concepto de acto *super legislativo* (17) y desplegar, en consecuencia, efectos de vinculación general frente a todos los sujetos económicos. La configuración de los llamados planes indicativos es, sin embargo, más compleja, ya que si comúnmente se sostiene que su nota definitoria es la ausencia de efectos

---

(15) Creo que precisamente desde este prisma de la acción del sector público en el plan español es conveniente significar sus diferencias con el plan francés. Si, en principio, cabe afirmar, como ha destacado la mejor doctrina patria, la total inspiración que tuvo el legislador español en el modelo francés, es preciso hacer notar esta fundamental diferencia en el trato de desfavor hacia el sector público que dispone el plan español, contrariamente al francés, que siempre fué consciente de que un extenso sector público empresarial era la espina dorsal en que se apoyaba la política de planificación.

(16) Cfr. MIELE, *Problemi costituzionali*, op. cit., págs. 784 y sigs.; P. BAUCHET, *L'expérience française de planification*, París, 1958, págs. 35 y sigs.; LAMBERT, M. P., *Les principaux types de planification*, en *Coloquio sur les problèmes de la planification*, op. cit., págs. 27 y sigs.

(17) El término ha sido acuñado por KATZAROV, *Teoría*, op. cit., pág. 436. Pero el fenómeno no había escapado a los autores franceses que se habían ocupado del problema de la incompatibilidad entre las Leyes ordinarias y el plan que debía tener un efecto jurídico superior. Cfr. VEDEL, *Manual de Droit constitutionnel*, pág. 491; RIVERO, *Vers un statut juridique du Plan Monnet*, en "Droit Social", mars 1950; BAUCHET, *L'expérience française de planification*, París, 1958.

jurídicos vinculantes, esta idea precisa de algunas matizaciones, pues estos planes no despliegan normalmente un efecto jurídico indivisible. Su fuerza jurídica está en función de los sectores planificados y de los sujetos tomados en consideración, siendo en unos casos indicativo, pero estando en muchos otros revestido de fuerza jurídica vinculante.

El profesor LAMBERT ha puesto de manifiesto que el concepto de planificación indicativa es genérico y abarca una variada tipología netamente diferencial: la planificación contractual, planificación *influencement*, por repartición de los medios necesarios de producción, por mandatos y prohibiciones y planificación a través de las empresas públicas (18). En rigor, estas categorías pueden reducirse a la primera y a la última, en cuanto las demás constituyen, más bien, variaciones tendentes a conseguir la imposición, por medios indirectos, de las previsiones del plan a los particulares. Y precisando más, podríamos decir que el tipo de planificación más común es el resultante de la combinación de las dos categorías expuestas anteriormente.

Las clasificaciones precedentes están basadas ciertamente en criterios económicos, pero que, sin embargo, ayudan a comprender el problema del valor jurídico de los planes. En efecto, en base a esos criterios, aunque no con una correspondencia perfecta, podemos clasificar los planes «occidentales» en orden a los efectos jurídicos que despliegan en tres categorías: planes indicativos *strictu sensu*, que no comportan ningún género de sujeción (19), aunque normalmente persiguen un *engagement* de los sujetos económicos a través del acto de concierto, que se configura así como un acto de instrumentación jurídica del plan, desempeñando la función de un acto habilitante de efectos jurídicos. En segundo lugar, los planes vinculantes para el sector público, que no pretenden desplegar ningún efecto jurídico para el sector privado. Y por último, los planes mixtos que sancionan la obligatoriedad para el sector público y pretenden a la vez la colaboración del sector privado a través de los concertados.

### 3. Nuestro trabajo tiene por objeto fundamental el estudio del va-

(18) LAMBERT pone de relieve que "en el sentido estricto del término, la planificación indicativa consistiría solamente en que los planificadores trazan ante el país una serie de objetivos que creen deseables y alcanzables, y esperan que el conjunto de fuerzas económicas y sociales, espontáneamente, se dirigirá hacia esos objetivos. En realidad, llamamos, en nuestros días, planificación indicativa en el lenguaje corriente, a una planificación que va mucho más allá (*Les principaux*, op. cit., pág. 29). Vid. también PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., págs. 214 y sigs.

(19) Cfr. las precisiones de PREDIERI, op. cit., págs. 200 y sigs.

lor vinculante para el sector público que sancionan los que hemos denominado planes mixtos, entre los que se encuadra el plan español. Los dos puntos esenciales son la justificación de esta obligatoriedad y la problemática de su articulación jurídica, matizando en este segundo aspecto cuál sea el verdadero alcance de la vinculación. Por otra parte, se hace también especial objeto de atención a la temática de las empresas públicas, de cuya importancia decisiva en la consecución de los objetivos del plan ya hemos hablado, y respecto a las cuales presenta mayores complejidades el establecimiento del repetido valor vinculante del plan.

Por consiguiente, han quedado fuera de nuestro estudio algunos temas fundamentales de la regulación de las empresas públicas establecido por la propia Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprobó el I Plan de Desarrollo Económico y Social. Nos referimos especialmente a la problemática de su creación y extinción, regulada en el artículo 4 de la citada Ley; pero sobre estos temas existen ya en nuestra literatura distintos estudios (20), y por otra parte, estos temas tienen su más justo encuadre sistemático en el régimen estatutario de la empresa pública y no en la política de planificación. Desde este punto de vista, es censurable su propia inserción en la Ley de aprobación del plan. Considérese en especial el problema de la vigencia de las Leyes de plan, que con independencia de su posible encuadre dogmático en las llamadas leyes-medida (21), es lo cierto que en principio son Leyes con vigencia sometida a plazo. Y cumplido éste, ¿qué ocurre, por ejemplo, con las disposiciones reguladoras del procedimiento de regulación de las empresas públicas? Parece evidente, tanto más cuanto el legislador ha puesto especial énfasis en considerar esta regulación como un desarrollo del principio constitucional de subsidiaridad, que esta normativa no guarda relación directa con los objetivos del I Plan. Más bien puede considerarse como una normativa, cuyo alcance político es, por otra parte, muy discutible, propia del estatuto general de la empresa pública, y por tanto, su caducidad normativa no parece claramente justificada en el plano de la técnica jurídica. La próxima, aunque demorada, aprobación de la Ley del II Plan podrá darnos alguna luz sobre este problema de técnica legislativa.

Toda esta problemática que se produce en la instrumentación jurí-

---

(20) Cfr. especialmente T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El procedimiento previo a la creación o expansión de una empresa nacional*, en esta REVISTA, núm. 49, enero-abril, 1966 págs. 309 y sigs.

(21) Cfr. S. MARTÍN-REFORTILLO, *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, en esta REVISTA, núm. 50.

dica de la política de planificación, aconseja, si no hubiera ya otras razones más generales, un replanteo orgánico del tema en un estatuto de las empresas públicas. El cuadro normativo básico de éstas, integrado por la trilogía de las Leyes de Entidades Estatales Autónomas, del Patrimonio del Estado y del Plan de Desarrollo, dejan sin regular aspectos orgánicos esenciales en los que deberían fundamentarse las garantías jurídicas del efecto vinculante del plan.

## II

### EL VALOR JURÍDICO VINCULANTE DEL PLAN PARA EL SECTOR PÚBLICO.

1. La doctrina ha puesto de manifiesto varios argumentos que apoyan la defensa de la obligatoriedad del Plan para el sector público. Se aduce, en primer lugar, que este es el efecto que parece desprenderse lógicamente de la propia finalidad de aquél, por cuanto si la adopción de un plan supone la disposición de una serie de medios para la obtención de un resultado —en nuestro caso el desarrollo económico nacional—, resulta evidente, dada la importancia del sector público en la vida económica, que su deserción en la ejecución del Plan determinaría necesariamente el fracaso del mismo. Por otra parte, si el Plan fija, por definición, los intereses económicos nacionales, resulta lógico su obligatoriedad para el sector público, que es el mayormente obligado a satisfacerlos.

Otro grupo de argumentos basa la obligatoriedad del Plan en la propia justificación histórica de la planificación, surgida, como hemos visto, para coordinar la acción de un sector público económico cada vez más extenso. Sin insistir de nuevo en el tema, si queremos indicar que el efecto vinculante del Plan para estos entes es una exigencia técnica en orden a la más idónea dirección de la acción pública económica (22), especialmente en base a la multiplicidad de entes institucionales que operan en este sector (23). La idea ha sido recogida por nuestro I Plan

---

(22) Cfr. KATZAROV, *Teoría*, op. cit., pág. 394: "La nacionalización está orgánicamente vinculada a la explotación planificada y ve en el plan económico estatal la forma suprema de una explotación radical y útil al pueblo. Ni siquiera se puede decir si el plan como idea precede al postulado de la nacionalización, o si deriva de él".

(23) Téngase en cuenta que es en el sector económico donde mayormente ha utilizado la Administración su potestad de personificación, técnica que, por otra parte, ha

de Desarrollo, que, pese a su posición «subsidiarista», no puede por menos que reflejar la necesaria e íntima conexión entre la idea del Plan y el sector público. El Plan español dice expresamente: «Para el sector público el Plan viene a suplir la ausencia de un mecanismo semejante al del mercado, que de forma automática ponga de relieve las posibles incoherencias de las decisiones, vigilando la economicidad y buena administración de los recursos consustanciales a la expansión y desarrollo económicos». Para la Administración pública, por tanto, el Plan tiene valor vinculante (24).

Es importante destacar también que la aprobación de un plan vinculante así entendido para las empresas públicas tiene un efecto marginal no desdeñable: el de potenciar el control sobre las mismas. El Plan se presenta, desde esta perspectiva, como un arma de defensa de la Administración contra los propios entes institucionales de ella dependientes. Estos, al amparo del principio de máxima eficiencia y equiparación a las técnicas de actuación de las empresas privadas, tienden cada vez más a mostrarse «independientes» en su política empresarial, considerando que las directrices de los órganos administrativos están excesivamente lastradas por consideraciones políticas que estiman perjudiciales para los «intereses de la empresa». La plus valencia fáctica de las empresas públicas frente a la propia Administración es cada vez mayor (25); de ahí que un plan global produzca esa influencia al tener que insertar en él la política de cada empresa siguiendo unos criterios de valoración conjunta de la política económica de todo el sector público.

La idea es importante y debe realizarse la mayor objetividad de las valoraciones económicas que todo encuadre en un plan general plurisubjetivo comporta. No obstante, no debe olvidarse, siquiera como matización de esta idea, que en definitiva, muchas de las grandes empresas públicas tienen un carácter monopolístico en los sectores en que actúan, y que en dichos sectores el Plan se nos presenta como un simple plan de planes que recoge fundamentalmente los planes particulares de dichas empresas. En cierto modo, pues, se sigue dando esa influencia *de facto* en las decisiones político-administrativas que afectan a las em-

---

sido la gran arma de combate del capitalismo privado. Vid. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 1965, págs. 214 y sigs.; CLAVERO ARÉVALO, *Personalidad jurídica y derecho singular en las Administraciones autónomas*, "B. O. del E.", "Col. Conf. y Doc.", número 1.

(24) Plan de Desarrollo Económico y Social, años 1964 a 1967, Madrid, 1963, páginas 46-47.

(25) Cfr. DELION, *L'État*, op. cit., pág. 78.; S. MARTÍN-RETORTILLO, *La empresa*, op. cit., pág. 70.

presas públicas más importantes. Dichas empresas parecen salvar la barrera que el plan global supone y consiguen la inserción de sus planes individuales en el general, con pocas más dificultades que en las que encontraban para la aprobación de sus planes particulares de empresa por los órganos de las que dependen (26).

Pero el fundamento de la obligatoriedad del plan para el sector público no se halla sólo en exigencias internas o, si se quiere, organizativas, sino que dimana también de la idea de compromiso político que el plan indica. La aprobación legislativa del plan supone, en efecto, un pacto político del Gobierno frente a la Asamblea (27), que obliga a la Administración al puntual cumplimiento del plan y que habilita al Parlamento para fiscalizar y controlar su ejecución.

Por último, la obligatoriedad del plan para el sector público constituye una garantía dada al sector privado, justificando, por otra parte, toda la serie de medidas de *influencement* sobre los particulares en función de un pretendido ensamblaje global de todos los sujetos económicos. Al sector público no lo es permitido separarse de estas previsiones generales, porque entonces se está rompiendo la coherencia de toda la política planificadora y se viola el compromiso inicial precisamente por el sujeto llamado a regir su ejecución (28).

En esta misma línea hay que considerar que los planes indicativos pretenden la captación del sector privado en la ejecución de sus previsiones, bien a través del régimen de acción concertada, bien confiando a la libre decisión del empresario particular el desarrollo de una acción complementaria de los sujetos públicos. En este segundo aspecto, sin duda extremadamente difuminado, es preciso resaltar cómo el plan ha supuesto para muchas empresas que actúan al servicio de la Administración en actividades auxiliares de la producción de las empresas públicas, un acto estabilizador de sus fluctuantes previsiones. Es evidente que para la acomodación de estos sujetos a las previsiones del plan la garantía de su puntual cumplimiento por el sector público es un factor de capital importancia que aumenta su confianza y les da la necesaria seguridad en su política empresarial. Pero, sobre todo, la doctrina ha puesto de manifiesto, siguiendo muy estrechamente a P. MASSÉ, que

---

(26) Cfr. por todos DELION, *L'État*, op. cit., pág. 120: "On peut se demander si ce sont les plans d'entreprise qui entrent dans le Plan National ou si c'est le Plan National qui entérine les plans d'entreprise".

(27) Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Parlamento y Gobierno en la planificación económica*, en esta REVISTA, núm. 52; PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., págs. 509 y sigs.

(28) Cfr. MEYNAUD, *Planification et politique*, Lausanne, 1963, págs. 127 y sigs.

el plan supone una cohesión de la acción pública y privada, basada en una sutil pero segura relación de confianza que da el conocimiento „revio de la política económica a seguir y la seguridad de su fiel ejecución (29). Sin ánimo de extendernos más en este argumento, conviene recordar que la captación psicológica del sector privado ha sido considerada como una de las finalidades básicas del plan indicativo, según el modelo francés (30), y los órganos planificadores han dedicado una parte importante de su actividad a conseguir la confianza de los particulares en el plan sobre la base, precisamente, de la regularidad que el mismo da a la acción pública económica.

2. La doctrina, sin embargo, no acepta unánimemente la conveniencia de establecer el efecto vinculante de los planes para el sector público económico. Se apoya esta tesis en una serie de argumentos que analizamos seguidamente, y que tienden fundamentalmente a demostrar la embarazosa situación económica en que pueden quedar situadas las empresas públicas sometidas a una férrea disciplina de plan.

Se argumenta en este sentido que si bien la planificación indicativa es tendencialmente global (tiende a ordenar la acción de los sujetos económicos en función del desarrollo nacional), no supone, sin embargo, la sustitución del sistema de economía de mercado en el que las previsiones de los sujetos, especialmente de los particulares, son adoptadas en función de sus propios intereses, que pueden no ser coincidentes con los del plan. En este sistema económico, cualquier conjunto de previsiones conlleva en su propia esencia un margen de inseguridad ciertamente importante, dado que la actuación de los sujetos económicos permanece en gran medida interdependiente. Y, por otra parte, sus decisiones económicas pueden provocar importantes influencias en otros sujetos y en el contexto general de la economía. En el sistema económico de mercado cualquier previsión debe estar sujeta a eventuales modificaciones en función de la coyuntura; en este marco, es dable afirmar la falta de imperatividad institucional de las previsiones económicas, y por consiguiente, no es defendible un efecto vinculante de las mismas para el sector público económico (31).

---

(29) P. MASSE, *Le plan ou l'antihazard*, especialmente págs. 144 y sigs.; PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., págs. 214 y sigs.

(30) P. MASSE, op. cit., pág. 152: "L'esprit du Plan c'est le concert de toutes les forces économiques et sociales de la Nation... M. Jean Monnet employait déjà l'expression d'économie concertée, qui a gardé toute sa vertu".

(31) MEYNAUD, *Planification*, op. cit., págs. 72 y sigs.

El argumento anterior enlaza con el principio de equiparación del sector público económico a las técnicas y criterios de actuación de las empresas privadas. Someter al sector público económico a una férrea disciplina de plan, se dice, supone situarlo en condiciones de desventaja frente a los particulares que tienen en su mano el poder de acomodar, en cualquier momento, sus planes individuales buscando las circunstancias más favorables del mercado (32). Por consiguiente, si predicamos el valor vinculante del plan para las empresas públicas, las estamos sometiendo a un criterio de acción económica de carácter político que las aparta del tan repetido principio de equiparación de los criterios de actuación de aquellas empresas y las privadas. Los que propugnan el valor vinculante del plan para el sector público deben, pues, ser conscientes de esto; honestamente no pueden luego, a la hora de valorar los resultados de las empresas públicas aplicar criterios de rentabilidad económica idénticos a los de las empresas privadas (33). Es evidente que pueden producirse, en la ejecución del plan, situaciones de choque entre el interés nacional, representado por los objetivos planificados, y el interés económico particular de las empresas públicas (34); la vinculación en este caso debe repercutir en un radical cambio de perspectiva en el control de estas empresas, que escaparan así a una valoración puramente económica de su actuación, para limitarse a constatar la fiel ejecución de las previsiones del plan, e imputando toda valoración de resultados económicos a la decisión política en cuya virtud se fijaron esos objetivos. En síntesis, si el plan tiene efecto vinculante para el sector público, la eficacia de éste debe medirse en términos de efectiva contribución global a la consecución de los objetivos del plan y no en términos de rentabilidad individual de la empresa.

La doctrina también ha destacado el sofisma que supone apoyar la vinculación del plan en el ejemplo de los planes socialistas; éstos tienen un efecto coactivo indivisible para todos los sujetos económicos, y suponen la sustitución del sistema de mercado por el de economía planificada propiamente dicha. Precisamente, apoyándose en este carácter

---

(32) Vid. DELION, *L'État*, op. cit., pág. 27: "Toutefois l'imperfection des planifications 'semi-liberales' et le fait que le secteur privé peut ne pas le respecteur exactement peuvent mettre en mauvaise posture les entreprises publiques plus ou moins obligées de les respecter". En igual sentido, MEYNAUD, op. cit., pág. 145: "Un programme est un tout et le secteur public connaîtrait des embarras s'il était le seul à exécuter ponctuellement les normes fixées".

(33) Sobre los criterios de valoración de la rentabilidad de las empresas públicas cfr. ROBSON, *Industria nacionalizada y propiedad pública*, Madrid, 1964, págs. 398 y sigs.

(34) Cfr. ROBSON, op. cit., págs. 408 y sigs.

de coherencia interna que el plan debe tener, se critica la implantación de un efecto jurídicamente vinculante para el sector público y simplemente indicativo para el sector privado (35).

3. Creemos que para estudiar el problema que nos ocupa debe empezarse por matizar o, mejor, precisar un tema de tanto significado como es el propio concepto del valor vinculante del plan.

No cabe duda de que debe partirse de un acogimiento general de las razones alegadas en favor del repetido efecto del plan para el sector público. Pueden apoyar esta opción las de coincidencia de las previsiones del plan con los intereses económicos nacionales, por lo que resulta ilógico defender una desviación de esas metas por parte de sujetos que por su carácter público vienen mayormente obligados a seguirlo; se justifica igualmente la obligatoriedad por constituir una exigencia institucional de la función coordinadora que el plan entraña para el sector público; por el decisivo peso que las empresas públicas deben tener en la economía nacional, que produciría, caso de separarse estos entes de las previsiones de aquél, el automático incumplimiento de sus previsiones; por último, porque, como sabemos, el plan tiene una función marginal, pero importante, de información e invitación a su cumplimiento por parte de todos los sujetos económicos, y las empresas públicas deben con su conducta dar ejemplo.

Por otra parte, conviene matizar algunas de las razones contrarias al valor vinculante del plan «indicativo». Como hemos visto, los argumentos alegados giran en torno a la posición desfavorable en que el sector público puede encontrarse ante un imprevisto cambio de las circunstancias económicas, o simplemente ante la consecuencia de que algunas decisiones esperadas por parte del sector privado no se producen, y en general, ante el fallo de algunos de los presupuestos en que se hubieran basado las previsiones del plan. Pues bien, en primer término, hemos de advertir, por otra parte, que el plan no regula por igual todos los sectores que contempla, limitándose en algunos supuestos a señalar simplemente los objetivos a cubrir y descendiendo, en otros casos, a especificar, con más o menos detalle, los instrumentos precisos para lograrlos. En el primer caso, la determinación de la política a seguir se deja para actos subsiguientes, en los que pueden apreciarse debidamente las eventuales variaciones de la coyuntura económica, por lo que los peligros o situaciones de desventaja apuntados se reducen con-

---

(35) Cfr. MEYNAUD, *Planification*, op. cit., págs. 73 y sigs.

siderablemente. También es desigual la posición que ocupan los entes públicos, las empresas públicas, dentro de los respectivos sectores en que actúan. En efecto, el concepto de sector público empresarial es excesivamente general, agrupando un conjunto de entes muy heterogéneos (36). Así, la pluralidad de empresas públicas actúan en posiciones económicas muy diversas dentro de sus respectivos sectores. En unos, la empresa pública se encuentra en régimen de monopolio, y por consiguiente, el efecto vinculante para ella de los objetivos del plan presenta menores problemas que cuando se trata de empresas que actúan en sectores fuertemente competitivos, donde la interdependencia entre todos los sujetos públicos y privados es muy fuerte. La situación evidentemente se agrava cuando el mercado de las empresas públicas es internacional o está sujeto a frecuentes innovaciones técnicas (37). Las distinciones y subdistinciones de carácter económico podrían multiplicarse; aquí sólo nos interesa dejar constancia de los riesgos que entraña defender o negar un efecto jurídico vinculante del plan para el sector público, *in genere*, sin tener en cuenta que tras este concepto se esconde un complejo económico de carácter muy heterogéneo que es preciso matizar en cada caso.

De ahí, que en relación con las situaciones apuntadas no parece presente grandes inconvenientes la defensa del efecto vinculante del plan para las empresas que actúan en régimen de monopolio; igualmente, aunque con mayores reservas para aquellas empresas creadas, en un sector determinado, precisamente para operar con su acción un efecto de «arrastre» o, si se quiere, de dirección de la política del sector en el que ocupan una posición dominante. Por el contrario, en los sectores competitivos no cabe la imposición de unos objetivos fijos para uno solo de los sujetos, sino que se precisa la adopción de una política unitaria del

---

(36) Cfr. M. B. CAZES, *Democratie et plan*, en *Colloque: Les problèmes*, op. cit., página 83: una visión más conforme a la estructura real de una economía moderna consistiría, probablemente, en no contemplar la economía como un todo indiferenciado, sino en distinguir, no tanto dos sectores (un sector público donde el plan sería obligatorio y un sector privado donde el plan sería facultativo), sino tres sectores. Un primer sector comprendería los equipamientos colectivos de rentabilidad a largo plazo, cuyo desarrollo estaría regido por decisiones políticas... Un sector de economía concertada, formada por empresas públicas y privadas (la estructura jurídica no interviene en su *découpage*), donde las inversiones son costosas y con largo tiempo de maduración... Un sector residual... donde la concurrencia entre las unidades de producción es económicamente más eficiente que la gestión administrativa o la acción concertada. Cfr. también LOMBARDINI, *L'impresa pubblica e il piano economico*, en el vol. col. *Piano*, op. cit., págs. 25 y sigs.

(37) Cfr. ARCEGUEI-COSCULLUELA, *La empresa nacional IBERIA, Líneas Aéreas de España, S. A.*, en el vol. col. sobre la *Empresa pública*, ed. por los Studia Albortiana (en prensa).

sector que suponga la integración, *el concierto*, de todos los sujetos afectados. De hecho, para estos sectores son para los que se ha previsto el régimen de acción concertada y las empresas públicas se integran en él en condiciones *tendencialmente* paritarias a los demás sujetos privados. Para estos sectores la fijación precisa de los objetivos a cubrir se realiza en el plan del sector, dentro del régimen de acción concertada y no directamente en el plan general, como tendremos ocasión de estudiar más adelante. Por último, es evidente que dotar de efectos vinculantes a previsiones económicas sobre sectores económicos internacionales supone un grave riesgo, por cuanto en los mismos el Estado carece de los medios necesarios para dirigir o, si se quiere, «influenciar», la orientación económica según los objetivos planificados (38).

Conviene, por último, matizar la idea de que las empresas públicas puedan verse maniatadas por el peso del valor vinculante de las previsiones del plan, ante un supuesto cambio de las circunstancias económicas, ya que debe tenerse en cuenta que los planes, por la institucional falta de certeza de las previsiones de carácter económico, incorporan en sus notas el carácter de flexibilidad, que está en función del período de tiempo que abarca el plan y de la precisión y detalle de los datos y variables tomados en consideración (39). La flexibilidad, sin embargo, no supone una indeterminación en los objetivos planificados (40), sino más precisamente la posibilidad de modificar sus previsiones, con lo que se logra la necesaria adaptación a las nuevas circunstancias, que se verifica, no de forma individual y aislada, sino por los propios órganos competentes en la planificación que adoptarán su decisión en función de una visión de conjunto de la realidad económica.

La adaptación de los planes indicativos a la coyuntura económica ha sido uno de los problemas mayormente debatidos por la doctrina, adoptándose diversas técnicas: el sistema italiano consiste en la adopción de un procedimiento de revisión del plan anual, que supone la adopción de previsiones para los cinco años siguientes, sistema de *piano scorrevole* (41); por su parte, el sistema francés no prevé una revisión periódica, sino exclusivamente cuando se produzcan los cambios económicos que invaliden las previsiones del plan (42).

(38) Cfr. LAMBERT, M. P., *Les principaux types*, op. cit., págs. 29 y sigs.

(39) Cfr. LOMBARDINI, S., *La programmazione: idee, esperienze, problemi*. Torino, 1967.

(40) Cfr. LOMBARDINI, op. cit.

(41) Cfr. MINISTERIO DEL BILANCIO, *Programa di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, Ist. Pol. dello Stato, Roma, 1965.

(42) Cfr. Francia, *V Plan de Desarrollo Económico y Social*. Doc. Ec., Madrid, 1966.

4. El problema de la obligatoriedad del plan para el sector público no se plantea, pues, en forma de dilema afirmativo o negativo, sino en las dificultades de su instrumentación para supuestos concretos, ya que, como hemos visto, el sector público no es una realidad homogénea. A este respecto se ha destacado, en primer lugar, con especial referencia a las empresas públicas que el ensanchamiento de la publicidad pasiva ensombrece su privatización activa. No puede olvidarse, en efecto, que el que se ha dado en llamar fenómeno de huida de las técnicas de Derecho público ha sido una de las causas fundamentales de la aparición personificada de aquellas empresas (43). Naturalmente, que no se defiende la absoluta independencia de las empresas públicas frente a sus entes matrices; lo que quiere destacarse es el hecho de que, hasta ahora, se veía creyendo conveniente que la fijación de la política económica de estas empresas se hiciese por simples instrucciones y directivas internas, sin más límite jurídico que el sometimiento a las normas de organización privada en su caso (44). La sanción del valor vinculante de un plan indicativo supone, en todo caso, una pérdida de flexibilidad en la acción económica, pese a las posibles modificaciones del plan general, siempre más lentas y dificultosas.

Teniendo presentes estas consideraciones, la doctrina, en su gran mayoría, defiende en líneas generales la obligatoriedad del plan respecto al sector público (45), pero no es pacífica a la hora de considerar la problemática de su instrumentación jurídica (46). Se trata, pues, de una vinculación política, por cuanto se estima que la puntual ejecución

---

La experiencia francesa durante el III Plan ofrece la solución de la adopción de un plan nuevo (1960-1961) en los supuestos de una necesaria revisión por cambio de las circunstancias económicas.

(43) Cfr. por todos M. CLAVERO ARÉVALO, *Personalidad*, op. cit.

(44) Con todo, debe significarse que estas normas de organización privada tienen por fin articular las relaciones entre los distintos intereses económicos representados en la sociedad; siguiendo unos principios institucionales muy distintos a los que *de facto* rigen para las empresas públicas con personificación privada, por lo que, prácticamente, desaparecen los límites organizativos internos propios de las sociedades anónimas privadas. Cfr. por todos R. HOUIN, *La gestion de entreprises publiques et les méthodes de Droit commercial, en La distinction du Droit privé et du Droit public et l'entreprise publique*, "Archives de Philosophie du Droit", París, 1952.

(45) Vid. DELION, *L'État*, op. cit., pág. 119; M. VON MEERHAECHÉ, *La planification indicative*, en *Les problèmes*, op. cit., pág. 40: "Dans la planification indicative l'État peut, bien sur, agir de façons autoritaire dans le secteur public..."; PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., págs. 217 y sigs.; VILLAR PALASÍ, J. L., *La intervención administrativa en la industria*, I. E. P., Madrid, I, 1964, pág. 63.

(46) Cfr. DELION, *L'État*, op. cit., pág. 125: "Le plan n'est obligatoire pour les entreprises publiques que s'il est également respecté pour les entreprises privées..."; MEYNAUD, *Planification*, op. cit., págs. 145 y sigs.

del plan no puede ser, en un sistema de economía de mercado, encorsetado en los rígidos moldes del Derecho público que se consideran poco menos que inservibles para regular una idónea acción económica.

Por otra parte, como ya hemos advertido y tendremos ocasión de comprobar más detalladamente en la segunda parte de este trabajo, la instrumentación jurídica de la flexibilidad del plan presenta también importantes inconvenientes. En los supuestos de una precisa vinculación de un plan detallista en sus previsiones económicas se podría hablar de la insuficiencia de la flexibilidad del mismo, debido a los necesarios límites y complejidades procedimentales que su instrumentación jurídica implica. En un plan pueden distinguirse los objetivos y los instrumentos previstos para realizarlo (47). Pues bien, mientras que respecto a los instrumentos no hay obstáculo teórico para admitir que las necesarias correcciones puedan ser realizadas por los propios órganos administrativos encargados de la ejecución del plan, la modificación de los objetivos debida a reajustes por modificación de las circunstancias económicas parece deben estar reservados a los propios órganos competentes para la aprobación del plan, singularmente en última instancia al Parlamento (48). Ello introduce una evidente complejidad procedimental que dificulta la agilidad de la acción económica, aunque *de facto* lo más decisivo sea la simplicidad en la modificación de los *instrumentos* del plan; por cuanto los *objetivos* tienen una mayor permanencia en su validez, y parece lógico pensar que una modificación de los *objetivos* del plan, dada la interrelación de todas sus partes, se lleve a cabo mediante la adopción de un nuevo plan (49), reservando la técnica de reforma a la modificación de los *instrumentos*.

Por último, y completando las matizaciones que venimos haciendo al alcance jurídico del pretendido valor vinculante del plan para el sector público, debemos advertir que, en cualquier caso, el mismo carece de la garantía procesal, correspondiente; es decir, en líneas generales, no es fuente de pretensiones jurídicas para los particulares. Los efectos de su eventual incumplimiento se reconducen a las oportunas responsabilidades y sus garantías encuentran su instrumentación en las clásicas técnicas organizativas (inspección, tutela, informes de órganos consultivos, etc.), sobre cuya eficacia y rectitud de intenciones permítasenos

(47) Cfr. por todos LOMBARDINI, op. cit.

(48) Cfr. por todos PREDIERI, *Pianificazione*, op. cit., pág. 519. Para las que denomina revisiones menores aconseja este autor la técnica de delegación legislativa.

(49) Esta fue la solución adoptada en relación al III Plan francés, aprobando un nuevo plan para los años 1960-1961. Vid. nota 42.

ya aquí romper una lanza en su favor. Se ha insistido tanto en la consideración de esas técnicas de control organizativo como actos pertenecientes a la esfera interna, en la que se cree ver un coto cerrado y exento para la impunidad de una acción arbitraria, que hora es ya de refrescar algunos datos técnicos para sostener la tesis contraria. La experiencia del Derecho comparado, a su vez, es por demás aleccionadora; piénsese en tal sentido en la autoridad moral de ciertos Cuerpos consultivos sobre la acción de la Administración activa; en la fuerte concienciación de la importancia de su función e independencia de criterio que han adquirido determinados Cuerpos inspectores de los servicios de la propia Administración; en la trascendencia de los controles financieros, etc.

Con todas estas consideraciones hora es ya de salir al paso de la simple consideración procesalista del Derecho administrativo, lo cual no empece que reconozcamos su trascendental importancia, para realzar también en su justo alcance esa serie de controles internos, organizativos, mejor, capaces de dar la debida garantía al fiel cumplimiento de la acción administrativa (50).

Así las cosas, el tema del valor vinculante para el sector público cobra una nueva perspectiva, su eficacia y validez jurídica se encuentra debidamente garantizada en la esfera organizativa, y a su vez, es en esta esfera donde encuentra su justificación más fundada en orden a la coordinación de los entes públicos. La problemática del valor vinculante del plan debe centrarse en hallar el punto de equilibrio, en las fórmulas de su instrumentación jurídica, entre la agilidad precisa a la acción económica y la garantía del interés público general buscada por esa misma juridificación.

Sin embargo, hemos de advertir la necesidad de cifrar la última instancia del control de la puntual ejecución del plan por el sector público en el plano político. Entendemos que esta dimensión sigue siendo la más válida en orden a controlar las grandes líneas de la acción administrativa, que son las que en definitiva se plasman en los planes globales de desarrollo económico; es más, creemos, con un importante sector doctrinal (51), en la inservilidad, en general, para este tipo de control de los

---

(50) Cfr. la magnífica obra de NIGRO, M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica Amministrazione*, Milano, 1966. y la recensión de S. MARTÍN-RETORTILLO, en el número 52 de esta REVISTA, págs. 530-532. Id. la recensión a la obra de WOLFF, *Verwaltungsrecht III*, Berlín, 1966, en el núm. 50 de esta REVISTA, págs. 376-377.

(51) En especial, sobre la inabordabilidad de la problemática de los planes económicos por las categorías jurídicas, cfr. por todos RIVERO, *Vers un statut juridique du Plan Monnet*, en "Droit Soc.", 1949, págs. 4 y sigs.

critérios procesalistas. Controles internos, Tribunales de Cuentas y Parlamento son las instancias más válidas para garantizar el cumplimiento de las prescripciones del plan por parte de la Administración.

### III

#### LA INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA DEL VALOR VINCULANTE EN EL PLAN DE DESARROLLO ESPAÑOL.

Como sabemos, el legislador español ha querido dotar al plan de una instrumentación jurídica lo más precisa posible, sancionando expresamente en el artículo 2.º de la Ley de aprobación el valor vinculante del plan para el sector público; ello supone, ciertamente, una notable diferencia con lo dispuesto para su modelo, el plan francés. El plan español no es, pues, un plan simplemente indicativo; tiene un valor mixto, aparentemente pertenece a un *tertium genus* en la clásica dicotomía que hemos visto de planes coactivos e indicativos. Sin embargo, el análisis del problema en el sistema español no puede detenerse únicamente en el examen del citado artículo 2.º para desprender de ahí todas las consecuencias jurídicas que de la tajante sanción de obligatoriedad parecen aparentemente desprenderse. Es preciso analizar, por el contrario, el valor de las previsiones del plan en sus distintas partes y respecto a los diferentes sujetos obligados, porque el alcance jurídico del plan es distinto en cada caso. Se trata, en definitiva, de la necesidad de analizar el que pudiéramos considerar desarrollo del artículo 2.º de la Ley; esto es, la instrumentación específica de esa genérica declaración de vinculación. El análisis concreto de un Ordenamiento positivo, el español, nos permitirá además verificar las consideraciones generales hechas en la primera parte de este trabajo, y comprobar hasta qué punto es inútil toda consideración global del problema.

#### A) *Sujetos obligados.*

1. Según el artículo 2.º, «el Plan de Desarrollo Económico y Social será vinculante para la Administración del Estado, Organismos autónomos, Empresas nacionales y Corporaciones locales, que acomodarán su acción a los objetivos y directrices de la política de desarrollo y programa de inversiones públicas del Plan, sin perjuicio, en cuanto a las Corporaciones locales, de realizar las obras y servicios de su competencia,

con arreglo a la Ley de Régimen Local». El plan es, pues, vinculante para todo el sector público; concepto en el que, como sabemos, no queda incluida la Organización Sindical (52), para la que, sin embargo, se dispone que «colaborará activamente en la realización del Plan y coordinará la actuación de sus servicios y obras con las directrices del mismo» (53).

Del análisis del artículo 2.º resulta, en primer lugar, la existencia de diversos grados de vinculación, mediante los que se pretende dar cabida a los diferentes entes que integran el concepto de sector público y cuya naturaleza presenta indudables particularidades. Aquí nos vamos a ocupar exclusivamente de la vinculación del plan para la Administración

---

(52) Los Sindicatos encuadrados orgánicamente en el Ministerio de Trabajo pasaron a depender de la Secretaría General del Movimiento por Ley de 8 de agosto de 1939. Este Departamento tiene naturaleza política y no administrativa, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo: así en auto de 25 de septiembre de 1956 y sentencia de 8 de julio de 1960. Vid., sin embargo, las interesantes consideraciones de BOQUERA *El aspecto jurídico-administrativo de la Organización Sindical española*, en el número 52 de esta REVISTA, págs. 25-57.

(53) La colaboración a que hace referencia el artículo 2-3.º de la Ley de 28 de diciembre de 1963 se refiere, en primer lugar, a la participación asesora que en base al carácter representativo que deben tener los Sindicatos se reclama en éstos. Limitándonos a la fase de ejecución, la propia Ley de aprobación del plan prevé los siguientes supuestos de intervención: a) Informes preceptivos de la Organización Sindical en los siguientes supuestos: enajenación de las acciones que representan la participación del Estado o de las entidades estatales autónomas (art. 4-6.º); solicitud de acogerse al régimen de acción concertada cuando se trate de agrupaciones de empresas, agrupaciones o entidades sindicales, o cuando las solicitudes aisladas formuladas afectan a un número considerable de empresas de un mismo sector económico (art. 5-3.º); creación de polígonos industriales (art. 7-3.º); adopción de las medidas de ajuste que se estime oportuno introducir en el plan (art. 40) elaboración de normas generales o bases de la acción concertada (art. 5-2.º). b) La integración de representantes de la Organización Sindical en numerosas Comisiones y ponencias con competencias en la fase de ejecución del Plan: así, en la ponencia financiera regulada por el artículo 17-3.º; en la Comisión de Rentas regulada por el artículo 22-1.º, y en las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos a los que se encomienda la gestión de los Polos de Promoción y Desarrollo (Decreto de 30 de enero de 1964). c) Colaboración asesora-económica que se traduce, desde el punto de vista organizativo, en la creación en los Consejos Económicos Sindicales de Comisiones paralelas a las establecidas en el Plan de Desarrollo y de un Cuerpo Técnico de Economistas Sindicales que potencia dicha función asesora; desde el punto de vista funcional, por la elevación de informes y memorias sobre la ejecución del plan y resultados obtenidos a la Comisaría del Plan. Como vemos, la participación de la Organización Sindical es muy activa, pero lógicamente limitada a las funciones de asesoramiento y control de la ejecución. Sin embargo, la exigencia de coordinar la actuación de sus Servicios y Obras con las directrices del plan, obliga a la Organización Sindical a respetarlas, si bien se trata de una obligación que dimana en teoría, de su participación en el compromiso político que la adopción del plan supone, y que no comporta otros efectos jurídicos que los aquí señalados.

Sobre la problemática de la intervención sindical en la planificación en la doctrina, cfr. especialmente PREDIERI, *Pianificazione*, págs. 438 y sigs.; MEYNAUD, *Planification*, op cit., págs. 115 y sigs.

central y los distintos entes de ella dependientes, especialmente las empresas públicas; el artículo 2.º prescribe también la obligatoriedad del plan para las Corporaciones locales. Excede de nuestro trabajo plantear el tema de la participación de estas entidades en la planificación económica; pero lo que aquí importa destacar es que el efecto vinculatorio del plan respecto a dichas entidades tiene un significado distinto que para la Administración del Estado (54).

2. Nuestro estudio pretende abordar el alcance de la vinculación del plan para la Administración del Estado, desde el ángulo de enfoque de las garantías que se establezcan en orden a su cumplimiento, distinguiendo así entre una vertiente interna en la que se establecen una serie de garantías propias de la teoría de la organización, y otra externa, en la que se estudiará la posibilidad de una garantía procesal del repetido efecto vinculatorio del plan.

En el primer aspecto, conviene aquí recordar, una vez más, que la planificación supone en sí un instrumento de coordinación de la acción del sector público, para cuyo logro su puntual cumplimiento por los distintos órganos llamados a su ejecución es una exigencia institucional de la técnica planificadora. Desde este punto de vista, pues, el tema de la obligatoriedad del plan para la Administración es indiscutible. Como garantía de la misma, además de los órganos generales de control llamados a vigilar el fiel cumplimiento de los objetivos del plan en cuanto suponen una concreción del interés público, de los que ya hemos hablado anteriormente, la planificación comporta, por lo general, la creación de un aparato organizativo *ad hoc* al que se atribuyen especiales competencias en orden al control del cumplimiento del plan. En el Ordenamiento español, al igual que su modelo francés, fué creada la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico (55), a la que se atribuyen especiales competencias en orden a la coordinación y vigilancia en la ejecución del plan (56); funciones que quedan realizadas por la técnica de integra-

(54) Cfr. la ponencia presentada por S. MARTÍN-RETORTILLO al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios con el título de *Planificación y Administración Local*, especialmente págs. 51 y sigs.; PÉREZ OLEA, *La participación de los entes locales en la planificación del desarrollo económico*, en "Rev. de Est. Vid. Loc.", 1966, págs. 119 y sigs.

(55) Sobre la incidencia de la planificación en las estructuras organizativas, cfr. GIANINI, M. S., *Sulla azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, en "Riv. Dir. Comm.", 1959, I, págs. 324 y sigs. En España el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico se creó por Decreto de 1 de febrero de 1962. Para otros Ordenamientos, vid. las referencias contenidas en J. ALFARO ALFARO, *La organización administrativa de la programación económica*, "DA", núm. 16, pág. 9.

(56) La Comisaría del Plan de Desarrollo es el Organó de trabajo de la Comisión

ción de competencias de la Comisaría en las fases procedimentales de los actos fundamentales de dirección económica, y especialmente en los que afectan de modo directo a la ejecución del plan (57).

Desde el punto de vista externo, estudiaremos las eventuales garantías jurídicas que se traducen en acciones procesales para las que pueda estar legitimado el administrado, y cuya pretensión tenga por finalidad el exigir la ejecución obligatoria del plan por la Administración. En primer lugar, en el cumplimiento del plan será preciso distinguir, ante todo, dos órdenes de actos de ejecución: los que suponen una actividad de prestación para los administrados y los que tienen por finalidad la dirección de la economía de alguno de sus sectores. Respecto a los primeros, el tema incide en el viejo y debatido problema del derecho de los ciudadanos a la instalación de los servicios públicos, que con una variedad de argumentos, no todos del mismo valor, se ha resuelto por la mejor doctrina en el sentido de negación de la existencia de un derecho subjetivo de los administrados en el que fundar la pretensión al establecimiento de los servicios públicos (58). La fuerza obligatoria del plan, expresamente sancionada por la Ley de aprobación, no creemos que sea argumento suficiente para modificar las conclusiones tradicionales, particularmente, porque no enerva el fundamental argumento de la conexión entre el establecimiento de los servicios públicos y las disposiciones económicas del ente obligado a prestarlas (59). Téngase en cuenta, además, que las cifras globales de inversión fijadas en los programas de inversiones públicas tienen, en virtud de su incorporación a la Ley de Presupuestos, la fuerza jurídica propia de las previsiones de éste y no un alcance superior (60).

---

Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos a los fines señalados en el número anterior (atribuciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos) (art. 3-2.º de la Ley de PDES). "La Comisaría, a base de los informes de sus ponencias y Comisiones, elevará anualmente a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos una memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y propondrá, en su caso, los ajustes que se estime preciso introducir en el mismo. La Comisión Delegada, previo informe de la Organización Sindical y del Consejo de la Economía Nacional, adoptará las medidas pertinentes" (art. 40 de LPDES).

(57) Sobre el significado de la integración de competencias en las distintas fases del procedimiento de planificación, vid. COSCULLUELA, *El sistema de planificación urbanística en el Ordenamiento italiano*, en el núm. 53 de esta REVISTA, especialmente págs. 238 y sigs. y la bibliografía que allí se cita.

(58) Cfr. por todos R. ALESSI, *Principi di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1966, tomo I, págs. 441 y sigs.

(59) Cfr. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1960, págs. 392-393.

(60) Cfr. por todos SÁINZ DE BEJANDA, *Notas de Derecho financiero*, Madrid, 1968 (en curso de publicación), esp. cap. Presupuesto (por A. R. BEREJO).

Más dificultades entraña determinar la fuerza vinculante del plan respecto a los actos de la Administración que no implican actividad de prestación, en especial en orden a un control de los fines de aquellos actos que se aparten de los objetivos previstos en el plan. Es evidente que éste, a través de los programas, puede ser modificado en virtud de la nota esencial de flexibilidad del plan; pero mientras esto no ocurra, ¿puede la Administración en un acto (normativo o no) discrepar de los objetivos del plan? El problema es ciertamente complejo y no puede resolverse afirmando sin más que en el supuesto contemplado nos encontramos ante un caso de desviación de poder, por cuanto la Administración se ha separado de los fines vinculantes que para su acción se prescriben en el plan (61). En efecto, una vez más, dado el carácter de regulación integral del plan, es preciso subdistinguir diversos supuestos, pues entendemos que el plan no tiene idéntica naturaleza en todas sus partes, y especialmente es preciso subrayar cuál sea la instrumentación jurídica del mismo en los sectores que afectan a los particulares. La idea inmanente en la relación económica entre Administración y particulares en base al plan, es la idea pactista, o si se quiere, para emplear la terminología en boga, la de relaciones concertadas. Esto implica que la mayor parte de la acción pública en este sector sólo entra en juego en base a la aceptación del particular del concierto; por consiguiente, los problemas de eficacia jurídica de este tipo de previsiones se trasladan a la temática del régimen de acción concertada (62). Ahora bien, ¿todas las directrices de la actividad administrativa son reconducibles al régimen del concierto? Evidentemente, no; pero ¿qué fuerza jurídica tienen para la Administración la fijación de los fines de acción del Estado en un sector determinado? Tomemos un ejemplo cualquiera, el de la mejora agraria, por ejemplo. Según el artículo 10, 1, «la acción del Estado en el sector agrario de los objetivos señalados en el Plan de Desarrollo se dirigirá a: ... d) Preparar la agricultura española para la integración, en su caso, en áreas económicas más amplias». ¿Hasta qué punto vincula los fines de la acción administrativa esta declaración? ¿Podría impugnarse una Orden ministerial alegando que atenta contra la finalidad integracionista referida? No creemos que esta línea interpretativa sea la

---

(61) Cfr. GIANNINI, *Lezioni di Diritto amministrativo*, Milano, 1950, especialmente página 394, en sus consideraciones de la contradictoriedad como figura sistemática del exceso de poder.

(62) Cfr. el interesante trabajo de BLOCH-LAINE, *En busca de una economía concertada*, "B. O. E.", Madrid, 1965. Desde un punto de vista jurídico, J. SALAS, *El régimen de acción concertada* (inédito).

correcta; más bien parece que muchos de los fines reflejados en el plan tienen un carácter meramente programático y que, consiguientemente, no están garantizados procesalmente (63).

Sin embargo, no todo el contenido del plan está desprovisto de la correspondiente acción en favor de los particulares; así, puede citarse como ejemplo la posibilidad de impugnación por parte de los particulares de la violación de las normas procedimentales que se establecen en relación a la creación de empresas (art. 4), o a la concesión del régimen de beneficios para la instalación en polos o polígonos (art. 8), etcétera. Pero debe observarse que, por lo general, este tipo de acción vendría a defender la posición jurídica del administrado que la doctrina italiana conoce con el nombre de intereses legítimos (64). Debemos concluir, pues, que en estas líneas generales las previsiones del plan no generan ningún derecho subjetivo en los administrados, que, sin embargo, pueden adquirirlos en base a un acto interpuesto (acción concertada, inclusión en régimen de polos) (65), y sobre todo que no existe un derecho subjetivo de los particulares a exigir el cumplimiento de las previsiones del plan por parte de la Administración. Es preciso recordar aquí que, como ha sido puesto de manifiesto repetidamente por la doctrina, el plan tiene no tanto la fuerza de un «compromiso» jurídico, cuanto de un compromiso político frente al Parlamento y frente al sector privado (66).

---

(63) Volveremos a insistir aquí sobre la necesaria interpretación dinámico-política que el plan supone esencialmente y en su reflejo jurídico organizativo, de indudable trascendencia, y cuya eficacia y garantía no precisa necesariamente la instrumentación de una acción procesal en favor de los particulares. Los criterios programáticos aquí comentados deben ser la línea directriz de la política administrativa de los órganos competentes en la materia y pueden servir de base a una oposición a las medidas a adoptar por ellos por parte de la Comisaría que pueden traducirse en un informe desfavorable o en la propuesta, en su caso, a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de los actos que estime convenientes.

(64) Cfr. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, op. cit., vol. I, pág. 143; ALESSI, *Principii*, op. cit., págs. 539 y sigs. Esta categoría no tiene en el ordenamiento español la misma significación que en el italiano; nos referimos concretamente a la determinación de la jurisdicción competente, pero indudablemente la categoría dogmática tiene plena validez y sirve para delimitar una clase perfectamente diferenciable dentro de las posiciones jurídicas de los particulares.

(65) Nótese que el estudio de los regímenes concertados está excluido de nuestro estudio. Sobre la posición jurídica de los administrados en estas regimenes, cr. SALAS, *El régimen*, op. cit.

(66) Cfr. RIVERO, *Vers un statut juridique dl Plan Monnet*, en "Droit Social", mars 1950; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Parlamento y Gobierno*, cit.

3. Nos resta ahora analizar la obligatoriedad del plan para los Organismos autónomos, especialmente para los llamados entes de gestión (67). Sabido es que, por lo general, la dirección de la actividad económica es ejercida a través de órganos autónomos administrativos a los que se encomienda bien la gestión de un complejo de empresas públicas (caso del I. N. I.), bien la dirección de todo un sector económico (upuesto del Banco de España), o bien simplemente la gestión de una determinada esfera de competencias de índole esencialmente económica (Instituto Nacional de Moneda Extranjera). No puede desconocerse, *prima facie*, la fundamental importancia de estos entes en la vida económica nacional y, por tanto, la trascendencia de su acción en el cumplimiento del plan.

Este tipo de Organismos autónomos está orgánicamente «encontrado» en algún Departamento ministerial, del que recibe las correspondientes instrucciones (directivas) (68). Pero aunque la acción de los Organismos autónomos de gestión venga predeterminada por las directrices ministeriales, estos entes conservan una esfera propia de competencias (69), y es aquí donde deba plantearse el tema del alcance jurídico del plan. Ante todo, debemos hacer breve referencia a una de las causas de creación de estos entes de gestión que ha sido más unánimemente destacada por la doctrina: el llamado fenómeno de huída del Derecho público, buscando la mayor flexibilidad de las instituciones del Derecho privado más adecuadas en el campo económico.

Pues bien, desde este punto de vista, una interpretación extensiva del efecto vinculante del plan produce el efecto paradójico de «marcha atrás» en la búsqueda de la reiterada flexibilidad en el campo económico. No obstante, debemos advertir que en todo caso el efecto prescrito en el artículo 2 de la Ley, que está plenamente garantizado en la esfera interna, según hemos visto anteriormente, no otorga legitimación alguna a los particulares, tanto más en la actuación de estos entes de gestión que operan fundadamente con técnicas de Derecho privado (70), que además afectan por lo general únicamente a las empresas públicas.

(67) Cfr. por todos ROVERSI DI MONACO, F., *Gli enti di gestione. Struttura-Funzioni-Limiti*, Milano, 1966, *in totum*.

(68) Cfr. especialmente BACHELET, *L'Attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, págs. 94 y sigs.; ROVERSI DI MONACO, *Gli enti de gestione*, op. cit., págs. 66 y sigs.

(69) Vid. en este punto el interesante planteamiento ROVERSI DI MONACO, op. cit., págs. 71 y sigs., sobre los efectos de las directivas desde el prisma de los límites de las respectivas competencias del ente matriz y el ente dependiente.

(70) Se trata, una vez más, de relaciones organizativas que no afectan a los adminis-

Podemos concluir, pues, que los entes de gestión desenvuelven sus actividades respecto a las empresas públicas, y por tanto, no cabe una garantía procesal para los particulares de su adecuación a las previsiones del plan; por otra parte, aquellos entes que tienen atribuidas competencias para dirigir la actividad de un determinado sector, comprendiendo a los particulares (71), ejercen por lo general una acción sometida a criterios de máxima discrecionalidad, que por su misma naturaleza no se condicionan en el plan de desarrollo, por lo que difícilmente pueden darse situaciones de contraste entre estas directrices y los fines previstos del plan. Y en todo caso no debe olvidarse que la relación entre estos entes y los sujetos afectados se encuentra generalmente tamizada por las «limitaciones» de una supremacía especial (72).

Finalmente, el artículo 2 de la Ley del Plan sanciona la obligatoriedad del mismo para las empresas nacionales, tema sobre cuya discutida problemática vamos a tratar con más detalle en el siguiente apartado.

#### B) *Especial consideración de la obligatoriedad del plan para las empresas públicas.*

1. El tema de la obligatoriedad del plan para las empresas públicas halla su encuadre en la problemática de la tutela técnica sobre estas empresas, que, como sabemos, puede articularse en varios esquemas. A título ejemplificativo destacaremos el sistema inglés de adscripción pura y simple a un Departamento ministerial (73); el sistema de creación de un Ministerio que centralice la dirección de todas las empresas públicas o de la mayor parte de ellas (74); o la adscripción de estas empresas a un ente de gestión del que dependen el grueso de las mismas,

---

trados. La actuación de los entes de gestión en la esfera pública permanece, por tanto, inmune a la fiscalización jurídica basada en pretensiones de los particulares. Estos, sin embargo, entran en relación con las empresas públicas dependientes de aquéllos, pero lo hacen ya en la esfera del Derecho privado, cuyos principios regulan esta fase última de la acción económica de la Administración, intencionadamente sustraída del Derecho público a través de la escala de personificaciones.

(71) Vid. especialmente las competencias atribuidas al Banco de España para la dirección de la política crediticia de la Banca privada por la Ley de Ordenación de Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962 y el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962.

(72) Cfr. especialmente para el fundamental sector de la política crediticia, GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, en "Moneta e Credito", 1949, págs. 114 y sigs.; VIGNOCHI, *Aspetti pubblicistici del credito*, en "Riv. Trim. Dir. Pubb.", número 3, 1961, págs. 555 y sigs.

(73) Cfr. ROBSON, *Industria nacionalizada*, op. cit., págs. 137 y sigs.

(74) Así, el *Ministero per le partecipazioni statali italiano*; vid. sobre el mismo ROVERSI DI MONACO, *Gli enti*, págs. 107 y sigs.

sistema que no difiere de la anterior salvo en el rango ministerial que se atribuye al órgano gestor (75). Todos estos sistemas aportan soluciones de tipo organizativo y no son excluyentes entre sí, sino que pueden conjugarse en un engranaje armónico, y de hecho, pueden encontrarse ejemplos de cada uno de estos esquemas en todos los Ordenamientos; pero, a su vez, estos sistemas organizativos pueden complementarse con la adopción de la técnica planificatoria, que viene a determinar el marco de la dirección funcional.

Sin embargo, el intento de hacer entrar en juego la temática de la dirección de las empresas públicas como técnica de instrumentación jurídica más precisa del genérico valor vinculante del plan, encuentra graves lagunas, que la hacen caer en la nebulosa de la alta política administrativa, la *relación de confianza*, etc., aspectos que tienen siempre una difícil precisión jurídica. Nos encontramos, como ya advertimos al principio de nuestro trabajo, con la absoluta debilidad de los esquemas jurídicos de dependencia orgánica de las empresas públicas respecto al ente matriz; particularmente, con la ausencia de una regulación general de la dirección de estas empresas, que produce un vacío normativo en estos temas centrales del control técnico y responsabilidades en el cumplimiento de los objetivos señalados en el plan.

La problemática del valor vinculante del plan para las empresas públicas estriba fundamentalmente, desde el punto de vista organizativo, en la garantía de la sumisión de las directrices del ente en que están encuadradas a las prescripciones del plan. Estas directrices son el canal jurídico por el que discurre la dirección de la política económica de las empresas, sobre la que incide la fijación de objetivos que el plan establece. La vinculación del plan incide, pues, en la faceta pública de las empresas, sea cual sea la forma organizativa pública o privada que revistan y, por consiguiente, su problemática no trasciende como regla al Ordenamiento general.

Como sabemos, no existe en nuestro Ordenamiento un estatuto de la empresa pública que regule de forma general el problema de los efectos jurídicos de las directivas; su estudio, por consiguiente, debe hacerse acudiendo a una pluralidad de disposiciones que en su mayoría constituyen las normas de creación de cada ente.

En tal sentido, debemos precisar con carácter general que el fundamento y límites de las directivas no vienen dados por una genérica re-

---

(75) Vid. la Exposición de Motivos de la Ley de 25 de septiembre de 1941 por la que se creó el Instituto Nacional de Industria.

ferencia al encuadre organizativo del ente, sino que en cada caso deben contrarse en el estudio específico de la competencia del ente y de la empresa en cuestión; en otras palabras, que las directivas deben ser resultado de atribución normativa expresa (76). En nuestro Ordenamiento, la dirección de las empresas públicas aparece orgánicamente coordinada tras la creación del Instituto Nacional de Industria, que tiene el carácter de ente de gestión y encuadra tendencialmente a la gran mayoría de las empresas públicas (77). En su Ley de creación de 25 de septiembre de 1941 se recoge expresamente la potestad de dirección de las empresas públicas dependientes del Instituto a través de las directivas y por medio de los representantes del Instituto de las diferentes empresas (vid. art. 2.º, fin).

Con la aprobación de un plan económico que fije las normas de actuación de las empresas con efectos vinculantes, el tema de las directivas debe ser replanteado. En efecto, los objetivos de las empresas no son ya fijados fundamentalmente por los órganos o entes de gestión de los que aquéllos dependen, sino que han sido predeterminados en forma general y coordinada por el plan. En consecuencia, la atribución de competencias para dictar directivas viene en gran medida *reglada* por los objetivos fijados en el plan para el sector de que se trate, y la figura discutida y difusa de la directiva cobra por esta vía una dimensión jurídica concreta, de las que antes carecía. A primer plano salta entonces el tema de la *legalidad* de las directivas que se aparten del plan. Con ello, sin embargo, no desaparece el problema de la falta de concreción jurídica que parece de esencia en esta figura. Hasta aquí hemos venido insistiendo en que es fundamentalmente, a través de esta figura jurídica cómo el plan instrumenta su valor vinculante sobre las empresas, y hemos insistido también en la necesidad de que tales directivas se acomoden al plan; pero ¿cuáles son los efectos jurídicos de las directivas? Es este, quizá, el punto más discutido por la doctrina, y desde luego no vamos a entrar en su desarrollo, pero sí queremos recoger la opinión que nos parece más segura, y es la que parte de un enfoque procedimentalizado de las directivas, según expresión de GIANNINI (78). Esta visión concluye que las directivas no son actos jurídicos independientes, aisla-

(76) Cfr. ROVERSI DI MONACO, *Gli enti*, págs. 74 y sigs.

(77) Cfr. las interesantes consideraciones de S. MARTÍN-RETORTILLO, *Organización administrativa*, op. cit., en orden a la tendencia recientemente apuntada en la política económica de España para la creación de un complejo empresarial al margen del I. N. I. y dependiente de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

(78) Cfr. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1965, págs. 311 y sigs.

dos, cuya ejecución corresponde en forma automática a la empresa pública; por el contrario, sus efectos inciden sobre los resultados finales de la acción económica dirigida. Conclusión que se apoya en un análisis de los problemas del control y eventual fijación de responsabilidades en el cumplimiento de las directivas recibidas.

2. Por último, debemos analizar el juego de las técnicas organizativas de Derecho privado como posible límite a esta vinculación. Como se sabe, la mayor parte de las empresas públicas adoptan formas organizativas de Derecho privado con la finalidad esencial de actuar en el sector económico bajo las flexibles normas privadas y en igualdad de condiciones con las particulares, no parece sea preciso insistir sobre ello. Tal circunstancia, sin embargo, no elimina la que se ha denominado publicidad pasiva de estas empresas públicas. El problema estriba entonces en determinar cuál es el alcance de esta publicidad pasiva; nadie discute que estas empresas queden sometidas a un control, ni que su dirección se lleve a cabo por el ente matriz que es el *dominus* del capital, sin perjuicio de que en ocasiones no lo posea todo. Sin embargo, de cuanto llevamos dicho se deduce que el efecto vinculante del plan opera en el campo del Derecho público y fundamentalmente a través de las directivas cuya naturaleza jurídica es administrativa; por consiguiente, ¿cómo y a través de qué cauces esta dirección pública de la empresa, vinculada al plan, deviene acto interno de dirección, propio del derecho societario? La doctrina, singularmente los mercantilistas, han puesto de manifiesto los graves fenómenos de distorsión de las categorías institucionales privadas en los supuestos de estas empresas públicas (79). Uno más, pero quizá de los más graves, sería la determinación vinculante de la política de la empresa en el plan económico, ¿cómo explicar entonces la imposibilidad legal de adoptar decisiones contrarias al plan por parte de los órganos de dirección de una empresa de naturaleza organizativa privada, que son en teoría plenamente soberanos en sus decisiones?

El problema se presenta en toda su magnitud en las empresas mixtas, en las que cobra especial significación la determinación de cuál sea el interés social de la empresa cuando éste pueda eventualmente diferir del establecido en el plan. La pugna, en estos casos, entre capital público y privado de la empresa puede amenazar gravemente el espíritu socie-

---

(79) Cfr. HOUIN, R., *La gestión des entreprises publiques et les méthodes de Droit commercial*, en *La distinction du Droit*, cit., págs. 84 y sigs.; KATZAROV, *Teoría*, op. cit., pág. 325. Recientemente en España M. BROSETA, *Las empresas públicas en forma de Sociedad Anónima*, en "Rev. Der. Mercantil", núm. 100, 1966, págs. 267 y sigs.

tario (80). El legislador español declara obligatorio el plan para todas las empresas nacionales, en las que por definición el capital público es mayoritario (81), dejando al margen todos los demás supuestos de empresas mixtas en que la participación sea menor. La medida parece justificarse por cuanto en el interés social lo fija la mayoría, que es pública en las empresas nacionales; pero deja sin resolver la cuestión de un eventual recurso de la minoría en base al artículo 67 de la Ley de Sociedades Anónimas, por los que se impugnen los acuerdos sociales por lesionar, en beneficio de uno o varios accionistas, los intereses de la Sociedad. El problema es importante, porque si bien actualmente la participación del capital privado en las empresas nacionales es escaso, los criterios de la actual política económica tienden a atraerlo a esta forma de colaboración en empresas mixtas, y el camino ha sido particularmente abierto por el I. N. I. a través de la técnica de emisión de obligaciones convertibles en acciones (82). En todo caso, debemos hacer mención de la exigencia *normalmente* impuesta por los estatutos sociales de que la minoría tenga una representación de capital equivalente, al menos, al 25 por 100, a efectos de recurso, por lo que el problema sólo se da en toda su dimensión jurídica en estos supuestos, y, por tanto, no pueden producirse en el caso de las empresas nacionales.

---

(80) Así S. D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, Milano, 1960, ha precisado que "el socio minoritario al estipular el contrato de sociedad acepta previamente el concurrir al desarrollo de una actividad económica gestionada por el socio mayoritario según criterios que no son típicos de la sociedad que se va a constituir, aceptación que implica la eliminación del conflicto de intereses que normalmente pueden surgir entre socios mayoritarios y minoritarios en orden a hacer prevalecer el interés individual de los primeros... La posibilidad de realización de un interés público o de una política de grupo viene en un cierto sentido a darse ya por descontada en el momento de la inversión, cuando se participa en sociedades cuyo control esté en manos del Estado o de un grupo" (en nota 283, FERRI, G., *Il distacco...*, pág. 322).

(81) Vid. artículo 2-1.º de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, en relación al artículo 92-1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958 y la excepción que allí se contiene.

(82) Estas operaciones financieras se autorizan en los artículos 4.º y 5.º de la Ley de 25 de septiembre de 1949. Las obligaciones convertibles están respaldadas por la cartera de acciones cada empresa nacional que posee el I. N. I.; pero éste sólo está obligado a poseer el número suficiente de acciones para hacer frente a las obligaciones canjeables en el momento en que pueda producirse el canje, por lo que el Instituto puede emitir un volumen general de obligaciones canjeables superior al representado por las acciones que posee en el momento de la emisión. Cfr. un estudio más detallado en relación a las obligaciones I. N. I.-IBERIA, en ARCEGUEI-COSCULLUELA, *La empresa*, op. cit.

C) *La técnica de vinculación de las empresas públicas por acto interpuesto.*

1. Los programas de inversiones y normas de actuación de las empresas públicas deben distinguirse del programa de inversiones públicas propiamente dicho, que, como sabemos, cumple dos finalidades esenciales: la coordinación del plan con la Ley de Presupuestos y el de ser el instrumento por el que cabe arbitrar las eventuales modificaciones del plan. La importancia de este programa (83) merece que nos detengamos en el análisis de alguno de sus puntos esenciales.

No debe olvidarse que las inversiones públicas con cargo a los Presupuestos del Estado constituyen parte fundamental del total de inversiones previstas por el plan; de ahí que sea decisivo para garantizar la eficacia financiera de éste, coordinar sus previsiones con las del Presupuesto. Un problema inicial se presenta para esta coordinación; es la diferencia de los períodos de vigencia de una y otra disposición. En efecto, mientras los planes acostumbran a tener una duración que oscila entre los cuatro y cinco años, los Presupuestos son, por regla general, anuales o bianuales, como es el supuesto español. En estas condiciones, pues, se hace necesario arbitrar una técnica legislativa que garantice el reflejo de las previsiones de inversión pública del plan en los presupuestos que deben aprobarse durante su vigencia.

Prescindiendo del complejo tema que en cuanto compromiso político del legislativo entraña el plan, vamos a analizar cuál ha sido la solución dada por el Ordenamiento español, en el que la fuerza política del Poder ejecutivo mitiga este problema. Con fórmula prácticamente similar, los Presupuestos de los años 1964-65 y 1966-67 sancionan la incorporación pura y simple de los programas de inversiones del Plan de Desarrollo correspondientes a los respectivos años del Presupuesto (84). Asimismo

(83) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Eficacia jurídico-administrativa del problema de inversiones*, en "Doc. Adm.", núm. 17, mayo 1959. Con posterioridad a la aprobación del Plan, cfr. PRADOS, ARRARTE, J., *Plan de Desarrollo de España 1964-1967. Exposición y crítica*, Tecnos, Madrid, 1965, especialmente pág. 157; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Tecnos, Madrid, 1966, pág. 347.

(84) Vid. artículo 3.º de la Ley de 28 de diciembre de 1963, núm. 192/63, y artículo 31 de la Ley de 21 de diciembre de 1965, núm. 194/65, por las que se aprobaron los Presupuestos del Estado correspondientes a los bienios 1964-1965 y 1966-1967, respectivamente. El artículo 31 de la citada Ley dice: "Todos los planes de inversión o de ejecución de obras, así como su 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 que se aprueba por la presente Ley, y de acuerdo con el Programa de Inversiones Públicas del Plan de Desarrollo Económico y Social."

mo se prevé que «si a la vista de la ejecución del Plan de Desarrollo Económico el Gobierno 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 haya de tener repercusión en los Presupuestos generales durante dicho año (art. 31)». Formalmente, pues, se halla prevista la coordinación de plan y Presupuesto, incluso en el supuesto de modificaciones del plan a través de los programas de inversión. El sentido en que aparece redactado el párrafo transcrito parece pensando, evidentemente, en un aumento de la inversión pública; el tenor en que aparece redactado, sin embargo, abarca también al caso de una reducción de las inversiones programadas.

La segunda de las funciones tiene, desde el punto de vista de la técnica de planificación, mayor importancia; a través de los programas tiene cabida la posibilidad de modificación de los mismos, es decir, la instrumentación del carácter de flexibilidad que del plan se predica. El programa es, pues, el acto directamente vinculante para los sujetos obligados en cuanto en él se pormenorizan las previsiones del plan, dando cabida al fraccionamiento impuesto por el factor tiempo, sobre cuyo carácter fundamental no es necesario insistir.

Como una fase más de esta cascada de planes y programas nos encontramos con el acto que realmente importa. El programa de inversión y normas de actuación de las empresas públicas; el artículo 4.º, 5, dispone que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio o del Organismo autónomo de que dependen las empresas nacionales —este último, por conducto del Departamento a que esté adscrito— y previo informe de los Ministerios interesados, del de Hacienda y de la Comisaría del Plan de Desarrollo, aprobará los programas de inversiones y de actuación de dichas empresas, de cuya realización conocen el Ministerio competente por razón de la materia. Dichos programas serán publicados regularmente y en ellos se señalarán los criterios a que habrá de ajustarse su financiación».

Estos programas, sin embargo, sólo han sido dictados para las empresas nacionales dependientes del I. N. I. y se limitan prácticamente a expresar el volumen total de inversión autorizada para cada empresa, limitación de contenido sobre la que luego insistiremos. Observemos que, tras la reforma de la Ley de Presupuestos, por la que se suprimió la letra C) del Presupuesto, toda la política de inversiones públicas a través de las empresas públicas había quedado sustraída al control par-

lamentario, contrariamente a lo que ocurre en otros Ordenamientos (85). Tampoco se hace referencia a las empresas públicas en el propio programa de inversiones públicas. El programa de actuación e inversiones de las empresas nacionales tiene, pues, en este aspecto, un carácter innovatorio (en cuanto a vinculación programática *a priori* de las inversiones) y un contenido en cierto modo independiente respecto al programa general del resto del sector público. En el fondo, esta diferencia en el tratamiento no hace sino reflejar en el terreno de la instrumentación jurídica de estos programas la necesaria diferenciación que debe hacerse entre las empresas públicas y el resto del sector público, diferencia sobre la que hemos venido reiteradamente insistiendo.

La concreción más firme en el plano jurídico de los efectos del plan sobre el sector público está, pues, en la vinculación de los inversiones fijadas en el programa; del mismo modo, puede decirse que en el programa de inversiones y actuaciones de las empresas cristaliza el grado de vinculación más intenso a los objetivos del plan por parte de las empresas públicas. Estos programas comenzaron expresando únicamente el volumen de aportaciones del I. N. I. a las empresas de él dependientes (vid. Orden de 21 de septiembre de 1964; Presidencia); sucesivamente, la intervención en la política de inversiones de las empresas nacionales ha llegado a detallar las siguientes partidas: autofinanciación, créditos financieros, aportación privada, aportación de las empresas nacionales y aportación del I. N. I. (86). El cambio es impor-

(85) Cfr. DELION, *L'État*, op. cit., págs. 56 y sigs.

(86) Vid. la Orden de 18 de febrero de 1967, por la que se aprueba el Programa de Actuación e Inversiones de las empresas nacionales en que participa el I. N. I. e inversión total del organismo correspondiente al año en curso. En él se especifican no sólo las partidas referidas, sino también las obras o actividades más importantes a las que la empresa va a dedicar las inversiones a ella destinadas.

En el apartado 3.º de la citada Orden "se autoriza al Instituto para variar durante el ejercicio la cuantía de sus aportaciones a cada empresa y actividad hasta en un 15 por 100 en más o en menos, siempre que los posibles aumentos se compensen con iguales disminuciones a otras empresas y actividades y que la inversión financiera total del organismo en el año 1967 no exceda de 10.010 millones de pesetas, obtenidos mediante la emisión de obligaciones convertibles a realizar por el Instituto hasta el límite autorizado de 9.000 millones de pesetas, la utilización de su autofinanciación consolidada hasta 31 de diciembre de 1966 y las enajenaciones de su patrimonio que pueda realizar durante el presente ejercicio autorizadas a este fin".

Y en el apartado 4.º se dispone que "las inversiones de las empresas nacionales en el presente ejercicio no podrán exceder de las cifras totales que se consignan en la primera columna del programa que se aprueba por esta Orden, *salvo autorización expresa del Gobierno*. En todo caso, las inversiones financieras de dichas empresas, no especificadas en su programa de actuación establecido en el cuadro anejo, habrán de ser *expresamente autorizadas por el Gobierno*".

tante, porque con la orientación de los últimos programas puede decirse que se lleva a cabo una auténtica dirección de la política de inversiones de las empresas nacionales, dirección que incluso ha rebasado el campo de las inversiones para detallar las finalidades más importantes a las que debe dedicarse éstas, con lo que el programa pretende abarcar los dos campos de inversiones y actuación que en su propia denominación incorpora. Se ha pasado, pues, de un control reducido a la esfera de las financiaciones públicas, a un control programado de la totalidad de las financiaciones públicas o privadas de las empresas públicas. Con ello se está cercenando, una vez más, la facultad soberana que toda Sociedad anónima tiene en principio para decidir por sus órganos internos cuándo y en qué medida puede acudir al mercado de capitales.

El programa de actuación e inversiones de las empresas públicas, con el carácter extensivo que actualmente se les ha dado, cumple respecto a las empresas nacionales la misma finalidad que el programa general de inversiones del sector público, en orden a la vinculación sobre sus destinatarios y a ser cauce de posibles modificaciones de los objetivos generales fijados en el plan. Sin embargo, hemos de destacar dos importantes caracteres diferenciales del programa referente a las empresas nacionales respecto al programa general de inversión: la primera es que el programa de las empresas no queda integrado en el Presupuesto; la segunda es que frente al carácter global del programa general, los referentes a las empresas nacionales se han limitado a las dependientes del I. N. I., aunque debe observarse que de este organismo dependen la casi totalidad de las empresas públicas.

2. La ordenación económica territorial es, sin duda, uno de los temas más apasionantes y discutidos de la planificación económica (87); no vamos aquí a entrar en este problema, limitándonos sólo al estudio del papel desempeñado por las empresas públicas en este aspecto que también la planificación española ofrece.

En línea de principio, conviene advertir que una interpretación correcta del sistema de ordenación territorial no puede limitarse, como lo hace el plan español, a la que ha sido calificada de «*Theorie grosissement quantitative des poles de croissance*» (88); supone, por el con-

---

(87) Cfr. en la doctrina italiana BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, en *Atti del Conv. Int. s. pianificazione regionale e provinciale*, Passo della Mendola Sett, 1955, págs. 38 y sigs.; en la doctrina francesa, GRAVIER, *L'aménagement du territoire et L'avenir des régions françaises*, París, 1964, recensionada por nosotros en el número 52 de esta REVISTA, pág. 518.

(88) Cfr. GRAVIER, *L'Amenagement*, op. cit.

trario, una consideración general de todo el territorio nacional, una «regionalización» a efectos de su propia planificación económica.

La terminología empleada por el legislador español nos pone sobre la pista de lo que él entiende por ordenación territorial: se trata de la promoción y desarrollo de las áreas atrasadas; o, acogiendo la terminología acuñada por la doctrina italiana, de la promoción de áreas deprimidas y del desarrollo de las subdesarrolladas (89). Política esta muy meritoria, pero que es sólo una parte de la ordenación territorial; porque los dos ejes en que se basa toda política de promoción económica de zona se centran en la atracción hacia las mismas de la inversión privada, y sobre todo, en la radicación en ellas de inversiones públicas, en especial empresas, que sirvan de núcleo catalizador de la inversión privada.

Pues bien, una vez más el legislador español ha prescindido en la política del plan de la vertiente de las empresas públicas; la promoción de las zonas declaradas «polos» ha sido confiada, fundamentalmente, a la iniciativa privada mediante un complejo sistema de estímulos.

Nuestra opinión particular, por el contrario, es que este método debió compatibilizarse con el de una decidida política de creación en estas zonas de empresas públicas, que, normalmente, producen por sí un saludable efecto de atracción de otras privadas o de revitalización de las existentes, con lo que creemos que el volumen de incentivos públicos ofrecidos podría ser inferior, y sobre todo, la presencia de las empresas públicas constituiría una mayor garantía del cumplimiento de la finalidad de desarrollo de esta zona (90). Y no se diga que en este caso no está plenamente justificada la creación de empresas públicas, pues, por definición, se trata de un caso de insuficiencia (en orden a la promoción de la zona) de la iniciativa privada. También aquí el trato de desfavor respecto a la empresa pública que el legislador español ha adoptado en los últimos años aparece claramente manifiesto.

Pero nuestra crítica al sistema de planificación español no puede detenerse aquí: la política general de instalación de las empresas públicas presenta caracteres de mayor desmerecimiento para éstas. En

---

(89) Cfr. *Atti del Congresso internazionale di studio sul problema delle aree arretrate* (ott. 1964), Milano, 1956.

(90) Compárese esta política con la practicada por Italia en el desarrollo del Mezzogiorno, cuyo factor fundamental ha sido la política de participaciones estatales en esta región. Cfr. Bo, C., *Una política per l'impresa pubblica*, y GIUDUCCI, R., *L'inserimento dell'impresa pubblica nella pianificazione territoriale locale*, págs. 291 y sigs., ambos en *Piano economico e impresa pubblica*, Torino, 1963, 1, 17-8.

electo, como hemos visto, la política de promoción de zonas atrasadas se articula a través de la técnica de «polos», por lo que muchas otras zonas que están en idéntica situación no se benefician del régimen que aquella técnica lleva incorporado. Pues bien, para estas zonas no declaradas «polos» sí que se acude a la política de empresas públicas; cuando en alguna zona falta la localización de una industria determinada que no ha sido considerada rentable por la iniciativa privada, allí debe acudir para suplirla, previo el concurso de ofrecimiento correspondiente, la empresa pública; que no se beneficia por dicha radicación, de rentabilidad más que dudosa, de ningún género de ayuda o incentivo propio del régimen de polos.

El significado económico de esta política conlleva, en el fondo, a la inaplicación del régimen de beneficios concedidos a las empresas que se instalen en los «polos» para las empresas públicas que, por decisión política, no se sitúan en ellos, sino que deben acudir a otras zonas igualmente (mayormente, diríamos con más propiedad) atrasadas sin gozar por ello de esos beneficios «compensatorios».

3. a) La acción concertada es, como sabemos, el régimen instrumentado para la inserción del sector privado en el sistema de planificación, ya que la misma tiene institucionalmente una vocación de integración global de todas las fuerzas económicas. Recordemos que si a esta consideración añadimos la de que el plan despliega directamente efectos vinculantes hacia las empresas públicas, no se comprende bien cuál sea el fundamento de la inserción de las mismas en el régimen de acción concertada.

Sin embargo, esta inserción tiene una clara justificación: la necesidad de coherencia de las normas de actuación de las empresas públicas dentro de la política unitaria de sector que la acción concertada comprende. En efecto, es a través de este sistema de concierto cuando se fija el detalle de las normas de actuación de las empresas que se someten al mismo, punto éste imposible de determinar *a priori*. Consiguientemente, también las normas de actuación de las empresas públicas que operan en posición no monopolística deben ser fijadas en este momento, puesto que la política unitaria de sector exige tener en cuenta la actuación de todos los sujetos económicos que en él operan.

Por otra parte, la inserción de las empresas públicas en el régimen de acción concertada permite hacerlas partícipes del conjunto de beneficios que se otorgan a las empresas privadas por su adscripción al concierto. No sería lógico que estos beneficios que se otorgan a las empre-

sas por el cumplimiento de las previsiones del plan no fuesen aplicadas también a las empresas públicas por la simple consideración de que estando las mismas directamente vinculadas por el plan, no es necesario aplicarles un régimen de beneficios pensando *prima facie* para atraer a la órbita del plan a unos sujetos no obligados a ejecutarlo. Ello supondría un trato discriminatorio frente a la empresa pública que ni siquiera el neoliberal legislador español se atrevió a poner en práctica; de hacerlo, hubiera colocado todavía en mayor situación de inferioridad competitiva a estas empresas frente a las privadas en un mismo sector económico.

Debe tenerse en cuenta además que a partir de la Ley de 2 de diciembre de 1963 la aplicación de un régimen de beneficios no se realiza ya en nuestro país por consideraciones subjetivas individualizadas, sino que se trata de aplicar una política de consideración global de cada sector económico; y ello no sólo para cumplir una función de dirección unitaria, sino también para no provocar situaciones de desigualdad competitiva entre las empresas de un mismo sector (91). De ahí que, considerando la citada Ley como una norma-marco, o, si se prefiere, una norma estructural, a la que debe hacerse remisión por cada una de las normas concretas que actualizan la aplicación particular del régimen de beneficios, venga obligada, desde un punto de vista lógico, la inserción de las empresas públicas en el régimen de acción concertada a efectos de aplicación a las mismas del citado régimen de beneficios.

b) Sin embargo, pese a las razones que acabamos de exponer y que justifican la aplicación de la acción concertada a las empresas públicas, no dejan de presentarse algunos problemas jurídicos a esta aplicación. Señalemos, en primer lugar, el de la obligatoriedad de la inclusión en este régimen de las empresas públicas. Tal obligatoriedad no viene expresamente prescrita en la Ley de aprobación del Plan de Desarrollo, puede considerarse, sin embargo, como una manifestación del efecto vinculante del plan prescrito en el artículo 2.º Esta obligatoriedad plantea dos interrogantes jurídicos: ¿qué naturaleza tiene la inserción de la

---

(91) "Para el futuro, la nueva Ley de 2 de diciembre de 1963 establece una equiparación de trato entre las empresas privadas y las nacionales. Solamente las empresas nacionales que correspondan a los sectores que se declaren preferentes o que se instalen en las zonas cuya industrialización se considere necesaria podrán aspirar a la concesión de beneficios en las mismas condiciones que las creadas por la iniciativa privada, con lo que se recoge el espíritu que informa el principio X de la Ley de Principios del Movimiento..." (Exposición de Motivos de la Ley de 2 de diciembre de 1963).

empresa pública en el concierto? Y el segundo, derivado del anterior: ¿en qué condiciones se realiza la adscripción de la empresa pública en el concierto?

Sin entrar en el debatido tema de la naturaleza de la acción concertada (92), lo que resulta claro es que en la base de la misma está la idea de la voluntariedad y del pacto; pues bien, ¿qué aplicación tienen estas dos ideas a la empresa pública? La primera ya hemos visto que desaparece, dando entrada a la obligatoriedad, con lo que la inserción de las empresas públicas en el régimen de acción concertada no puede ya considerarse suscripción del concierto, hasta el punto de que se discute la innecesariedad de la firma del mismo por parte de las empresas públicas (93). Consecuencia de ello es que la empresa nacional no presenta sus «condiciones» de concierto, sino que éste le viene impuesto en los términos que la Administración prescriba, debiéndose entender que la Administración en el ejercicio de esta potestad no hace sino concretar para la empresa pública afectada las previsiones del plan, de por sí ya obligatorias para ésta.

El problema de la aplicación del régimen de acción concertada no es, sin embargo, tan sencillo como hasta aquí se ha expuesto; la técnica de concreción de las previsiones del plan para las empresas públicas es institucionalmente función de los programas de inversión y actuación y no de la técnica de acción concertada que tiene también su esencia jurídica institucionalmente distinta. Así, por ejemplo, podemos preguntarnos hasta qué punto puede la Administración modificar para las empresas públicas por la vía de la acción concertada las previsiones del plan que están contenidas en el programa, acto de naturaleza distinta al que se apoya la acción concertada. La pregunta cobra especial sentido si lo ponemos en relación con la que pudiéramos llamar interpretación extensiva del principio de subsidiaridad; esto es, el supuesto de que se condicione la capacidad productiva de las empresas públicas al volumen previsto en el plan y no asumido por las empresas particulares. Ello supondría convertir al sector privado en verdadero árbitro de la política empresarial en mano pública a través de la acción concertada, cuya finalidad política inicial sólo era *l'engagement* del sector privado en el sistema de planificación.

Por último, debemos plantear también el problema del eventual incumplimiento de las empresas públicas de las condiciones estipuladas

(92) Sobre su configuración como un ordenamiento sectorial, cfr. SALAS, op. cit.

(93) SALAS, op. cit.

en el concierto. Sabido es que la sanción más grave que se aplica en este caso a las empresas privadas es la devolución y suspensión del régimen de beneficios, consecuencia de su expulsión del ordenamiento sectorial que la acción concertada supone. Pues bien, resulta evidente la inaplicación de esta técnica sancionatoria a las empresas públicas, que no pueden, en ningún caso, sustraerse al cumplimiento de las condiciones que particularmente le han sido impuestas por su inserción en el régimen de concierto. Y es que para las empresas públicas, estén o no en el régimen de acción concertada, toda la problemática del cumplimiento de las previsiones del plan se encuadra en la técnica organizatoria, según hemos expuesto anteriormente, sin que el régimen de concierto pueda alterar estas conclusiones, ya que éste está pensado para sujetos que se insertan en él de modo voluntario, entrando así y sólo por ello en una relación de supremacía especial con la Administración.

#### IV

#### INFLUENCIA «DE FACTO» DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA DETERMINACIÓN DE LAS PREVISIONES DE LOS PLANES Y PROGRAMAS.

1. Las empresas públicas actúan en los sectores básicos de la economía nacional, pero no en todos ni sólo en ellos, y, sobre todo, actúan en una posición económica desigual. En los sectores en que las empresas públicas actúan en régimen monopolístico de cuasi monopolio, las previsiones del plan están lógicamente basadas en los planes de actuación de estas mismas empresas que contaban ya con una cierta tradición y que estaban orientadas hacia la expansión y eficacia de sus actividades y que normalmente habían sido ya aprobadas por el órgano competente con anterioridad a la aparición del Plan de Desarrollo (94).

El plan cobra en estos sectores un planteamiento muy particular; es extremadamente detallista (al menos en comparación con la disciplina de otros sectores), y ello porque existe la garantía político-económica de su fiel ejecución, al contarse en el sector con una gran empresa pública sobre la que va a recaer fundamentalmente el cumplimiento de los objetivos señalados en el plan. Sirvan de ejemplo los sectores

(94) DELION, op. cit., pág. 119; PRADOS ARRARTE, op. cit., pág. 212. Para una defensa de la intervención de las empresas públicas en el plan y una exposición de las técnicas y procedimientos de las mismas, cfr. FORTE, *L'impresa pubblica nella struttura dell'economia programmata*, en vol. col., op. cit., págs. 89 y sigs.

del plan relativos a ferrocarriles, lógicamente basados en el plan de la Renfe (95); el de transportes aéreos, basados en los de Iberia y Avia-co (96); industrias extractivas del mercurio, basados en los planes de la empresa Minas de Almadén, etc. Igualmente son citadas reiteradamente en el plan aquellas empresas públicas que ocupan una posición importante en el sector en el que actúan. Por ejemplo, en el siderúrgico (con clara influencia de los planes de Ensidesa), petrolíferos (refinerías de Encaso y Sociedades de Petróleo del Sahara); energía atómica (centrales dependientes de la Junta de Energía Nuclear), etc. Con esta enumeración ejemplificativa hemos querido dar una idea de la extraordinaria importancia que aún en el plan español, aferrado al principio de subsidiaridad, tiene el sector público, precisamente en aquellos sectores que ocupan mayor atención en el Plan de Desarrollo, hasta el punto de que sin su presencia no dudamos en afirmar la imposibilidad de elaborar un plan económico de desarrollo que contase con unas mínimas garantías en cuanto a su cumplimiento.

Pero este mismo reflejo, a veces muy particularizado, del plan de la empresa en el Plan de Desarrollo, presenta no pocos problemas de orden práctico. En efecto, si al plan se llevan no sólo las grandes directrices de los planes de empresa, sino también el detalle de sus previsiones, las mismas, en virtud de su inserción en la técnica jurídica del plan, resultan un estrecho corsé que limita las posibilidades de maniobra de la empresa. Cualquier exigencia de variación de los objetivos de la empresa prescritos por el Plan de Desarrollo se ve sometida a la técnica de reforma propia de éste, lo que supone una evidente dificultad para la actuación empresarial. El problema se agudiza en aquellos sectores que están expuestos a las reglas de la competencia internacional y también a los que se hallan sujetos a gran variabilidad en los avances técnicos propios de su rama empresarial. En otros casos, toda previsión de duración media se convierte en juicio de dudoso crédito por estar en función de numerosas incógnitas. Estas previsiones de empresa tienen, pues, un carácter fundamentalmente orientador y no deben ser reflejadas en un plan de desarrollo, especialmente si al mismo se le dota de fuerza jurídica vinculante y tratándose de un tipo de plan superpuesto al régimen de economía de mercado. Para reflejar estas previsiones se encuentran precisamente dispuestos en la técnica de pla-

(95) Cfr. PRADOS, op. cit., pág. 227, y sus comentarios a la relación entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Modernización de la RENFE previsto para el período 1964-1973.

(96) Sobre los problemas de la empresa IBERIA en la ejecución del plan, cfr. ARCE-NEGUI-COSCULLUELA, op. cit.

nificación los llamados programas de inversiones y actuación de las empresas públicas, que al ser anuales permiten una mayor flexibilidad en la apreciación de las circunstancias económicas de cada momento.

La experiencia francesa en este terreno muestra que las empresas públicas (nótese que el plan francés no tiene efectos jurídicos vinculantes respecto a ellas) adoptan en algunos puntos posiciones de resistencia e incluso de franca oposición en orden al cumplimiento de las previsiones del plan que les afecta. Existe, en efecto, una arraigada tendencia de las empresas públicas a interpretar en forma autónoma sus propios planes, de forma análoga a los empresarios privados, y no siempre se da una concordancia entre estos planes, basados en lo que pudiéramos llamar «intereses propios», que son modificados en razón de las variaciones de las circunstancias del mercado, y el contenido de las previsiones del plan general (97).

También en la experiencia española nos ofrece ejemplos de reacción, o, si se quiere dulcificar la expresión, de posición difícil de la empresa ante la necesidad de ejecutar las previsiones del plan. Tomemos el caso de la empresa nacional Iberia, sobre el que ya he insistido en otra ocasión. Esta empresa había obtenido en 1960 la aprobación de un plan de inversiones que abarcaba hasta 1976; este plan, que quedó derogado en la medida en que no estuviese recogido en el Plan de Desarrollo. Este acogió, por lo que respecto al sector del transporte aéreo, las previsiones del mencionado plan de Iberia, por cuanto esta empresa, en unión de Aviaco, detentan el monopolio *de facto* del servicio de transporte aéreo regular. No había, pues, en principio, motivo de discordancia de la empresa respecto a la directrices del Plan de Desarrollo, y todo hacía prever que para el futuro los sucesivos planes recogerían también las previsiones de aquel plan de la empresa. Pero como hemos señalado en general, respecto a algunos sectores económicos, en el del sector aéreo el ritmo general de evolución está sujeto a fuertes variaciones, derivadas, por una parte, de las frecuentes innovaciones tecnológicas, y de otra, por las situaciones que provoca la fuerte presión competitiva de otras empresas en un mercado que se desarrolla a escala internacional.

Las previsiones del plan para el sector aéreo, más concretamente, las referidas a Iberia, se han encontrado así totalmente desbordadas por la realidad económica. De ahí que esta Compañía sometiera a la aprobación del Gobierno un plan de inversiones de empresa, en el que «... si-

---

(97) Cfr. para la experiencia francesa DELION, op. cit., págs. 122 y sigs.

guiendo las directrices del Plan de Desarrollo, pero reajustando las previsiones en él contenidas de modo que permitan atender a la demanda de tráfico», se replanteaban las inversiones para el trienio 1965-67. No obstante, hay que advertir que en este nuevo se mantenía la cifra global de inversiones contenidas en el plan, pero readaptando las asignaciones por capítulos (98).

Aparece, pues, clara la necesidad, si se quiere mantener en el futuro el repetido efecto vinculante de los planes de desarrollo, el distinguir dentro del llamado sector público aquellas empresas situadas en sectores económicos en que la presión concurrencial dota al mercado de gran variabilidad, evitando una regulación detallista que las prive de las necesarias posibilidades de «maniobrar» propias del régimen de mercado en el que deben operar.

2. La acción concertada da origen, por lo general, a un plan nacional del sector concertado en el que se concretan las previsiones del Plan de Desarrollo; en la fijación de las mismas también juegan decisivo papel los planes de acción de las empresas públicas que actúan en el sector y que, como hemos visto, se insertan obligatoriamente en el régimen de acción concertada.

Sin embargo, es necesario matizar esta importancia, ya que la capacidad productiva de las empresas públicas es tenida solamente en cuenta como índice orientador en la fijación de las previsiones del sector, sin que ello suponga que en la ejecución del programa las empresas públicas vayan a jugar un papel decisivo. En efecto, en estos sectores, en que las empresas públicas actúan en régimen concurrencial con la empresa privada, nos encontramos con una de las manifestaciones más peligrosas y de dudosa justificación del principio de subsidiaridad. Tomando como ejemplo el programa siderúrgico nacional aprobado por Orden de 12 de noviembre de 1964, de conformidad con las bases generales de la acción concertada para este sector, nos encontramos con que en la distribución de las capacidades de acero por las empresas, se le asignan a la Empresa Nacional al finalizar la segunda fase la capacidad de 1.900.000 toneladas métricas, pudiendo modificarse de acuerdo con las previsiones de la demanda y, en todo caso, *para suplir la insuficiencia del sector privado*. Esto significa que el potencial de la empresa nacional se ve condicionado en su producción al volumen de la producción de las empresas privadas, sin que en modo alguno pueda entrar en régimen de competencia con ellas.

---

(98) Cfr. ARCENEGUI-COSCULLUELA, op. cit.

Desde el punto de vista que en este apartado consideramos, el papel de las empresas públicas en el plan es, dentro de la acción concertada, francamente negativo para su rentabilidad; supone, caso de generalizarse esta política, que las empresas públicas, cuando no actúen en sectores deficientes (principio general deducible del sector literal del artículo 4 de la L. P.), lo harán con un papel de potencias de reserva de las empresas privadas. Mucho nos tememos que esto supone desperdiciar una serie de fuerzas económicas en la política de desarrollo.

