

CAPÍTULO V

LA PLANIFICACIÓN Y EL PODER LEGISLATIVO

SUMARIO

1. La participación del Poder Legislativo en el proceso de planificación.....	343
2. Los instrumentos legales de la planificación	345
3. Leyes de delegación en materia de planificación	346
4. La ley del plan	348
5. ¿Ley-plan o ley aprobatoria del plan?.....	349
6. La amplitud de la ley del plan	350
7. La modificación legislativa del plan	351
8. El plan y la teoría de la llamada reserva de la administración.....	352
9. Poder Ejecutivo y administración pública frente a la ley del plan.....	353
10. El decreto del plan.....	354

Capítulo V
LA PLANIFICACIÓN Y EL PODER LEGISLATIVO

1. *La participación del Poder Legislativo en el proceso de planificación*

Hay quienes piensan que la institucionalización de un proceso de planificación, significa introducir un factor “explosivo” que hará desintegrar el principio de la división de los poderes: Creen entonces que la planificación alterará dicha división, o a la inversa, que sin modificar el sistema de los poderes del Estado no se puede hacer planificación.

Pero ello no es exacto: La participación del Poder Legislativo, por ejemplo, no puede ni debe estar en todo el proceso de planificación, ya que ello implicaría tanto como confundir la labor general legislativa con la concreta administrativa.¹ Al contrario, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo se complementan en las diversas etapas del proceso, tomando cada uno las decisiones que le competen: Así, el Poder Ejecutivo someterá inicialmente al Legislativo las grandes opciones y prioridades que el plan habrá de adoptar, para que el Poder Legislativo, representando la voluntad popular, determine el gran camino a seguir,² y sobre esa base puedan trabajar luego las comisiones administrativas de planificación, cuya labor será hacer pasar al plan de una etapa global a una etapa más detallada.³

De tal manera el proceso de planificación tiene desde sus comienzos una coparticipación necesaria del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo: Por un lado, el gobierno asume ante el parlamento la obligación formal de preparar el

¹Ya señaló KRÜGER que la planificación supone una distinción fundamental entre decisión y ejecución, claramente similar a la estructura de la división de los poderes y, por ende, fundamentalmente compatible. (KRÜGER, HERBERT, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, Kolhammer, 1966, p. 131, nota 33.)

²Tal es el criterio adoptado en Francia a partir del cuarto plan dictado en 1962. Ver HACKETT, ANNE-MARIE, *Economic Planning in France*, Londres, 1963, p. 194 y ss.

³CAZES, M. B., “Démocratie et plan,” en el libro *Les problèmes de la planification*, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 1963, p. 75 y ss., p. 80.

plan, y por el otro, las discusiones parlamentarias en esta fase inicial preparan y facilitan la ulterior formulación y aprobación legislativa del plan.⁴

Sobre la base de aquellas grandes decisiones de naturaleza política, se pondrá en marcha todo el proceso administrativo de planificación; más adelante, cuando se tengan visualizados los medios e instrumentos que será necesario utilizar para cumplir los objetivos que se están elaborando, se someterán al Parlamento las leyes que confieran tales instrumentos, si es que ellos no existen en la legislación vigente; obtenidas tales leyes, se continuará hasta su terminación el proceso, sometiendo finalmente al Poder Legislativo el plan total para su aprobación y para la consiguiente sanción de las leyes concretas que el mismo requiera. (Tributarias, de expropiación, etc.) Sí, en cambio, al serle sometido al Parlamento el dictado de algunas leyes que se estimaban necesarias en vista a los fines que estaban elaborándose, ellas resultan rechazadas o de hecho paralizadas, entonces el proceso de planificación, reformula sus premisas y reajusta su camino: en función de los más limitados instrumentos legales con que cuenta, elaborará fines y metas diversos, y con ellos llegará igualmente a la etapa final de aprobación e instrumentación legal última.

Cualquiera que sea el caso, y aceptada la regla del juego de que la democracia representativa es una forma de gobierno preferible a la autoritaria o totalitaria, es claro que la división de poderes no requiere modificación alguna para adaptarse al proceso de planificación. Es que, como ya dijimos anteriormente, no ha de pensarse que el derecho es obediente instrumento de la técnica, y que al planificador le basta decidir qué es lo más conveniente para que ello se realice: Debe haber lugar en el proceso, si éste es democrático, para la decisión de los poderes políticos; esa decisión, por cierto, no es controlable por el técnico y puede, por consecuencia, ser adversa a sus deseos. Esto no es un fracaso de la planificación ni un obstáculo jurídico al plan; es la vivencia de un proceso de planificación flexible y dinámico, que es producto del total de las fuerzas de la sociedad y no sólo de la determinación del técnico planificador.

Una vez dictado el plan y aprobado por el Parlamento, no termina allí la vinculación entre ambos poderes; en el caso del cuarto plan francés, por ejemplo, el artículo 3° de la ley aprobatoria expresamente señalaba que el gobierno debía informar anualmente al parlamento acerca del funcionamiento del plan y, en particular, de “las medidas tomadas para su realización, los resultados obtenidos, las dificultades encontradas y las modificaciones que puedan resultar necesarias.”⁵ A resultados de tales informes el Poder Legislativo analizará si considera o no conveniente tomar alguna medida legislativa, aunque no la proponga el Ejecutivo, pues no debe olvidarse que el plan no tiene una categoría jurídica superior a la

⁴ FUÁ, G., y STYLOS-LABINI, P, *Idee per la programmazione economica*, Bari, 1963, p. 66.

⁵ Artículo 3, primer párrafo de la ley 62-900.

ley ordinaria, por lo que puede ser modificado por leyes posteriores;⁶ sobre este punto también volveremos más adelante.⁷

El envío del informe anual del gobierno al parlamento acerca de la ejecución del plan, es también la ocasión en que el Poder Ejecutivo muestra al Legislativo los gastos e inversiones que el plan requiere al año siguiente, sometiéndole el consiguiente proyecto de presupuesto, todo lo cual permite una estrecha articulación del plan y el presupuesto.⁸

Finalmente, estando en ejecución un plan determinado y funcionando el mencionado proceso de información, etc., corresponderá también en un momento dado que le sea sometido al Congreso el proyecto de ley para decidir las grandes opciones del *siguiente* plan,⁹ lo cual permite a los organismos de planificación trabajar ya en firme en la preparación del plan inmediato posterior.

A pesar de todas estas vinculaciones, con todo, se sostiene que el control político del plan no está bien asegurado, y que en ausencia de un más efectivo control parlamentario, la presión de los intereses privados se hace sentir más fuertemente sobre el Poder Ejecutivo,¹⁰ razones por las cuales debe tratarse de incrementar el citado control;¹¹ a ello, sin duda, cabe también agregar que un factor fundamental de democratización progresiva del plan es una mayor participación parlamentaria en el proceso,¹² sin perjuicio de la participación de los demás sectores socioeconómicos.¹³

2. Los instrumentos legales de la planificación

Ya hemos visto a grandes rasgos la función que le compete al Parlamento en el proceso de planificación: Las opciones iniciales, los instrumentos legales, la aprobación del plan. Con todo, al margen de esas necesarias intervenciones legislativas en el proceso total, debe tenerse presente que la naturaleza de las leyes instrumentales que se requieran para un plan determinado, pueden variar mucho de un caso a otro.

Planificar es prever y orientar; también es prever las insuficiencias que la legislación pueda tener en relación a los objetivos del plan, y orientar la sanción de las leyes que sean necesarias al efecto; esto debe hacerse con tiempo suficiente,

⁶ LAUBADÈRE, ANDRÉ DE, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. III, París, L.G.D.J., 1966, p. 509.

⁷ Ver *infra*, § 8: El plan y la "reserva de la administración."

⁸ BAUCHET, PIERRE, *La planification française*, París, 1966, p. 277.

⁹ HACKETT y HACKETT, *op. cit.*, p. 203.

¹⁰ BAUCHET, *op. cit.*, ps. 176 y 177.

¹¹ Otras razones en el mismo sentido ya las hemos explicado en nuestra *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, 1966, 2ª ed., p. 37 y ss. Otros argumentos en el mismo sentido pueden verse en MEYNAUD, *Planification et politique*, *op. cit.*, p. 158 y ss.

¹² CAZES, *op. cit.*, p. 79 y ss.

¹³ CAZES, *op. cit.*, p. 88.

estimando en el cronograma de la preparación de cada plan la antelación con que deba encaminarse un proyecto de ley, a fin de no tener más tarde premuras incompatibles con la índole del procedimiento parlamentario. A su vez, para que esto pueda hacerse, es indispensable que en el equipo pluridisciplinario que se ocupa de cada parte del proceso de planificación —sean oficinas regionales o sectoriales o la misma autoridad máxima del plan— existan y trabajen desde las primeras etapas abogados especializados en derecho administrativo, cuya función será irse compenetrando de los fines y medios técnicos que el resto del equipo contempla, a fin de analizar su factibilidad desde el punto de vista legal, y si es necesario o no programar el dictado de normas que encaminen esos puntos. También a ellos corresponderá señalar con la suficiente antelación en qué aspectos se están contraviniendo principios o normas jurídicas de difícil modificación, para que el proceso se adecue también a los parámetros jurídicos.

Esta cuestión merece alguna insistencia, porque no hay ninguna pauta general y previa que pueda aconsejarse; en cada caso es necesario efectuar un análisis total del marco jurídico en el cual se habrá de operar, a fin de ver —teniendo en mira aquello que constituye el objetivo específico del plan o del sector en que se trabaja— si existen dificultades en el contexto normativo: Constitución, ley de ministerios, ley de contabilidad, ley de presupuesto, ley de empleo público, ley de procedimiento administrativo, código de aguas, código rural, código procesal administrativo, ley orgánica de municipalidades, legislación tributaria, ley de obras públicas, ley de promoción industrial, legislación económica regulativa, legislación aduanera, etc. Luego habrá que pasar a la legislación de cada sector en que se trabaje: Social, comercio, industria, trabajo, etc.

La tarea es muy vasta y delicada; por todo ello debe comenzársela al mismo tiempo que los demás aspectos del proceso de planificación, sin dejarla para lo último como mera cuestión instrumental de la puesta en marcha del plan.¹⁴

3. *Leyes de delegación en materia de planificación*

Ya hemos indicado que aquellas disposiciones que requieran fundamentación legislativa pueden en ocasiones darse antes del plan, o conjuntamente con él, o incluso posteriormente. (Pero, claro está, antes de pretender aplicarlo.) Ello nos lleva al problema de la delegación legislativa, que debe ser analizada en su referencia concreta al proceso de planificación.

¹⁴ No debe pensarse, por otra parte, que sólo con una legislación adecuada se implementará el plan. La legislación no es más que un aspecto, un paso en el proceso: Un viejo vicio —tantas veces repetido— consiste en creer que con el dictado de la ley se han solucionado los problemas sociales y económicos, olvidando que hay que implementar administrativamente el cumplimiento de los principios consagrados legalmente. No ha de caerse tampoco en el vicio opuesto de creer que el planificador puede prescindir de las instituciones jurídicas y ser eficaz a pesar de ello.

Por de pronto, debe advertirse que existe una impropiedad terminológica en hablar de leyes de delegación y de reglamentos delegados, ya que la delegación en cuanto transferencia total de una facultad a otro órgano, ha sido declarada inconstitucional en lo que se refiere a facultades legislativas transmitidas al ejecutivo.¹⁵ Lo que la jurisprudencia ha admitido no es estrictamente una delegación en tal sentido, sino el poder de completar, integrar, interpretar o detallar un principio o criterio ya explicitado en la ley.¹⁶ Como ha dicho la Corte Suprema de Justicia argentina, “existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido aun en aquellos países en que, como los Estados Unidos de Norteamérica, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo se halla fuera de la letra de la Constitución.”¹⁷

Aplicando estos principios en materia de planificación, resulta que una ley que delegue al administrador la fijación de normas imperativas de conducta para los administrados, por ejemplo, debe tener especificados ella misma los fines que persigue, y los medios que a tal fin pone a disposición de la administración.¹⁸ Podrá dejar un margen de discrecionalidad en cuanto al modo de operar tales medios, pero no podrá dejar de señalarlos ella misma; podrá dejar al administrador la determinación de algunos aspectos o circunstancias en las cuales esos medios habrán de ser empleados, pero no podrá dejar de indicar ella misma los lineamientos generales de acuerdo a los cuales esos medios habrán de utilizarse; podrá no fijar concretamente la forma en que habrá de operar la administración, pero habrá de conferir precisas indicaciones sobre los procedimientos generales a seguir, y así sucesivamente. Y si se trata de configurar figuras represivas, sean ellas de tipo contravencional o delictual, entonces es obvio que retoma total aplicación el principio ya consagrado por la Corte Suprema, en el sentido de que “En el sistema representativo republicano de gobierno adoptado por la Constitución (artículo 1º) y que se apoya fundamentalmente en el principio de la división de los poderes, el legislador no puede simplemente delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas la total configuración de los delitos ni la libre

¹⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Fallos*, t. 148, p. 430, *Delfino*, 1927: “Que, ciertamente, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Es ese un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el art. 29.”

En igual sentido GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, 1970, pp. 123-125.

¹⁶ En igual sentido FIORINI, BAROLOMÉ, *Poder de policía*, Buenos Aires, 1962, p. 130; BIDART CAMPOS, *Derecho constitucional*, op. cit., t. I, p. 775; es también lo que ya hemos expresado en nuestro libro *Derecho administrativo de la economía*, op. cit., p. 2.

¹⁷ *Fallos*, t. 148, ps. 430, 434, *Delfino*, 1927, citado.

¹⁸ SPAGNUOLO VIGORITA, “Figure di programmazione economica imperativa e Costituzione,” en la revista *Il diritto dell'economia*, año VII, 1961, nP 9, P. 1054.

elección de las penas, pues ello importaría la delegación de facultades que son por esencia indelegables.”¹⁹ En consecuencia, en lo que hace a los aspectos represivos que el plan pueda tener, es requisito indispensable de su validez constitucional que ellos estén concretamente regulados en la ley misma, y no en reglamentos delegados.

Este punto debe hoy analizarse a la luz de la Constitución de 1994.

4. *La ley del plan*

De lo expuesto anteriormente se deduce que no es necesario desde el punto de visto jurídico, que el plan sea aprobado por ley —siempre que haya existido la participación legislativa en cuanto a las grandes opciones que el plan comporta—, pero que sí es necesario que el plan sea traducido en leyes concretas en todos aquellos aspectos en que da lugar a obligaciones no sólo para la administración pública, sino también para los particulares.²⁰ A su vez, esto puede obtenerse durante el proceso mismo; de no haber sido obtenidas o solicitadas oportunamente esas leyes, o de presentarse nuevos requerimientos normativos al completarse el plan y contemplarse su inmediata ejecución, entonces deberán someterse dichos requerimientos al Parlamento.

Para evitar confusiones, es importante insistir en el alcance de lo que acabamos de expresar: No afirmamos que no sea jurídicamente necesaria una ley del plan, sino que *las leyes que el plan requiere pueden o no darse simultáneamente con él*. En otras palabras: El plan *necesita* base legislativa, pero esa base no habrá de ser indispensablemente una ley que lo apruebe; pueden desgranarse una serie de leyes, aprobando las opciones y los objetivos, dando estos o aquellos instrumentos, otorgando tales o cuales facultades, etc., y el conjunto de ellas constituir el elemento normativo del plan. Si estas leyes no se han dictado, entonces es claro que el plan necesitará de aprobación e instrumentación legislativa, concomitante o ulterior.

A pesar de no ser siempre necesaria —con ese alcance— una ley para el plan, ella puede de todos modos resultar conveniente por múltiples razones: Da respaldo mayor a la administración para las intervenciones económicas que deberá luego efectuar, previene en mayor grado contra posibles impugnaciones judiciales de aquellos individuos o empresas afectadas por el plan,²¹ elimina cualquier duda que pudiera quedar acerca de si el Poder Ejecutivo ha actuado dentro del marco

¹⁹ Corte Suprema, *Fallos*, t. 237, ps. 636, 657, *Mouviel*, 1957.

²⁰ FUA y SYLOS-LABINI, *op. cit.*, p. 66.

²¹ Por ejemplo, si bien no puede haber duda alguna de la justiciabilidad de las normas administrativas de la planificación (OBERMAYER, KLAUS, *Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut*, en “*Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*,” t. 18, Berlín, 1960, p. 144 y ss., esp. p. 163), es claro que la revisión judicial de una ley del plan será siempre más limitada que la revisión de una igual disposición administrativa.

de su competencia o se ha excedido de ella, etc. Y además de estas razones de naturaleza jurídica, están aquellas de índole política: Mayor participación de la sociedad, a través de sus representantes, en el proceso de planificación; mayor importancia que oficialmente se confiere al plan, mayor perdurabilidad contra cambios que futuros gobiernos puedan introducirle.

Se ha dicho que en la misma forma que los artículos de la Constitución sólo pueden reformarse por un procedimiento especial, “también habrá que garantizar la ley fundamental de la planificación,” por lo menos en lo que respecta al “acuerdo acerca de ciertos objetivos fundamentales de la planificación.”²²

Sin embargo, cabe pensar que ello implicaría atentar contra la indispensable elasticidad y dinamicidad del plan, que necesitará constantemente reajustarse a las nuevas realidades que la sociedad presente.

5. *¿Ley-plan o ley aprobatoria del plan?*

El cuarto plan francés fue aprobado mediante una ley de tres artículos, y algunos autores destacan dicha circunstancia, indicando que el “plan no es votado como ley con fuerza obligatoria sobre el gobierno, sino que es anexo a una ley que se refiere a él,” y que “si la totalidad del plan fuera a tener valor legislativo y ser coercitivo, el gobierno se encontraría en una situación imposible.”²³

Sin embargo, tal razonamiento padece de un error de tipo conceptual, ya que si la ley *aprueba* el plan, en nada se diferencia esa situación de la que existiría si el *plan mismo* fuera una ley; en ambos casos el plan tiene valor legislativo, y no podría el Poder Ejecutivo apartarse de las disposiciones aprobadas o dictadas por el Parlamento. Como dice BOQUERA OLIVER, “aprobado el plan por una ley adquiere el valor jurídico de ésta y como tal debe ser tratado.” (*Op. cit.*, p. 147.)

Lo que ocurre es otra cosa: La cuestión no reside en que el Poder Legislativo *apruebe* un plan anexo o que en cambio *incorpore* en su propio texto algunas de las disposiciones del plan, sino *en la forma* en que aprueba el plan. Si la ley aprobatoria dice que “el plan tendrá fuerza obligatoria para la Administración Pública, no pudiendo apartarse de sus disposiciones sin previa autorización legislativa,” evidentemente el plan resulta totalmente imperativo para el gobierno, aunque se trate simplemente de una ley aprobatoria. En cambio, si la ley que aprueba el plan aclara que lo “aprueba como una estructura para los programas de inversión durante el período... y como el documento de guía para la expansión económica y el progreso social,” como lo hizo la ley del cuarto plan francés, entonces es claro que el gobierno no está enteramente obligado a cumplir el plan, sino tan sólo a “guiarse” por él.

²² MANHEIM, KARL, *Libertad, poder y planificación democrática*, México, 1960, p. 131.

²³ HACKETT Y HACKETT, *op. cit.*, pp. 194 y 195.

Por lo expuesto es indistinto hablar de ley del plan, ley-plan, ley aprobatoria del plan; lo que interesa en todos los casos es el alcance con que la ley misma se refiere al plan; de ella depende el grado de obligatoriedad, de rigidez, etc., que el plan esté destinado a tener.

6. *La amplitud de la ley del plan*

Pareciera ser evidente, a nuestro modo de ver, que la aprobación del plan no debe ser rígida, pues esto atentaría contra la esencia misma de la planificación como proceso dinámico y reajutable; la ley, pues, cualquiera que sea su forma (ley aprobatoria o ley conteniendo el plan), debe incluir disposiciones que concretamente admitan la modificación, dentro de ciertos márgenes, de sus disposiciones; debe permitir enfrentar lo imprevisible con las reformas y reajustes que el proceso pueda requerir, sin alterar con todo los objetivos básicos fundamentales aprobados por el Parlamento.

El procedimiento destinado a lograr esa flexibilidad del plan en lo que respecta al propio Poder Ejecutivo, puede ser darle un margen de modificación, como se acaba de explicar, o puede también consistir en el dictado de pautas tan sólo generales para la acción de gobierno.²⁴ Esta última es la actitud seguida en Francia, en que la ley del cuarto plan, por ejemplo, es tan sólo una estructura para un programa de inversiones, y una guía; el punto fue definido con insistencia por el Poder Ejecutivo, que afirmaba que el “Plan no tiene valor imperativo correctamente hablando. No es un documento presupuestario, sino una combinación de objetivos, opciones y fines que el Gobierno se dispone a implementar o alcanzar, y se obliga a hacer todo lo posible para ello. Pero es completamente claro que la ejecución del Plan puede ser trastocada; a veces podremos estar adelante, y a veces atrás del Plan, como la experiencia pasada lo prueba. Y ésta es la razón de los informes anuales que se enviarán al Parlamento de acuerdo a los términos del proyecto de ley;”²⁵ en otra oportunidad, refiriéndose al proyecto de ley que se sometería al Parlamento para decidir las grandes opciones del plan, se dijo que sería “un proyecto de ley general y no una que empiece con cinco líneas y, de una enmienda a la otra, termina llenando dos volúmenes.”²⁶

²⁴ En este último sentido BAUCHET, PIERRE, *La planification française*, París, ed. du Seuil, 1966, p. 163.

²⁵ DÉBATS, SÉNAT, julio 12, 1962, p. 927, citado por HACKETT Y HACKETT, *op. cit.*, p. 195.

²⁶ DÉBATS, SÉNAT, julio 12, 1962, p. 915, citado por HACKETT Y HACKETT, *op. cit.*, p. 203. Con palabras distintas, LAUBADÈRE expresa que el plan es obligatorio en principio para el gobierno, ya que él es juez de las exigencias de la coyuntura económica y adapta las implicaciones del plan a esas exigencias, y además, desde el punto de vista presupuestario, la administración está autorizada, pero no obligada a gastar las partidas autorizadas. (*Op. cit.*, p. 510.) Sin embargo, una amplitud tan grande puede resultar inadecuada, y la técnica actual de presupuesto por programa, por ejemplo, no encuentra tan cierto que la administración no esté obligada a hacer el gasto, ya que si el presupuesto autorizado responde a un programa, el no haber gastado lo previsto implica no haber cumplido el programa; o sea, no haber cumplido una parte del plan.

Esta actitud, con todo, nos parece extrema e innecesaria, ya que si la ley se limita a dar una orientación general en nada se distinguirá, cualitativamente, de las grandes opciones que al Parlamento le tocó decidir al comienzo del proceso. Pareciera, a nuestro modo de ver, que el Parlamento debe aprobar el *plan* y no sólo la orientación general; dejando un margen legislativo de flexibilidad calculada, pero concertada. De otro modo nos acercaríamos al caso de la delegación en blanco, que no es compatible con los principios del derecho constitucional y distorsiona el sistema de la división de poderes. Justamente por esa causa ya la Corte Constitucional italiana ha tenido oportunidad de declarar inconstitucional una ley que atribuía genéricamente a un ministerio la potestad de fijar programas y controles sectoriales, sin otra limitación que una genérica referencia a los fines a perseguir; el tribunal señaló que pertenece a la reserva de la ley el establecer programas y controles imperativos para la actividad privada, y que no puede ser consecuencia concederse total discrecionalidad al ejecutivo para fijar esas normas y esos controles.²⁷ La decisión, análoga a la del derecho alemán²⁸ y correcta a nuestro modo de ver también para el sistema constitucional argentino, debe ser una llamada de atención para mantener un adecuado equilibrio entre la amplitud que la ley debe dar al administrador y la participación que el Poder Legislativo debe tener en el proceso.

7. La modificación legislativa del plan

En el sistema francés, muy desequilibrado en favor del Poder Ejecutivo a partir de la quinta república, algunos autores entienden que el Parlamento no podría modificar el plan que se le somete, por cuanto el mismo, al constituir un anexo a un proyecto de ley, quedaría al margen de la competencia parlamentaria.²⁹ Tal opinión, cualquiera que sea su acierto o desacierto en Francia, es incompatible con un régimen constitucional normal de división de poderes.

Con todo, es interesante destacar que también hay autores franceses de renombre que admiten ampliamente la potestad legislativa de modificar el plan, y que por lo demás todos están de acuerdo en que aquella supuesta dificultad puede de cualquier manera obviarse. El procedimiento para así hacerlo sería el siguiente: en todos aquellos puntos del plan en que el Parlamento no está conforme, agrega artículos al proyecto de ley aprobatorio, introduciendo de tal manera las modificaciones deseadas,³⁰ con lo cual la táctica legislativa es tratar de pasar

²⁷ Corte Costituzionale, sentencia del 24-VI-1961, "Società Fondiaria Agrícola Industriale," publicada en la revista *Il diritto dell'economia*, n° 9, Turín, 1961, p. 1032, especialmente pp. 1036 y 1037. Ver también el comentario de SPAGNUOLO VIGORITA, VINCENZO, "Figure di programmazione economica imperativa e costituzione," en la misma revista, p. 1032 y ss

²⁸ OBERMAYER, *op. cit.*, ps. 161 y 162, en cuanto a que el plan debe respetar el principio de reserva de la ley.

²⁹ BAUCHET, *op. cit.*, p. 164.

³⁰ LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 509.

tantos ítems como sea posible del plan a la ley, y la táctica administrativa de resistir dicho pasaje.³¹

Admitir esa posibilidad es tanto como dejar sentado, más allá de toda duda, que el Parlamento tiene efectivamente el poder de modificar el plan que se le somete, como no puede racionalmente ser de otro modo,³² ya que de lo contrario se enfrenta al Parlamento con la opción de aprobar o rechazar el plan,³³ lo que, en caso de discrepancia por unos pocos puntos, puede desembocar innecesariamente en un rechazo total del plan propuesto. Evidentemente, ello es un planteo rígido y duro, incompatible con la naturaleza del proceso de planificación, y que puede hacerlo fracasar radicalmente: Un rechazo total comporta la necesidad de rehacer el plan, volver a someterlo al Parlamento, etc., con todas las limitaciones temporales y constitucionales que ello supone; por ejemplo, la constitución argentina establece que un proyecto de ley —en este caso sería la ley de aprobación del plan— rechazado *totalmente* por una de las Cámaras, no podrá repetirse en las sesiones de ese año: Basta ello para señalar la falta de racionalidad que puede significar forzar al Parlamento a rechazar el todo del plan, por no admitir que pueda introducirle modificaciones a alguna de sus partes. La conclusión, pues, nos parece indiscutible, tanto constitucional como prácticamente, en el sentido de que el Parlamento tiene plenas atribuciones para modificar cualquier aspecto del plan sometido a su consideración.

8. *El plan y la teoría de la llamada reserva de la administración*

La amplitud que según vimos puede darse a la administración constituye entonces, es bueno reiterarlo, una cuestión de política legislativa y no una necesidad de índole jurídica. La advertencia se torna necesaria, ya que la actual Constitución francesa ha invertido el orden de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, dejando un poder residual a la administración en materia reglamentaria, lo que a su vez permitió a un autor seguir el mismo criterio y formular un principio que llamó “reserva de la administración,” esto es, que la administración tendría ciertas facultades que le serían exclusivas y en las que el Poder Legislativo no podría legislar. Ese concepto, *parcialmente adecuado*, tal vez, a la actual Constitución francesa, no se ajusta, sin embargo, a la argentina.

Ya hemos criticado detalladamente en otra parte tal criterio,³⁴ pero interesa recordar que incluso en Francia no se ha dado tal extensión al principio por lo que respecta al plan, y que “al nivel de la técnica jurídica, el Parlamento, en el

³¹ HACKETT y HACKETT, *op. cit.*, p. 195.

³² En contra, según ya lo señalamos, BAUCHET, *op. cit.*, p. 164, aunque con argumentos metajurídicos.

³³ En esto, de acuerdo BAUCHET, *op. loc. cit.*

³⁴ En nuestra *Introducción al derecho administrativo*, *op. cit.*, 2ª ed., cap. VI, p. 137 y ss.

ejercicio de su competencia legislativa, puede votar leyes no conformes al plan sin que esas leyes sean inconstitucionales.”³⁵

La doctrina alemana, por su parte, va aún más lejos, y formula correctamente el principio opuesto: La planificación encuadra dentro del principio de la *legalidad de la administración*,³⁶ no de una supuesta reserva de la administración, y en consecuencia el Poder Ejecutivo debe tener fundamento *legal* para las acciones a realizar, sin existir duda alguna de la supremacía del Parlamento en lo que a las decisiones del plan se refiere. En igual sentido, y si acaso más explícitamente, se ha pronunciado la doctrina y la jurisprudencia italiana, en la cual, importante es recordarlo, la planificación se halla consagrada constitucionalmente por normas expresas (los diversos incisos del artículo 41 de la Constitución); pues bien, ya hemos señalado anteriormente cómo la Corte Constitucional italiana se ha manifestado claramente en el sentido de que la fijación de normas obligatorias de conducta para los habitantes pertenece a la reserva de la ley,³⁷ todo lo cual demuestra que en un sistema constitucional de división de poderes, la planificación no tiene nada que ver con supuestas facultades reservadas de la administración, sino por el contrario, y precisamente, con el principio de la reserva de la ley.

Pensamos por ello que no puede hablarse de una “reserva administrativa” en materia de planificación frente al Parlamento; que el grado de amplitud que el legislativo deje al ejecutivo es una cuestión de política legislativa, que puede variar de acuerdo con el criterio que se adopte al respecto. Con todo, ello no quita que sea conveniente que ese margen de libertad sea efectivamente otorgado al Poder Ejecutivo, para que el proceso de planificación tenga todo el dinamismo necesario.

9. Poder Ejecutivo y administración pública frente a la ley del plan

Acabamos de expresar que es conveniente que la ley del plan deje un margen de libertad al Poder Ejecutivo para apartarse de sus previsiones. Esa misma flexibilidad, ¿ha de ser aplicada al resto de la administración pública o ha de alcanzar sólo al Poder Ejecutivo? Si dijéramos que toda la administración pública, entes descentralizados, etc., han de estar obligados sólo en líneas generales, resultaría totalmente desvirtuado el principio de que el plan debe ser imperativo para la administración: Por ello, pensamos que las modificaciones, alteraciones, etc., que pueda resultar necesario introducir a las previsiones del plan, no pueden quedar libradas al criterio eventualmente dispar de los diferentes órganos de la administración, sino que debe ser una facultad centralizada en el Poder Ejecutivo.

Ello es así del mismo modo que se confieren al órgano superior las grandes decisiones, aquellas que suponen un “arbitraje” frente a resoluciones o intereses

³⁵ LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 509.

³⁶ OBERMAYER, *op. cit.*, pp. 161 y 162.

³⁷ Ver SPAGNUOLO VIGORITA, *op. loc. cit.*, y el fallo de la Corte Constitucional italiana allí reproducido.

divergentes, delegándose o descentralizándose en otros órganos las decisiones de naturaleza técnica diaria.

10. *El Decreto del Plan*

Con todo que no siempre es requisito indispensable la aprobación del plan por una ley, no puede en cambio pensarse que ningún tipo de sanción normativa sea necesaria. Por el contrario, es indispensable que un texto formal de fuerza al plan, tanto en sus obligaciones como en sus indicaciones; en consecuencia, si el plan no es aprobado por ley, debe al menos ser aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.

Algunos autores señalan también que la aprobación debe ser hecha en forma colegiada por el gobierno,³⁸ es decir, en un Decreto dictado en Acuerdo de Ministros, lo cual dará también el sentido de participación y compromiso de las distintas ramas de la administración nacional.

La importancia del decreto —no dictándose ley— es múltiple: En primer lugar, da *autenticidad y certeza* a un conjunto de previsiones, metas, medios, que de otra manera quedarían sin ningún carácter oficial pleno, desde el punto de vista jurídico. No es lo mismo, por supuesto, citar o invocar una página de un libro editado por el gobierno, que un artículo de un decreto publicado en el *Boletín Oficial*. Queda con esto dicho, como es lógico, que el plan mismo debe igualmente ser publicado en el *Boletín Oficial*.³⁹

En segundo lugar, el dictado del decreto asegura, al menos normativamente, *la imperatividad del plan para la administración pública nacional*, ya que si no hubiera una ley ni tampoco un decreto que lo impusiera, sería probable que muchas entidades estatales se sintieran inclinadas a no considerarse obligadas por sus disposiciones.

En tercer lugar, *compromete* al gobierno frente al sector privado, en el sentido de que sus acciones futuras estarán signadas por esa orientación que el plan contiene, contribuyendo entonces a inspirar *confianza y seguridad* en, por lo menos, la *seriedad* del plan.

Es que nadie podrá pensar que el gobierno dé mucha importancia a la planificación, si terminado el plan él no recibe sanción legislativa y ni siquiera administrativa...

En cuarto lugar, confiere formalmente un carácter global e integrado al plan, al aprobarlo en un sólo acto que abarca todos sus distintos aspectos y sectores; ayuda entonces a considerarlo como un todo armónico, más que como un conjunto de previsiones aisladas de distintos sectores.

³⁸ FUA y SYLOS-LABINI, *op. cit.*, p. 61.

³⁹ El IV Plan francés, aprobado por la ley 62.900, fue publicado en el *Journal Officiel, Lois et Décrets*, año 94, agosto 6-7, 1962.