

FORMAS, TÉCNICAS Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ANTE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA (*)

POR

JOSÉ MARÍA CHILLÓN-MEDINA

Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de París
Abogado de los I. C. de Barcelona y Madrid

SUMARIO: 1. Una doble incidencia.—I. LA INFLUENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA SOBRE FORMAS y TÉCNICAS. 2. Tres problemas. 3. A) *Rasgos de la Administración encargada de la planificación económica*. 4. a) Las transformaciones generales de la Administración Pública. 5. b) La transformación específica de la Administración Pública. 6. Autonomía del nuevo sistema de acción económica del Poder. 7. aa) Procedimientos de la empresa privada. 8. bb) La idea de interés general. 9. cc) El abandono de la decisión ejecutoria. 10. dd) La técnica contractual o semicontractual. 11. ee) La penetración de los particulares. 12. ff) Autonomía de la actividad de planificación. 13. B) *Incidencia de la planificación sobre la teoría de las formas de la actividad administrativa*. 14. C) *La tendencia hacia técnicas contractuales de ejecución en la acción administrativa*. 15. a) El papel y la significación del procedimiento "cuasi-contractual" dentro de las técnicas de la acción administrativa. 16. b) El procedimiento de los "cuasi-contratos". 17. c) Diversidad de los "cuasi-contratos". 18. d) Naturaleza jurídica. 19. aa) Improcedencia del "cuasi-contrato" clásico. 20. bb) Improcedencia de la hipótesis contractual. 21. cc) La naturaleza mixta.—II. LA INFLUENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA SOBRE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS. 22. Tres proyecciones. 23. A) *Los vínculos entre el desarrollo económico y la organización administrativa*. 24. a) La organización administrativa de la economía global. 25. aa) La eficacia. 26. bb) Una revisión de la teoría clásica de la actividad administrativa. 27. cc) Una administración crecientemente no autoritaria. 28. dd) Las técnicas de colaboración y de derecho privado. 29. ee) Las estructuras de coordinación. 30. b) Planificación y reforma administrativa. 31. c) Incidencias de la planificación sobre los principios de la organización administrativa. 32. aa) Elementos de organización. 33. bb) Elementos de tecnificación. 34. cc) Una nueva división de atribuciones. 35. dd) La creación de estructuras de participación. 36. B) *La superación de los marcos territoriales tradicionales*. 37. a) Las instituciones regionales. 38. aa) Los planes regionales estarían fundados en un estudio insuficiente de los medios urbanos y rurales. 39. bb) La falta de articulación de los planes regionales con el plan nacional. 40. cc) Los planes regionales carecen de fuerza operativa. 41. b) De los "sectores operativos" a los sectores regionales. 42. aa) Aportación de los "sectores operativos". 43. bb) Misión de las Conferencias Interdepartamentales. 44. c) La región como circunscripción territorial desconcentrada. 45. aa) La Misión Regional. 46. bb) La Comisión de Desarrollo Económico Regional. 47. cc) El Prefecto de la Región. 48. d) La Región como circunscripción descentralizada. 49. C) *La tendencia hacia la ruptura del aislamiento tradicional entre las administraciones: los vínculos horizontales y verticales*. 50. a) El obstáculo del particularismo y la dispersión. 51. b) Los mecanismos de coordinación.

(*) El presente estudio forma parte de otro más amplio, y para el que se obtuvo una Ayuda a la Investigación de la Fundación Juan MARCH, en el curso 1963-64.

1. *Una doble incidencia.*

Analizando la dinámica de las relaciones entre la planificación económica, la estructura y la actividad administrativa (1), podemos distinguir dos aspectos fundamentales: la influencia de la planificación económica sobre las formas y las técnicas, y sus incidencias sobre las estructuras administrativas.

Dividiremos, pues, la presente contribución en dos capítulos, estudiando sucesivamente ambos puntos.

I. LA INFLUENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA SOBRE FORMAS Y TÉCNICAS.

2. *Tres problemas.*

La planificación económica es asumida por una administración de rasgos peculiares (A), presentando una incidencia tanto sobre las formas de la actividad administrativa (B) como sobre las técnicas jurídicas que asumen una tendencia contractual (C).

3. A) *Rasgos de la administración encargada de la planificación económica.*

Podemos distinguir las transformaciones generales (a) de la administración pública contemporánea respecto de las transformaciones específicas (b) provocadas por el proceso planificador.

(1) Este trabajo, limitándose a señalar los rasgos generales de la planificación francesa, cabe remitir para una bibliografía general a los trabajos siguientes: en Derecho comparado de la planificación occidental: JECOUZO: *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, París, Ed. L. G. D. J., Préface de Paul JAQUET, 1970; PREDIERI: *Pianificazione e costituzione*, Ed. Comunità, Milán, 1963; los capítulos ya publicados de la obra general que prepara S. MARTÍN-RETORTILLO: *Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX* (en el núm. 49 de esta REVISTA, núm. 49, año 1966, págs. 39 y ss.), *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa* (en el tomo III de CORTIÑAS PELÁEZ. Director, "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX". *Estudios en homenaje a Enrique SAVACUÉS-LASO*, Uruguay, Ed. I. E. A. I., Madrid, 1969, páginas 209 y ss.), y *Parlamento y gobierno en la planificación económica*, en el núm. 55 de esta REVISTA, año 1968, págs. 27 y ss., y la literatura por ellos citada.

4. a) *Las transformaciones generales de la administración pública.*

El Derecho público contemporáneo presenta una marcada tendencia hacia la renovación de las técnicas clásicas utilizadas por el Estado en la época liberal. El diverso alcance y significado de la intervención de los poderes públicos en zonas cada vez más amplias de la actividad económica y social ha transformado notablemente los procedimientos de acción del Estado, otrora limitado a una actitud predominantemente negativa y abstencionista respecto de la sociedad. Ello se deriva no sólo del número y la diversidad de las intervenciones crecientes de la actividad estatal, sino también de una distinta manera de actuar, presidida por la diversificación de los objetivos que debe alcanzar (2). Todo esto

(2) Para todos estos puntos, ampliamente, LAUBADÈRE. *Traité de droit administratif*, Ed. L. G. D. J., París, t. III, 1966, págs. 417 y ss.

A este respecto, no parece que exista una oposición entre una concepción individualista del derecho y el derecho administrativo. Así, para GARRIDO FALLA (*Las transformaciones del régimen administrativo*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, págs. 44 y ss.), el derecho administrativo significa la ruptura del orden jurídico individualista, por cuanto recurre a ideas claudicantes—en una concepción puramente individualista—del Derecho, tales como solidaridad, colaboración y servicio público. Tal postura exigiría ser precisada, pues, como afirma el tratadista español, el individualismo jurídico es una actitud global ante el Derecho y no se limita a una rama determinada del mismo, de donde su oposición con el derecho administrativo no parece enteramente bien fundada. Ciertamente el derecho administrativo, en cuanto rama que rige el ejercicio del poder público por el Poder ejecutivo, es susceptible de integrar nociones provenientes tanto de una concepción individualista como de una concepción institucionalista. Pero, entonces, la oposición debe ser hecha entre derecho administrativo individualista y derecho administrativo institucionalista, y no entre aquél y Derecho. La evolución del derecho público ilustra esta afirmación. De un derecho administrativo fundado exclusivamente en el poder público—es decir, en la noción de soberanía y cuyos rasgos más característicos eran la decisión ejecutoria como única técnica jurídica del Poder, la ausencia de una responsabilidad administrativa, la “tabiquería” entre las zonas susceptibles de gestión pública y de gestión privada, la contratación fundada en cláusulas exorbitantes carente de una colaboración básica de los interesados, la separación del régimen de los actos de autoridad y de los actos de gestión—se pasa a una concepción más flexible de las relaciones con los administrados, fundada en la responsabilidad administrativa, la gestión privada de los servicios públicos, la restricción de la discrecionalidad administrativa, la desaparición de la casi exclusividad de la decisión ejecutoria en las relaciones con los particulares, en una palabra, a un derecho administrativo fundado en las nociones de “interés general” y en la colaboración organizada e institucionalizada de los administrados con el poder público. Como nos lo indica el maestro RIVERO (*Précis de droit administratif*, 2.ª ed., Dalloz, París, 1962, pág. 13), la concepción moderna del poder público radica en configurar a éste no ya como una derogación “en más”, sino como una derogación “en menos”, mediante la flexibilización de sus procedimientos de acción y su sumisión creciente a la regla de Derecho. Cf. igualmente, ROUSSEY, *L'évolution de l'idée de puissance publique en droit administratif*, ed. L. G. D. J., París, 1960. La Administración moderna se caracteriza por

condiciona el esfuerzo de adaptación de estructuras y técnicas a las nuevas exigencias y el cuestionamiento de algunos principios del Derecho público clásico, que tiene lugar en el Estado moderno; asistimos en nuestros días a una profunda transformación de la estructura pública del liberalismo que estalla como consecuencia de la ruptura del marco estrecho en que se desplegaba dicha actividad del poder público. El fenómeno es particularmente constatable en lo referente a las relaciones de la economía global y de su forma más perfeccionada de dirección: la planificación.

No cabe aquí insistir sobre el sentido y alcance de esta transformación que marca el pasaje de un derecho administrativo fundado en el liberalismo a un derecho administrativo de tipo intervencionista, cuya misión consiste en remodelar la sociedad desde el momento en que desaparecen las barreras entre ella y el Estado. Resulta interesante en dicho sentido constatar el tránsito progresivo de una concepción del poder público, ligada a la noción de soberanía y regida por principios y reglas de derecho administrativo autoritario, primeramente a una concepción prevalentemente técnica fundada en la idea del interés general; luego, al reemplazo mismo de la noción de poder público en cuanto idea clave del derecho administrativo, por la de servicio público, expresión que alcanza en el pensamiento de DUGUIT y de la escuela de Burdeos el valor de una noción fundamental. La más reciente evolución del derecho administrativo francés ha puesto de manifiesto en análogas formas la insuficiencia de la noción de servicio público para explicar las evoluciones y los desarrollos de la acción jurídica del poder, señaladamente como consecuencia de la formación de un derecho público económico (3).

lo que LAUBADÈRE, *cit.*, llama las "estructuras de acogida" o de participación, fundadas en una nueva concepción de la democracia como "democracia de participación", cuya característica más señalada se manifiesta en los procedimientos de concertación y de representación de intereses a todos los niveles del aparato político y administrativo. Como hemos reiteradamente señalado (cf. CORTIÑAS-PELÁEZ y CHILLÓN-MEDINA, *Perspectives juridico-administratives de la planification française*, "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Montevideo, núm. extraordinario de *Homenaje a Quintín ALFONSIN*, 1962, tomo 59, 2.^a entrega, págs. 158-183; y luego en nuestra tesis *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, t. II, París, 1965, págs. 436-453), el régimen jurídico de la planificación económica francesa ilustra acabadamente el alcance de dicha transformación. Vid., en el mismo sentido, complementariamente: CHENOT, *L'organisation économique de l'Etat*, ed. Sirey, París, 1951, así como su curso policopiado del Institut d'Etudes Politiques, *Droit public économique*, París, 1963-64; CHAZEL y POYET, *L'économie mixte*, ed. P. U. F., coll. *Que sais-je?*, París, 1963.

(3) Cf. DE CORAIL, *La crise de la notion de service public en droit administratif français*, ed. L. G. D. J., París, 1954. Posteriormente, la "extinción" de la noción del servicio

El tránsito de una a otra concepción está marcado por la transformación de un derecho administrativo individualista en un derecho administrativo institucionalista, fundado en la idea de la interdependencia social y de la solidaridad, según la concepción de HAURIOT (4).

Esta concepción del poder estatal se aleja, pues, del individualismo jurídico. Aunque ella reconozca el derecho del individuo con un sentido y un alcance que el intervencionismo no le acordaba, y aunque el individuo no esté ya obligado a actuar, sino que se busque, por el contrario, su acción voluntaria, la obra de la planificación indicativa de cuño francés recuerda los procedimientos de la democracia directa, poniéndose de moda expresiones tales como “empresa comunitaria”, “obra colectiva”, “apasionante tarea colectiva”, etc.

Esta impresión, ciertamente superficial, no es, por supuesto, la única razón que lleva a afirmar que el régimen de planificación indicativa concebido por el derecho francés de la segunda Guerra Mundial representa un estadio avanzado en la evolución anti-individualista de la administración pública. Es un hecho demasiado conocido que la planificación económica indicativa se apoya esencialmente en la adhesión de todos los participantes, tanto en cuanto a la determinación de sus objetivos y opciones como respecto de su ejecución. Ya hemos tenido oportunidad de señalar (5) que el éxito de la planificación depende del esfuerzo de todos y que todos deben respetar lealmente las reglas del juego colocando “su esfuerzo respectivo en medio de los esfuerzos de todos”. Participación de todos los interesados en todos los estadios de

público como fundamento último del derecho administrativo en Francia ha originado una viva polémica: cf. LATOURNERIE, *Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public*, “Et. et Doc. du Cons. d'Etat”, 1960, págs. 61 y ss.; LAUBADÈRE, A. DE: *Revalorisations récentes de la notion de service public*, “Actual. jur. dr. adm.”, París, 1961, pág. 591. Ya antes, CHENOT (*L'existentialisme et le droit*, “Revue française de science politique”, 1953, págs. 57 y ss.) había afirmado la inexistencia de un criterio sistemático de interpretación de la jurisprudencia administrativa, afirmación débilmente criticada en cuanto al fondo por una contestación, sólo aparentemente radical, de RIVERO (*Apologie pour les faiseurs de systèmes*, Dalloz, chr., 1951, págs. 99 y ss.), si nos atenemos a su línea posterior (Cf. RIVERO, *Existe-t-il u ncritère du droit administratif?*, “Revue du droit public”, París, 1953, págs. 279 y ss.), que rechaza “la noción única” a partir de la cual pudiera construirse el Derecho administrativo. También EISENMANN (*Cours de doctorat*, 1961-62, ed. Les cours de droit, París) rechaza las nociones “globales” (poder público, servicio público), ateniéndose al examen “acto por acto” (criterio “atomístico”).

(4) HAURIOT. *La théorie de l'institution et de la fondation*, “Cahiers de la nouvelle journée”, 4.è cahier, París. 1925. Respecto de su vigencia actual, vid. SCHNUR (Director), *Institution und Recht*, ed. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968, esp., págs. VII y ss., 23 y ss. y 176 y ss.

(5) CHILLÓN-MEDINA, tesis, precitada *supra*, nota (2) *in fine*, su tomo I.

elaboración y ejecución del plan, tal es la piedra angular de la economía concertada, justificación simultánea del sistema de planificación indicativa y condición *sine qua non* de su eficacia. Para el maestro Jean RIVERO (6) el esfuerzo de la transformación administrativa se manifiesta tanto mediante la modificación del aparato orgánico de la administración como mediante la renovación de los procedimientos jurídicos de la acción económica del poder. Con respecto a la organización, es menester apuntar la aparición, junto a los organismos clásicos, de nuevas instituciones cuya naturaleza y papel son muy difíciles de delimitar, debido al sutil empirismo que rige todo el aparato de la planificación francesa.

El fenómeno mayor de esta renovación de los procedimientos de la acción administrativa respecto de la economía, está constituido por la inadaptación de la decisión administrativa unilateral como técnica del poder. Como lo señala, en efecto, el ilustre presidente de la agregación francesa, "el procedimiento de la decisión administrativa unilateral ha revelado su insuficiencia como instrumento de dirección económica; bajo su forma reglamentaria, desconoce la diversidad de los casos concretos; bajo su forma individual, está mal defendido contra la arbitrariedad; bajo una y otra forma, su carácter autoritario implica una sanción: si fuera demasiado débil, ello no alcanzaría a quien logra por su desobediencia un provecho superior; si demasiado fuerte, ella supondría, para ser efectivamente aplicada, el rigor de un aparato represivo que repugna a la opinión" (7).

En consecuencia, para una administración consciente de su misión en el dominio económico, el modo tradicional de actuar administrativo, la decisión ejecutoria, debe ser reemplazado por procedimientos más adecuados a una dirección económica que debe ser simultáneamente flexible y eficaz. "El fracaso y el abandono del dirigismo autoritario, prosigue el maestro de París, son en amplia medida el fracaso y el abandono de la decisión administrativa unilateral clásica como procedimiento exclusivo de acción económica."

En esta búsqueda incesante de los medios adecuados a la acción económica, los poderes públicos han atravesado a menudo las fronteras de

(6) RIVERO, *Réforme administrative et action économique du pouvoir*, "Révue économique", París, noviembre 1962.

(7) RIVERO. *ibidem*, pág. 891. Sobre la inadaptación de las decisiones administrativas unilaterales como técnicas de ejecución de la directiva de planificación, vid. CHILLÓN-MEDINA, *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, thèse, París, 1965, t. II, pág. 361.

categorías que se han vuelto radicalmente insuficientes para los nuevos fines de la administración. Como hemos señalado (8), ello no ha sido sino el comienzo de una transformación completa de las actitudes sociales tendentes a sustituir las técnicas jurídicas por otros medios y tipos de relaciones. Importa así subrayar que la planificación, especialmente con la flexibilidad que le brinda el mundo occidental, concuerda mejor que la técnica legislativa con las realidades psicológicas de las sociedades contemporáneas (9).

El plan tiene precisamente asegurado su éxito sobre esta base psicológica. Y ello por razones tanto materiales (inadecuación de la regla de derecho y de la regla de planificación) como de orden institucional (repugnancia del Ordenamiento jurídico ante una planificación imperativa) (10). Nos queda por indicar cuáles son los elementos de esta idea-fuerza del "concierto", que se manifiesta en todos los niveles de la planificación indicativa occidental, muy particularmente en los esquemas de su modalidad francesa que la presente contribución pretende analizar.

La primera constatación sobre la naturaleza del "concierto" es de orden negativo: ella se aleja de las técnicas jurídicas o, por lo menos, de las categorías jurídicas tradicionales, y recurre en forma general a procedimientos que hallan su fuente en dominios que permanecen al margen del derecho. En efecto, parece que el poder público tiende a crear una fuerza coercitiva de naturaleza muy distinta a la jurídica. Renunciando en forma amplia a la acción autoritaria, los órganos públicos procuran crear un "ambiente" en el cual el particular teóricamente libre en sus decisiones se ve llevado, de hecho, a tomarlas en el sentido querido por el Poder (11). En verdad, ya no es una paradoja la afirmación de que el plan francés, permaneciendo no ejecutorio, se ejecuta. La conservación por el Estado, así como por las personas jurídico-públicas menores, de un control sobre una parte de los sectores claves de la economía, es más que una garantía del éxito de las metas fijadas por el plan.

Por otra parte, la insuficiencia del marco jurídico tradicional para

(8) CHILLÓN-MEDINA, *ibidem*, págs. 206 y ss.

(9) BURDEAU, *Le déclin de la loi*, "Archives de Philosophie du droit", 1963, pág. 39.

(10) Vid. más ampliamente, CHILLÓN-MEDINA, *Sur la valeur en droit des plans économiques en France: fait ou perspective*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)", tomo V, págs. 383 a 507, esp. págs. 421 y ss.

(11) RIVERO, precitado *supra*, nota (6), pág. 892.

la realización de la dirección económica obliga al poder público a utilizar procedimientos nuevos que permitan el logro de los efectos buscados. Apoyándose en la base, aún blanda y precaria, que ofrece el derecho público de la nueva administración planificadora, todavía pendiente de sistematización y definición, podemos denunciar no sólo una evolución de la organización y de la acción administrativas del liberalismo hacia formas y técnicas de un Estado intervencionista, sino la transformación de éste en un Estado cuya ejecución de la planificación importa un cambio en las estructuras y en los procedimientos del poder. En resumen, podemos concluir este rápido esbozo de la evolución de la administración pública moderna apuntando tres grandes etapas: Administración liberal, Administración intervencionista, Administración concertada.

5. b) *La transformación específica de la administración pública.*

La planificación indicativa no implica un crecimiento del intervencionismo estatal en cuanto extensión de las zonas reservadas al poder público y una ampliación de las prerrogativas de éste; por el contrario, el procedimiento de la planificación administrativa se caracteriza, como es sabido, por el recurso a técnicas no coercitivas en la acción de los poderes públicos y por la organización, lo más amplia posible, de la colaboración de los administrados con el poder público.

Sin embargo, este tipo de técnicas, correspondientes a una etapa avanzada de la evolución del poder público, están aún lejos de una formulación adecuada. Dichos procedimientos, sea la organización de estructuras por participación, sea la instalación del diálogo a todos los niveles del aparato político administrativo, sea la creación de lo que el profesor LAUBADÈRE llama estructuras de acogida, aluden a una idea fundamental a la que se vinculan las acciones del poder público, cada vez más forzado a recurrir a la colaboración de los administrados en la gestión de sus fines sociales, mediante técnicas que utilizan ampliamente la persuasión, el estímulo y el diálogo, en lugar de la coerción, técnica tradicional al poder público. Como resultado de la transformación de las técnicas de la economía global, una economía concertada necesita, en primer término, una administración concertada.

6. *Autonomía del nuevo sistema de acción económica del poder.*

Aceptada la existencia de esta nueva configuración de la administración pública, podemos preguntarnos respecto de sus rasgos más se-

ñalados y de los elementos constitutivos de una definición o, para decirlo de otra manera, respecto de los caracteres que permitirán considerar como autónomo a este sistema de acción económica del poder público.

Dejando a un lado el recurso cada vez más frecuente a procedimientos no jurídicos, tales como la información, la educación profesional, etcétera, el nuevo tipo de administración presenta los rasgos siguientes:

7. aa) *Procedimientos de la empresa privada.*

La confusión de lo público y de lo privado es una característica de nuestro tiempo. Nos hallamos ante la utilización creciente de procedimientos típicos de la empresa privada, ya de tipo jurídico, ya de tipo contable, ya de tipo organizativo (12).

8. bb) *La idea de interés general.*

Como consecuencia de este desplazamiento de la frontera entre el derecho público y el derecho privado, distinción que se basa en una concepción individualista del Derecho (13), la nueva administración de la economía global se orienta sobre la idea de "interés general". Se ha

(12) La confusión de lo público y de lo privado es una característica de nuestro tiempo: vid. KATZAROV, *La théorie de la nationalisation*, Genève, 1960; SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, ed. L. G. D. J., París, 1952; más concretamente vemos que la administración de la economía global ha obligado a la utilización paralela de procedimiento de derecho público y de derecho privado. Para MASPEIOL (*Les techniques juridiques de l'économie globale*, "Archives de philosophie du droit", 1952, pág. 141), la Administración pierde igualmente el sentido de la distinción entre lo privado y lo administrativo, entre el contrato y el reglamento, citando la decisión C. E. 26 enero de 1951. *Confédération départementale de coopératives laitières de la Seine*. Para RIVERO, *ibidem*, pág. 889, el peso del derecho privado sobre los nuevos procedimientos de gestión de la economía es un hecho normal, que lleva a considerar casi como superada, para la dirección de la economía, la técnica tradicional de la decisión unilateral, estableciéndose una estrecha colaboración entre los distintos sectores de la economía, "colaboración permanente tal, que según BARTOLÍ (*La rationalité des décisions de politique économique et la crise du pouvoir dans les sociétés capitalistes industrielles*, "Economie appliquée", núms. 1-2, 1962, París, pág. 97), a la división del sector público y el sector privado no corresponden dos series de actos autónomos, separados, no vinculados". La dirección y la gestión de las empresas públicas, aspecto que tanto preocupa a la doctrina (cf. por todos BREWER-CARIAS, *Las empresas públicas en el derecho comparado. Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado*, ed. Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, prólogo de John HAZARD, Caracas, 1967), constituye prueba de ello. De hecho, la planificación ha introducido un acercamiento entre el poder público y las empresas, en lo referente a medios de acción: cf. CHAZEL y POYET, precitados, *supra* nota (2) *in fine*, su pág. 95.

(13) BURDEAU, *Traité de science politique*, ed. L. G. D. J., 1.^a ed., París, 1949, pág. 41.

insistido a menudo sobre el valor de esta noción como idea clave del derecho administrativo moderno; a pesar de su imprecisión, ella constituye la antítesis del individualismo jurídico y se revela particularmente útil para explicar la moderna gestión pública de la economía y, particularmente, el fenómeno de la penetración de lo privado en las funciones públicas y en los cometidos estatales (14).

9. cc) *El abandono de la decisión ejecutoria.*

El abandono de la vía autoritaria, cuyo instrumento más representativo es la decisión ejecutoria y la progresiva sustitución de las formas y técnicas de acción del poder público por medios cada vez más alejados de la coerción, es otro rasgo relevante. Convencer y no forzar, tal es lo que se busca en nuestros días, como lo ponen de manifiesto los procedimientos de acción utilizados en la evolución de la experiencia de planificación indicativa. La administración trata de persuadir, de obtener una acción lo más libre posible. Las medidas de fomento, como medios de institución del plan, ilustran la imagen de esta administración que actúa por vías indirectas, sobre comportamientos libres.

10. dd) *La técnica contractual o semicontractual.*

Igualmente, la extinción de la decisión ejecutoria como técnica jurídica peculiar de la acción del poder público implica simultáneamente la técnica contractual o semicontractual en las relaciones con los particulares. La administración, desprovista de su aparato coercitivo, se presenta, en cierta medida, en un pie de igualdad con los particulares, para discutir —en un clima de “buena voluntad”— las condiciones para el otorgamiento de las ventajas acordables como contraprestación a la sujeción de los programas empresariales a los objetivos y directivas del plan. En estas relaciones se tiende no a una igualdad jurídica de tipo abstracto, que es la característica de los procedimientos reglamentarios, sino a una igualdad de hecho, concreta, partiendo del examen “caso por caso” (15).

(14) Al respecto, DEMICHEL, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques*, ed. L. G. D. J., París, 1960, pág. 7: “Hemos visto que la finalidad del controlar del Estado radica en la realización del interés general. Ahora bien, esta fórmula, aparentemente vaga, tiene un contenido concreto. En el marco preciso del dirigismo económico y social, el interés general consiste en la buena ejecución de los planes y programas definidos por el Gobierno, bajo el control del Parlamento.”

(15) RIVERO, precitado, *supra* nota (6), su pág. 888; CHAZEL et POYET, precitado, *supra* nota (2), *in fine*, su pág. 99.

En cuanto ensayo de reajuste de la actividad administrativa según modelos de racionalidad, la planificación ha introducido, tanto en las estructuras administrativas como en las formas tradicionales de su actividad, la preocupación de la coordinación. De este modo la decisión administrativa en materia económica ya no es el hecho de un agente único: ella tiende cada vez más a ser el resultado de una discusión, de un consenso lo más amplio posible, de todas las instancias decisorias. La decisión económica pública adquiere de esta manera una nueva dimensión, lo que la hace más compleja. Esta coordinación se manifiesta, en el dominio de la organización administrativa y gubernamental, por la aparición de organismos cuyo papel es asegurar el vínculo entre los diversos centros de decisión. Los organismos de planificación se revelan de este modo más como organismos de encuentro y de diálogo que como verdaderas instancias decisorias. En cierta medida podemos afirmar que no adoptan una decisión propiamente dicha, sino que la preparan. La estructura y el funcionamiento de los Comisariados generales del plan, a escala nacional, y de las conferencias interdepartamentales y Comités de expansión regional, a escala local, así lo ilustran. Lo mismo sucede respecto de las instancias ministeriales: se tiende a asegurar la coordinación de todos los ministerios interesados y su participación conjunta en la decisión (16).

11. ee) *La penetración de los particulares.*

El procedimiento de planificación indicativa representa el estadio más avanzado de penetración de lo particular en el campo de actividad de la administración. Una planificación democrática exige una participación activa de todos los interesados en la obra colectiva. Participación en la elaboración de la "decisión" planificada y en los "frutos de la expansión".

En la esfera administrativa la planificación implica el recurso más amplio posible a la participación de los administrados. Ello sucede respecto de las planificaciones realizadas en cualesquiera dominios administrativos: los planes de urbanismo son precedidos por la amplia consulta pública, fundada en encuestas minuciosas; los planes regionales se benefician, igualmente, de la colaboración de los grupos interesados. A escala nacional, la planificación económica es objeto de un amplio de-

(16) Sobre el alcance del fenómeno de la coordinación en la planificación, vid. *infra*, núms. 29 y ss. y 49 y ss.

bate, tanto en el seno de las instituciones tradicionales de tipo representativo como en el interior de los organismos que aseguran una representatividad más directa y que tienden a prevalecer sobre la representatividad indirecta de tipo parlamentario. Del punto de vista de la acción administrativa, la ejecución de los nuevos procedimientos constituye una verdadera conmoción respecto de las técnicas jurídicas públicas. "La ausencia para la administración de toda obligación general de motivación de sus actos, escribe el profesor RIVERO, constantemente afirmada por la jurisprudencia, es típica al respecto, porque la autoridad que ha decidido está investida de la competencia *ad hoc*, el particular debe inclinarse, teniendo posteriormente el único recurso del control jurisdiccional de legalidad; su aprobación o su desacuerdo no quitan ni agregan nada a la virtud del acto. La decisión concertada vuelve la espalda a este esquema; ciertamente, en última instancia, es la autoridad pública quien estatuye, y nada impide dar fuerza obligatoria a su voluntad. Pero estos elementos tradicionales no constituyen la instancia verdadera del acto recurriendo al concepto, es decir, a la participación de los sujetos vinculados por su elaboración, la administración entiende obtenerle una adhesión activa o, por lo menos, una comprensión, creando una solidaridad entre ellos y aquellos que tendrán que aplicarlo; en una palabra, asegurando una ejecución consentida (17). Precisamente el sistema de la planificación francesa está fundado en el consentimiento de la persona vinculada, tal cual ha sido puesto de relieve. "El consentimiento de la persona vinculada, prosigue el profesor RIVERO; tal es, en definitiva, el más seguro reorte de una orientación de la economía por el poder, y no el consentimiento metafísico derivado del juego de la representación, sino el consentimiento psicológico ligado a la participación y a la incitación."

No es necesario insistir sobre la eficacia de éste en la etapa de la ejecución; es indudable que la participación de los interesados, la adhesión activa que se trata de obtener, constituye una condición del éxito de los objetivos. Ciertamente, los procedimientos de planificación en Francia constituyen, en sí mismos, el punto más alejado de las concepciones individualistas, consagran el principio de colaboración como la piedra angular del sistema (18).

(17) RIVERO, *ibidem*. pág. 893.

(18) Para la significación del fenómeno de la colaboración de los administrados con el poder público en derecho administrativo, v. GÉNY, tesis sobre *Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'Administration*, Nancy, 1930.

12. ff) *Autonomía de la actividad de planificación.*

Desde el punto de vista de la organización, la planificación económica consagra la separación de la actividad de gestión, respecto de la actividad propiamente dicha de planificación o de programación. La aparición de organismos de enlace, de planificación o programación en el seno de cada órgano, así como en el conjunto del aparato administrativo, es en efecto una tendencia netamente manifestada en las administraciones modernas. Una división de competencias se establece en lo sucesivo entre las instancias u órganos de gestión y de decisión, por una parte, y de programación y de planificación, por la otra.

13. B) *Incidencia de la planificación sobre la teoría de las formas de la actividad administrativa.*

En general, resulta, pues, que la administración, comprometida en una vía de dirección planificada de la economía, se perfila, tanto en sus fines como en sus técnicas, de manera un poco diferente a la imagen administrativa tradicional. Queda por saber cuál es el alcance de la incidencia del fenómeno estudiado sobre la teoría general de las formas de la acción administrativa.

Es sabido que la acción administrativa tendente a la satisfacción de necesidades de interés general reviste tradicionalmente las dos formas de policía y servicio público, que corresponden, en general, a la actividad administrativa actuante, sea mediante órdenes, sea mediante prestaciones. Todos los modos de la acción administrativa, en cualquier dominio, pueden ser reducidos a uno u otro de dichos dos procedimientos. Tal es, en pocas palabras, la clasificación consagrada por la doctrina (19).

Dicha distinción se funda en una concepción muy individualista del derecho de la gestión administrativa; la idea de colaboración con los particulares parece, pues, hallarse ausente. En una como en otra forma

(19) Sin embargo, una clasificación tan simple de las formas posibles de la actividad administrativa no ha dejado de plantear dificultades por obra de la complejidad creciente de la acción de la administración pública moderna. Más de un sector importante de la doctrina administrativista cuestiona la utilidad de semejante clasificación y opta por la exposición casuista, por materias, de las diferentes intervenciones administrativas. Cf. ampliamente MARTÍN-GONZÁLEZ, *La individualización de cada una de las diversas manifestaciones del actuar administrativo*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX", *Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uru-guay), ed. I. E. A. I., Madrid, 1969, tomo IV, págs. 491-522, *passim*.

de actividad, la administración actúa en forma unilateral: ya ordena, ya toma a su cargo directamente una actividad antes reservada a la iniciativa privada. El lugar del administrado, en las tareas de la administración, es nulo o casi nulo.

La actual proliferación de las formas de colaboración tiende a romper un marco tan estrecho para la acción administrativa. La planificación económica contribuye, en particular, a disgregar esta fórmula bipartita tradicional. Los procedimientos de fomento de los que se sirve el poder público para la ejecución del plan administrativo no pueden ser ciertamente reducidos ni a una ni a otra categoría. La administración, "respetando la autonomía de los particulares, los ayuda, colabora y estimula, de modo de permitirles la realización de sus fines" (20). Estas técnicas de incitación reclaman un lugar autónomo junto a las formas tradicionales que no logran recubrir los mecanismos imaginados para enfrentar las exigencias de un plan "indicativo" y "flexible". El análisis tradicional, escribe el maestro RIVERO (21), que reduce las formas de acción administrativa a los dos marcos del servicio público y de la policía, está, indudablemente, superado. Si se quieren salvar a cualquier precio las nociones clásicas se puede, ciertamente, ampliar el concepto de servicio público y considerar con la jurisprudencia que el fomento no es sino una forma suya. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre la gestión, el fomento y la policía.

Es indudable que las técnicas operativas practicadas con motivo de la planificación económica han desarrollado al máximo una actitud no coercitiva de la administración, permitiendo al particular su libre manifestación y tratando de desviar su conducta, mediante la concesión de un estatuto jurídico favorable o el otorgamiento de ciertas ventajas financieras o exoneraciones fiscales; importa, pues, retener, en esta forma de la acción administrativa, que el particular, sea una empresa, sea un consumidor, sea cualquier tipo de agente económico, permanece dueño de su propia decisión y puede, en todo momento, seguir un comportamiento distinto a las indicaciones u orientaciones del poder público. Según esta simple definición, la técnica se aleja tanto de los procedimientos de policía, que fuerzan la conducta del particular, como de la actividad de servicio público, donde desaparece toda actividad privada, ya que, por definición, el poder público asume directamente una actividad determinada.

(20) RIVERO, *ibídem*, pág. 895.

(21) RIVERO, *ibídem*, pág. 893.

Las medidas de incitación podrían ser reducidas a dos grandes categorías: positivas, las primeras, en cuanto contribuyen a la creación de un régimen favorable para el administrado, que actúa de conformidad con las órdenes de la administración; negativas, las segundas, en cuanto, por el contrario, tienden a crear una situación desfavorable cuando el particular se resiste a aceptar las indicaciones del poder. Entre las primeras las hay de carácter financiero (subvenciones, ayudas, bonificaciones de intereses, primas, etc.) y de carácter jurídico, mediante las cuales la administración otorga un estatuto, como contrapartida a un control más o menos permanente de la actividad de un sector privado. Es el procedimiento normal de la autorización y de los establecimientos de utilidad pública.

En realidad, a pesar del desarrollo de esta forma de actividad administrativa, señaladamente en ocasión de las operaciones de planificación, la categoría así definida peligra volverse demasiado amplia, una especie de "cajón de sastre" en el que se meterán todas las materias que no son encuadrables en ninguna de las dos distinciones de la división clásica. Atendiendo a los elementos retenidos, la tercera forma erigida entre la policía y el servicio público contendría todos los procedimientos que se fundan en las ideas de interés general y de utilidad pública. Llevando esta orientación al máximo, la categoría no tendría límites.

Por dicho motivo, no basta con señalar rasgos y elementos de originalidad para dar lugar a una tercera categoría dentro de la teoría de las formas de la acción administrativa: es menester definir el contenido de la noción y fijar sus límites.

El problema fundamental de la distinción es precisamente el problema de los límites: es menester saber dónde comienza el fomento y dónde termina la coerción o la explotación directa por el poder público. La creación de un régimen favorable directamente vinculado a una conducta del particular conforme a las indicaciones del poder público, no es un elemento que sirva, por sí solo, para determinar la noción, máxime que las fronteras entre ciertos procedimientos de policía y ciertos procedimientos de fomento o de estímulo no son tan claras como parecía a primera vista. Así, por ejemplo, la reglamentación de la circulación de automóviles, procedimiento tradicional de policía, por lo menos según la definición dada de la forma de fomento, podría ser considerada como tal, por el hecho de que el particular podría sus- traerse a ella, si se traslada a pie. En suma, la administración crea un

régimen desfavorable que tiende a desviar la conducta del particular, quien permanece teóricamente libre de andar a pie o en automóvil. La argumentación sería correcta, pero inexacta, atendiendo al elemento que analizamos.

Lo mismo sucede con las técnicas de autorización. Puede pensarse que el establecimiento autorizado halla en las ventajas de tipo jurídico y financiero que le otorga la administración el estímulo para actuar de una manera determinada.

La frontera, del lado de la actividad del servicio público, no es tampoco muy nítida; las formas de incitación pueden ser consideradas como simples procedimientos del servicio público, como lo hace la jurisprudencia. Así, por ejemplo, en la subvención. Podemos preguntarnos cuándo estaremos en presencia de un modo de financiación sin el cual la empresa beneficiaria no podría actuar en el caso llevando a buen término el programa, y cuándo estaremos ante el elemento estimulante que desvía la conducta del particular. ¿Cuál será, pues, el criterio que determinará que la subvención juegue el papel estimulante o que la hará entrar en un procedimiento de sustitución, típico del servicio público?

En verdad, por el hecho de ruptura del equilibrio entre lo público y lo privado, la acción administrativa se ha vuelto tan compleja que ya no es posible distinguir con claridad las formas ideales a las cuales podría reducirse toda la gama de sus diversas intervenciones. Hay, en efecto, una interpretación constante de las diversas formas de actividad administrativa; para alcanzar una misma finalidad se mezclan procedimientos de reglamentación, de control, de incitación y sustitución pública, de actividades privadas. Por otra parte, una misma finalidad es susceptible de ser alcanzada por diversas vías: es el principio de la intercambiabilidad de las formas de la actividad administrativa.

La actividad de incitación o estímulo puede ser concebida en una forma instantánea, en un solo acto, en el cual el criterio de la conducta desviada del particular puede fundamentar la distinción. Luego de dicho momento, la administración puede actuar mediante procedimientos de policía, que regulan la relación creada entre el particular y la administración. De este modo, por ejemplo, como contraprestación de una autorización o del otorgamiento de determinadas ventajas, la administración puede reservarse el derecho de ejercer un control permanente sobre las actividades del particular, e incluso puede fijarle un estatuto mediante una reglamentación.

¿En qué elemento debemos detenernos, en presencia de semejante relación, para calificar las formas de las actividades administrativas? ¿Prevalecerá el acto inicial o, por el contrario, el estatuto permanente? La administración, siempre a la búsqueda de las técnicas más adecuadas para alcanzar estos fines sociales, tiende en nuestros días a desbordar el marco de las nociones de las formas administrativas de policía y servicio público, pero no es menos cierto que todos los procedimientos que podemos considerar como originales aún no son fácilmente clasificables en una tercera categoría netamente definida. Esto no hace más que evidenciar un hecho cada vez más patente: la inestabilidad y la precariedad de la teoría de las formas de la actividad administrativa.

La evolución de las técnicas administrativas de estos últimos años ofrece a los juristas creadores una posibilidad inesperada. En el contexto de las formas de la acción administrativa podemos preguntarnos si la planificación concebida en su conjunto, y en cuanto a técnica del poder, aplicable a todos los dominios de la acción administrativa, no puede ser considerada en sí misma como una forma original de la acción del poder público.

Es evidente que la actividad de planificación concebida globalmente no puede ser reducida a la vieja noción de policía y que, si fuera no coercitiva, no podría adoptar la forma, por ejemplo, de una reglamentación.

Por otra parte, el fin mismo de la planificación indicativa excluye la noción de policía; ciertamente, la planificación encarada como fundamentalmente activa, y teniendo por objeto la proposición de conductas, se inserta mal en los procedimientos que tienen como tarea fundamental la salvaguardia de una situación preestablecida, al menos en la concepción clásica de la policía.

Además, el plan apunta a comportamientos tanto políticos como privados; es la obra colectiva que pretende imponerse como el hecho de la elaboración conjunta de los poderes públicos y de las fuerzas económicas y sociales de la nación, si recordamos la idea de la economía concertada. Ahora bien, la noción de policía no enfoca sino la reglamentación de la acción de los particulares.

En sentido opuesto, la distinción entre la actividad de planificación y la forma de servicio público no es fácil de hacer. Incluso en esta última noción podemos considerar como relevante la de interés general. Esta mezcla de lo público y de lo privado, que constituye el marco de la acción del sistema de planificación económica, es un elemento que

se opone, sin embargo, a que la actividad de planificación se inserte claramente en el marco del servicio público. Si la elaboración de los planes puede ser considerada, forzando la categoría y teniendo en cuenta el papel desempeñado por los particulares, como una actividad de servicio público, no acontece lo mismo con la ejecución (que implica la autonomía de los centros económicos privados del predominio del mercado), a menos que se niegue a la planificación indicativa su carácter más típico. El reemplazo de la actividad de los particulares por la acción del poder público, que constituye la idea-fuerza de la noción, sería excluido (22).

De este modo, decir lo que es la planificación en su conjunto no es una tarea cómoda, y, menos aún, hacerla entrar en la amplia categoría de los *sui generis*. En realidad parece que la actitud que debemos adoptar al respecto es la de que no puede ser incluida en las formas tradicionales de la actividad administrativa; en cierta medida, las resume a todas (23).

El carácter global de la actividad planificadora —actividad compleja, que contiene previsiones, actos administrativos unilaterales, decisiones concertadas, declaraciones más o menos ambiguas de intención, etcétera—, es un obstáculo para considerarla en forma unitaria, existiendo una diferencia notable entre los procedimientos de elaboración de los planes y los de su ejecución. Por otra parte, la característica formal que hemos retenido y que excluye todo vínculo de la técnica planificadora con una actividad y con un sistema jurídico-público determinado, nos presenta la planificación más como una forma de organización de una actividad que como una forma precisa de la actividad administrativa. De este modo, la planificación estaría colocada en un terreno dis-

(22) SAVATIER, *Vers l'enseignement d'un droit économique*, "Recueil Dalloz", Chr., XXII, 1961. Los procedimientos de la planificación económica ilustran la crisis de la noción de servicio público. Para este autor, el derecho económico perece en el marco del derecho público. A pesar de esta afirmación, incluye la integración de la conducta de las empresas privadas en el marco de una orientación planificada con misión estatal, es decir, como una actividad de servicio público.

Sobre la evolución de las administraciones modernas y su adaptación a las técnicas de planificación, vid. DE OLIVEIRA PENA (Paulo Camilo), *Introdução ao planeamento na administração pública*, Rev. "Estudos Economicos, Políticos e Sociais", núm. 3, 1959, Universidade de Minas Gerais, Bello Horizonte.

(23) GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, "Riv. di Diritto Commerciale", 1959; la planificación hace igualmente superar la distinción entre una actividad puramente económica de la administración y una actividad administrativa propiamente dicha (cf. CELIER, *Droit public et vie économique*, ed. P. U. F., París, 1949, pág. 208).

tinto del de las formas tradicionales de la actividad administrativa. Ella puede y da lugar a las distintas formas de esta actividad: acción de policía, mediante técnicas jurídicas tales como el permiso de construir, la reglamentación de las diversas ramas y categorías de producción, formas de controlar, autorizaciones, etc.; acción de fomento, mediante toda la gama de procedimientos que en una medida u otra se vinculan con dicha categoría, y, finalmente, acción de servicio público mediante la gestión directa de las operaciones de ejecución y de establecimiento de los planes (operaciones de financiación) y, en general, todas aquellas que se relacionan con la actividad del Estado, bajo su triple forma de Estado industrial, Estado cliente y Estado banquero de negocios (24).

14. C) *La tendencia hacia técnicas contractuales de ejecución en la acción administrativa.*

La economía concertada, idea central del régimen francés de planificación, implica la asociación de todos los interesados, tanto en el estadio de elaboración como en el de ejecución de los planes (25). Igualmente la idea del "concierto" se extiende a la concepción misma de la administración, que acoge entre sus procedimientos habituales de acción otros procedimientos más conformes con las exigencias de la economía global en régimen de planificación democrática. El particular y la administración se colocan, a menudo, en las relaciones que dan lugar a la ejecución de los Planes de Desarrollo, en una situación desprovista del rigor que caracterizaba la acción administrativa clásica fundada en la técnica jurídica de la decisión ejecutoria. Estas exigencias suponen una profunda y difícil transformación por parte de una administración más habituada al imperativo que al diálogo. Dialogar, incitar, son formas de acción de manejo más delicado que la elaboración solitaria y la decisión imperativa.

(24) Cf. CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra* nota (10), su pág. 494 y ss.; B. CAZES, *La planification en France et le IV Plan*, ed. de l'Épargne, París, 1962, pág. 24.

(25) BLOCH-LAINE, *Economie concertée et planification démocratique*, "Les cahiers de la République", París, juillet 1962, pág. 573; la idea de concierto es consustancial a la planificación democrática. "El plan, a su vez, puede ser considerado como la institución tipo de la economía concertada"; CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le citoyen*, París, Seuil, 1962, pág. 47. Asociar a aquellos concernidos por la decisión, escribe RIVERO (*ibidem*), y que deberán ejecutarla, a su elaboración, no sólo para permitirles la defensa de sus intereses, para captar con ellos los datos del problema que escapan al análisis económico abstracto, sino también para iluminarlos sobre los motivos de la decisión final: tal es el método que parece más adaptado a la eficacia de la acción, cualesquiera que sean las dificultades de su ejecución.

Los inconvenientes de la técnica jurídica reglamentaria en la ejecución del plan, debidos a la necesidad de examinar en cada caso concreto todas las diversas medidas a tomar y a la preocupación de fundar las relaciones de ejecución sobre una base de diálogo excluyente de la coerción, han contribuido a la utilización de procedimientos contractuales, que se apoyan en el acuerdo de voluntades del poder público y los particulares, y ello se deriva de la naturaleza específica de las incitaciones como medios de ejecución del plan indicativo. El reglamento de incitación, a la inversa de los reglamentos clásicos, “apunta a comportamientos libres; por el reglamento de incitación se propone un estatuto, pero no se impone; se crea una categoría virtual y facultativa” (26).

Otras circunstancias, más bien de orden financiero, han impuesto la utilización de ese tipo de acuerdos llamados “cuasicontratos”, cualesquiera que sean las dificultades de su aplicación; se trata, sobre todo, de la necesidad de las empresas cuya financiación depende más o menos estrechamente de los fondos públicos, de asegurar el escalonamiento de éstos sobre varios años.

Además, ha sido el propósito de realizar una selectividad individual la que ha forzado al poder público a prever un procedimiento semejante. En efecto, puede recurrirse a una selectividad de dos niveles (27). En uno la discriminación se opera por categorías y según la técnica jurídica reglamentaria; en el otro, la selectividad apunta al caso concreto y corresponde a una técnica más o menos convencional, la cual plantea problemas jurídicos más delicados (28).

Igualmente, la intención de simplificar el procedimiento de las incitaciones ha determinado la recapitulación de las ayudas posibles, y dispersas en numerosos textos, en un acto único, acompañado simultáneamente de una declaración de intención general por parte del poder público; de ello se deriva una simplicidad en el examen de los pedidos de crédito o de cualquier otro tipo de ventajas, y una comodidad para las empresas peticionarias.

Conviene recordar aquí la relación que puede ser establecida entre la técnica contractual y el plan o, más ampliamente, entre éste y la llamada economía contractual. “Si el plan es una necesidad para la eco-

(26) RIVERO, *ibidem*, pág. 894.

(27) LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, ed. L. G. D. J., París, tomo III, 1960, pág. 533.

(28) Vid. CHILLÓN-MEDINA, *cit. supra* nota (10), sus págs. 489-493.

nomía mixta, es menester decir que, recíprocamente, la economía mixta es una suerte para el plan” (29). Y “sin planes es imposible perfeccionar y generalizar las participaciones contractuales” (30).

Todas estas razones, entre otras, han hecho progresar las técnicas jurídicas de la acción administrativa, del dominio de la reglamentación al de los contratos, siendo preferido el fenómeno, por vía contractual o más ampliamente convencional, al instaurado por los reglamentos. Trátase de una evolución que va del examen por vía general y abstracta al examen caso por caso; la perspectiva de la autorización reemplaza la del reglamento; la noción de contrato o de “cuasicontrato”, a la de ley o decreto. Esta evolución marca una adaptación a los cambios de la economía francesa, que necesita menos que en el pasado de medidas de estímulo sistemático; hay que ver también en ello una cierta maduración de la política de fomento, pues la experiencia ha permitido corregir los errores iniciales (31).

Veremos sucesivamente a continuación el papel y la significación del procedimiento “cuasicontractual” para la ejecución del plan (a), el pro-

(29) CHAZEL-POYET, cit. *supra*, nota (2), págs. 110-111; B. CAZES, *Elaboration du plan et démocratie*, “Economie et humanisme”, París, nov.-dic., 1962, págs. 50-51, dice: “¿Puede concebirse una ordenación de la planificación que organizaría un equilibrio tal, entre participación y arbitraje, que no puedan anularse recíprocamente?” “Hoy, la previsión y la organización del crecimiento económico ofrecen a la economía contractual el único terreno en que ella puede realmente progresar, hallando en ellas las certidumbres a falta de las cuales, la repartición de cargas y riesgos para la colectividad—por pesados que sean—tiene grandes posibilidades de no producir efectos satisfactorios.” Todo el sistema francés de planificación puede ser concebido como una institución típica de esta “economía contractual”. “La obligación contractual es un complemento útil a las coerciones de los mecanismos de la economía de mercado, de la ley y del reglamento administrativo; la existencia de garantías jurisdiccionales es indispensable desde que surgen en la vida económica contratos nuevos que escapan al derecho privado.”

(30) CHAZEL-POYET, *ibidem*.

(31) Cf. *infra*, núms. 15-20; FOURASTIE-COURTHEOUX, *La planification économique en France*, París, 1963, pág. 123; RISSOYRE, *Orientation des investissements et politique d'incitation*, “Economie et Humanisme”, París, nov. 1962, pág. 90; B. R. A. E. C., *La politique d'incitation*, París, 1960: “El mecanismo jurídico de estos procedimientos de fomento es de difícil análisis, pues se sitúan en el terreno pecuniario... Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, las técnicas de fomento son complejas, apoyándose inicialmente en el reglamento, es decir, en la creación de una situación general y abstracta.” Pero, a diferencia del reglamento clásico, que encara las situaciones existentes en la realidad, para modificarlas, el reglamento de fomento encara categorías futuras, a las que en cierta manera llama a existir. De hecho, si no de derecho, el reglamento de fomento opera sobre conductas libres, señala RIVERO, *ibidem*, pág. 894. Junto a esta técnica reglamentaria especial, las técnicas de ejecución se orientan, cualquiera sea su resultado efectivo, hacia formas contractuales o convencionales. Sin embargo no parece que ya pueda hablarse con propiedad de la utilización de una verdadera técnica contractual de ejecución de los planes, a lo que se opondrían diversas razones. Vid. *infra*, núm. 18.

cedimiento de los “cuasicontratos” (b), su diversidad (c) y su naturaleza jurídica (d).

15. a) *El papel y la significación del procedimiento “cuasicontractual” dentro de las técnicas de la acción administrativa.*

La finalidad de los “cuasicontratos”, al introducir un aparente elemento contractual entre las técnicas de ejecución de la directiva planificadora, es influenciar en forma personificada el punto de vista de la empresa en cada microdecisión.

El término “cuasicontrato” se presentó con motivo del plan interino (1959-61); pero la noción preexiste a la expresión, y ya un procedimiento de este tipo tuvo lugar en 1957 entre el Ministerio de Finanzas y la industria automovilística, obligándose a reservar a la exportación los dos tercios del suplemento de su producción en un período determinado.

Por ejemplo, el IV Plan hablaba de “cuasicontrato” con motivo de la recapitulación de las ayudas que pueden ser acordadas por el Estado en uso de sus facultades de fomento: “Estas diversas incitaciones pueden ser reunidas en un ‘cuasicontrato’, donde tienen como contraprestación la obligación de la empresa de realizar un programa de inversión de conformidad con las directivas del plan” (32).

Atendiendo a dichos elementos, el “cuasicontrato” puede ser definido como una convención celebrada entre el Estado y la empresa, por la cual el primero acuerda una o varias ventajas determinadas en los textos, como contrapartida a un programa empresarial, conforme con las orientaciones y los objetivos del plan. Además de esta recapitulación de las ayudas contenidas en los textos en vigor, el poder público y el particular concluyen un acuerdo de “buena voluntad”. De este modo el procedimiento se diferencia de otros medios de ejecución (fiscal, crédito, etc.) por su carácter individualizado; la selectividad individual concierne a un programa determinado y reviste una forma solemne (33).

(32) *Introduction au IV Plan*, Loi du 4 août 1962, pág. 37.

(33) El procedimiento de los “cuasicontratos” no aporta mayores inconvenientes, tanto para el poder público como para los particulares; cf. BATAILLER, *Une nouvelle technique d'économie concertée: les “quasi-contrats” pour l'exécution du plan*, “Revue de science et de législation financières”, París, av.-juin 1964; BROCHIER, *Les effets de la planification française au niveau des structures économiques et sociales*, Rapport au Colloque de Grenoble, mimeografiado, mayo 1963. Así planteada la cuestión de la eficacia de las medidas de incitación adoptadas, y, al mismo tiempo, la técnica jurídica de su realización, queda por saber en qué medida una incitación es determinante de una inversión. Según

Como va hemos destacado anteriormente (34), la utilización de la técnica contractual "cuasicontractual" para la ejecución de los planes, obedece a razones derivadas de la necesidad de fundar sobre nuevas bases, mejor adaptadas a las circunstancias y exigencias del medio, la acción del poder público. Constituye el esbozo de un régimen de disgregación de las formas clásicas de la acción administrativa y un giro en la evolución de las técnicas de acción de los poderes públicos, los cuales, como resultado de esta democracia de participación "que se instala en las concepciones de nuestro mundo", tienden a actuar en base a la adhesión voluntaria y la colaboración creciente de los administrados, más que en base a la pura coerción.

La ejecución de un plan administrativo plantea verdaderamente problemas jurídicos delicados: se trata de respetar al mismo tiempo la flexibilidad y la coherencia de la directiva-plan y de asegurar su eficacia; es menester conciliar las reglas y principios jurídicos de base y las exigencias de una dirección consciente de la economía global; combinar la flexibilidad y la garantía de un reglamento y la forma consensual de un contrato (35).

El "cuasicontrato", esta "categoría virtual y facultativa" de que habla el maestro RIVERO, aun insuficientemente formulada como consecuencia de su novedad, constituye uno de los perfiles más notables de esta evolución en las técnicas de acción administrativa. El procedimiento así definido se apoya, a menudo, en un cuestionamiento más o menos re-

BLOCH-LAINE. *Sept années d'incitation à l'expansion régionale. Bilan et leçons*, "Revue juridique et économique du Sud-Ouest", núm. 4, 1962, el poder de incitación de la prima no actúa a fondo, sino para las pequeñas y medianas empresas, y en la medida en que aquélla aparece como un elemento decisivo de la opción de su implantación. El procedimiento de fomento choca también con otros obstáculos, tales como la ausencia absoluta de incitación para enfrentar la competencia de la Comunidad Económica Europea, como sucede en materia de planificación regional y de concentración empresarial. En este caso, las incitaciones del Plan sólo logran un pálido papel en dicha lucha de gigantes (cf. BROCHIER, *ibidem*, pág. 24). Para RISS-ØYRE, precitado, *supra*, nota (31), los peligros de la práctica contractual radican, en primer lugar, en la escasa publicidad que rodea a estos contratos, que permite difícilmente al Parlamento y a la opinión el control de las organizaciones y del costo real de la política gubernamental; por otra parte, la práctica contractual traduce una renuncia implícita por parte del poder a alcanzar metas que no cuentan previamente con el consentimiento de las corporaciones (pág. 91). Ahora bien, la técnica utilizada para vehicular estas incitaciones no parece tampoco demasiado lograda, para lo cual habría que adaptar algunos principios y reglas del Derecho francés. Vid. sobre la naturaleza jurídica de los "cuasicontratos", *infra*, núm. 18.

(34) CORTIÑAS-PELÁEZ y CHILLÓN-MEDINA, precitado *supra*, nota (2) *in fine*, pág. 173; CHILLÓN-MEDINA, *Sur la valeur...*, precitado *supra*, nota (10), núm. 124, pág. 493.

(35) CARRIDO-FALLA, *Influencia del Plan sobre la contratación administrativa*, "Documentación administrativa". Madrid, 1955, pág. 97.

suelto de la legalidad tradicional. La experiencia demuestra que el conjunto de los procedimientos clásicos no basta para satisfacer todas las necesidades de la administración, que se esfuerza por traducir en hechos las previsiones generales del plan. La economía global conduce a los poderes públicos, por una necesidad interna, a una interpretación muy flexible y a veces muy audaz de la legalidad, no sólo porque los sistemas jurídicos están, casi siempre, atrasados respecto de la evolución social que pretenden expresar, sino porque una cierta autonomía de naturaleza hace difíciles las relaciones de la economía y de lo jurídico (36).

“El derecho no ofrece categorías adecuadas para la acción de dirección económica del poder. La autoridad pública se aleja de los procedimientos clásicos para buscar una decisión económica privada, teóricamente libre, pero concordante con el sentido querido por los poderes públicos. Con este propósito el poder público desplegará todo un arsenal de medios jurídicos y no jurídicos (formación profesional, acción psicológica, proyección, “concierto”). El “concierto” supone, de entrada, una revisión profunda de los métodos de elaboración de la dirección administrativa y, finalmente, un cuestionamiento de los principios en que se apoya su eficacia. Tradicionalmente, la decisión administrativa no pretende convencer, sino constreñir. La decisión concertada vuelve la espalda a este esquema; ciertamente, en última instancia, es la autoridad pública quien estatuye y nada prohíbe dar fuerza obligatoria a su voluntad, aunque ésta no sea la solución adoptada atendiendo a los objetivos del plan” (37). Esto explica que el centro de gravedad de las técnicas jurídicas de la acción administrativa lleve progresivamente a buscar en el consentimiento, en principio libre y espontáneo, de las personas obligadas, la base de su legitimidad y su eficacia, y que en el plano de las realidades, las técnicas jurídicas correspondientes a los principios de colaboración y diálogo (organización de la representación de intereses a todos los niveles, preferencia de la técnica contractual respecto de la reglamentaria, etc.), reemplacen a la elaboración solitaria de las decisiones administrativas y, en particular, a la decisión unilateral —reglamentaria o individual— como forma de acción privilegiada del poder público.

(36) MASPETIOL, precitado *supra*, nota (12), pág. 143; ROVAN, *Pour une idée neuve: la démocratie*, ed. du Seuil, París, 1951; QUERMONNE, *Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique*, Rapport au Colloque sur la planification, Grenoble, mayo 1963 (mimeografiado); RIVERO, *ibidem*; DE SOTO, *Interventionnisme juridique et principe de légalité*, “Et. et Doc. C. E.”, 1963; vid. CHILLÓN-MEDINA, tesis, cit. *supra*, nota (2), *in fine*, en su t. I, págs. 49-84.

(37) RIVERO, cit. *supra*, nota (6), pág. 893.

“En las relaciones de la economía mixta, ya se trate de participaciones contractuales, ya de contratos negociados o de ‘cuasicontratos’ (38), los poderes públicos buscan la adhesión del particular en un pie de igualdad (39). El Estado depende de las principales empresas más de lo que correspondería que un soberano dependa de un súbdito; y, en sentido contrario, el comportamiento público es un elemento decisivo en la vida de las empresas. *Do ut des* podría ser la divisa de las acciones de la economía mixta. El Estado no impone, ofrece. Pero, además, no da nada sin contrapartida: la solidaridad y las ayudas públicas no son igualmente adquiridas por todas las empresas, sino sólo por aquellas que respetan las reglas del juego” (40).

La nueva imagen de la administración económica rige la previsión de los procedimientos clásicos de la acción administrativa desde otro punto de vista al que ya hemos aludido. Para aproximarse al particular, la administración económica adopta técnicas del derecho privado y disgrega la noción clásica del acto unilateral, incluso respecto de sus atribuciones de dirección pública económica. Se nota incluso una evolución en la calidad misma del acto administrativo, en lo relativo a los principios de legalidad e igualdad. Mientras el acto tradicional se modelaba atendiendo a una igualdad abstracta que apuntaba a una serie de individuos y situaciones iguales, los nuevos procedimientos públicos apuntan al caso concreto, a los privilegios y a las discriminaciones acordados de manera individual, que engendran el riesgo de la arbitrariedad, temido por un amplio sector de la doctrina francesa (41).

(38) CHAZEL y POYET, cit. *supra*, nota (2), pág. 99.

(39) Cada vez más se tejen vínculos entre el Estado y las empresas, mediante contratos equilibrados. El equilibrio todavía se busca a tientas. La máxima inicial es “ayúdate que Dios te ayudará”. Pero entre el esfuerzo realizado por la tierra y el realizado por el cielo, la relación está aún lejos de ser determinada por adelantado, merced a cálculos precisos. Aún no se ha salido de la fase empírica, de la cual no es claro si es deseable, o siquiera posible, de salir alguna vez. Cf. BLOCH-LAINE, *A la recherche d'une économie concertée*, ed. de l'Épargne, París, 1959.

(40) CHAZEL y POYET, cit. *supra*, nota (2), pág. 99.

(41) Esta nueva actitud de la Administración rezuma sutileza y desconfianza. Son, al respecto, conocidas las reservas de HAYEK (*Route de servitude*, ed. Médicis, París, 1946, trad. esp., Fondo de Cultura Económica, México), para quien la planificación no configura sino una discriminación deliberada y el retorno a la supremacía del *status*, invirtiendo el movimiento en las sociedades progresistas. THIENY (*Du droit civil au droit social et économique*, “Economie et humanisme”, París, mars 1950) señala que el problema de la transformación de las técnicas jurídicas se centra en nuestros días en una nueva búsqueda de la igualdad. Ahora, los “cuasicontratos” constituyen un golpe, por lo menos de principio, a la regla de la igualdad, en cuanto particularmente los “contratos fiscales” tienden a crear situaciones privilegiadas, en mérito a la selectividad que pretenden en-

Los “cuasicontratos” han venido a colmar en cierta manera un vacío de la acción pública y económica, ya que la decisión unilateral creaba decisiones abstractas e impersonales. Hay un fracaso del dirigismo y un fracaso de la decisión unilateral clásica, en cuanto procedimiento exclusivo de acción económica. Por otra parte, el “cuasicontrato”, técnica nueva y aún insuficientemente formulada, constituye, al igual que todas las reglas e instituciones de la planificación francesa, el resultado de una transacción entre distintas tendencias, entre exigencias diversas, y tiende a eliminar los inconvenientes de ciertas técnicas jurídicas por la combinación de alguno de estos procedimientos. Queda por saber si el prejuicio favorable de que goza esta categoría corresponde a un éxito en el plano de la realización, y podemos determinar, y no sólo intuir, el sentido y el alcance de esta nueva técnica jurídica de la acción administrativa. Para ello nos detendremos brevemente en la descripción de sus elementos y, luego, deduciremos los rasgos de su naturaleza jurídica.

16. b) *El procedimiento de los “cuasicontratos”.*

Se trata de una negociación que comienza por el depósito de una petición ante la administración interesada, seguida de su estudio y de la presentación del expediente al dictamen del Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social; finalmente, se dicta la decisión conjunta del ministro competente y del ministro de Finanzas, presentándose, en definitiva, el “cuasicontrato” como un intercambio de cartas entre el Ministerio de Finanzas y la administración de que depende la empresa peticionaria, por una parte, y esta última, por la otra.

carnar. Sin embargo, un análisis más profundo revela que no hay por el momento que temer una crisis tan estruendosa del principio de la igualdad, pues los “cuasicontratos” no constituyen, en sentido propio, una fuente de obligaciones, en su parte más importante y en la cual no aplican los textos vigentes. Además, los contratos fiscales sólo incorporan las interpretaciones sucesivas del principio de igualdad de los ciudadanos en materia fiscal y aplican textos que dulcifican la coerción. Cf. al respecto, BATAILLER, cit. *supra*, nota (33); GAUDEMET, *Cours de finances publiques*, 1963-64, ed. Les Cours de droit, París, 1964; TROTABAS, *Finances publiques*, ed. Dalloz, París, 1964, págs. 504 y ss., para las diversas interpretaciones, sentido y alcance del principio de igualdad ante el impuesto. En realidad, la concepción de las finanzas públicas modernas ha conmovido el alcance y la concepción clásica de la regla de la igualdad. Para el financista moderno se trata de conciliar el principio de un intervencionismo reformista con el principio de la igualdad, lo que permite una evolución de éste, convirtiéndolo en la igualdad no ante sino *por* el impuesto, es decir, yendo de la igualdad al igualitarismo. Cf. DUVERGER, *Finances publiques*, ed. P.U.F. París, 1963, págs. 113-114.

La operación se materializa en un documento único que reúne todas las formas posibles de ayuda.

El contenido es muy variable de una a otra especie de "cuasicontrato". Por parte de las empresas, el contenido precisa la naturaleza del programa encarado, obligándose los industriales a realizar programas de interés general, definidos de común acuerdo, de manera completa y precisa: así, inversión y producción, investigación, reorganización de un territorio, reconversión de empresas, reclasificación de la mano de obra, etc.

Por parte del Estado, el contenido determina la naturaleza y amplitud de las obligaciones contraídas, señaladamente de las facultades de empréstito a tasas eventualmente preferenciales, subvenciones reembolsables en caso de éxito en el programa "cuasicontratado", plazos más o menos largos de reembolso; en general, los "cuasicontratos" aportan a las empresas numerosas ventajas, facilidades y, fundamentalmente, continuidad de financiación, mediante garantía para programas plurianuales (42). En ciertos casos, el "cuasicontrato" contiene una estipulación en favor de tercero (43).

En resumen, por parte del Estado, el "cuasicontrato" contiene obligaciones a corto y largo plazo: a corto plazo, en el marco de los textos en vigor, constituye una síntesis de las diversas ventajas acordadas (primas especiales para los equipos de investigación, préstamos estimulando la descentralización, subvenciones, etc.); a largo plazo, el Estado se compromete, en ausencia de texto, y mediante una fórmula muy ambigua y genérica en el futuro, a mantener una cierta benevolencia hacia la empresa que ajuste su programa a los objetivos del plan.

17. e) *Diversidad de los "cuasicontratos"*.

Siguiendo nuestro análisis de la práctica administrativa a la experiencia del IV Plan, tenemos que, luego de algunos intercambios de cartas que habían tenido lugar en 1957 y 1961 con la industria siderúrgica y la industria mecánica, seis "cuasicontratos" fueron suscritos durante la vigencia del IV Plan.

(42) Sin embargo, las reglas y los mecanismos financieros pueden frustrar este tipo de garantía, particularmente a causa del principio de la anualidad de los créditos presupuestarios. Vid. *infra*, núm. 18. *Naturaleza jurídica de los "cuasicontratos"*.

(43) Así, el "cuasicontrato" acordado con la empresa *Ateliers et Forges de la Loire*, la cual se comprometía a escalonar el cierre definitivo del establecimiento, aceptando un plan de reclasificación de la mano de obra.

Para la siderurgia, una especie de “cuasicontrato” colectivo fue celebrado por los ministros de Finanzas y de Industrias y la Cámara Sindical. Siendo desfavorable la coyuntura del punto de vista de los precios de venta, las fuentes de autofinanciación estaban por debajo de las previsiones de las empresas. Por ello, el Ministerio de Finanzas se obligó por anticipado a los préstamos necesarios para tres años consecutivos, para así restablecer el nivel previsto de autofinanciación.

En general, el procedimiento es utilizado para las industrias “de punta” (electrónica, bienes de capital y equipamiento), que están obligadas a un gran esfuerzo de investigación, o cuyos programas no pueden ser realizados sino a largo plazo.

Otro campo particularmente amplio podría abrirse para el procedimiento de los “cuasicontratos” con la ordenación del territorio. Una fórmula estudiada por el Comisariado General del Plan consistiría, contra la creación de una empresa en una zona determinada, en un compromiso del Estado que se agregaría al otorgamiento semiautomático de la prima especial del equipo a proveer para el entorno necesario: la creación de equipos colectivos, garantizada por una promesa de préstamo, asumida por el Fondo de Inversión y de Reordenación del Territorio, administrada por la Delegación para la Reordenación del Territorio, y la ejecución de programas suplementarios de alojamiento y medios apropiados de información profesional.

La noción del “contrato fiscal” constituye una adaptación de esta técnica, aunque tenga ciertos caracteres originales. Parece que el elemento contractual se presenta en ella más afirmado que en el “cuasicontrato”. El texto del IV Plan (44) no habla del “cuasicontrato” sino como una recapitulación de las medidas de fomento contenidas en los textos vigentes. Por el contrario, introduce la noción de contrato fiscal, definiéndola mejor en el aspecto consensual. Prescribe que la utilización voluntaria de los mecanismos fiscales puede ser concebida, sea con miras a una acción sobre la economía en su conjunto (por ejemplo, la regulación coyuntural), sea para fomentar selectivamente ciertas ramas económicas. Ocho procedimientos particulares son retenidos por la Comisión de Economía General y de la Financiación. Unos revisten un carácter de semiautomatización, y la autorización es empleada sólo para evitar las peticiones desprovistas de real interés económico; otros constituyen verdaderos contratos fiscales, mediante los cuales una ventaja determinada es acordada a una empresa, en contrapartida del pro-

(44) *Introduction au IV^e Plan*, Loi du 4 août 1962, ed. Imprimerie Nationale, pág. 36.

grama de inversión, juzgado interesante. Los principales campos de aplicación de estas ventajas se refieren al desarrollo económico regional, a la modernización y a la conversión de empresas, a la investigación científica y técnica y al lanzamiento de nuevos productos.

La naturaleza de estos diversos "contratos fiscales" no puede ser reducida a una consideración unitaria. De los ocho procedimientos señalados por el IV Plan, los hay que son autorizaciones, actos-condición destinados a aplicar una regla general y abstracta, "cuasicontratos" propiamente dichos, a medio camino entre el acto-condición y la convención formal, y verdaderos contratos. Ahora bien, la categoría es aún imprecisa y no pueden delimitarse netamente, por ahora, los elementos de una definición.

Queda también por saber en qué medida se transformarán los principios y reglas del derecho público, los cuales, teóricamente por lo menos, infringen (regla de la coerción fiscal, inalienabilidad de la prerrogativa fiscal del Parlamento, igualdad ante el impuesto y ante la Ley tributaria, etc.), y, además, si pueden realmente constituir auténticas obligaciones positivas por parte del Estado.

A pesar de las imperfecciones del sistema, los poderes públicos han previsto una extensión del procedimiento "cuasicontractual" como medio de ejecución de las operaciones de planificación ya desde 1963. En efecto, se ha propuesto por el ministro de Finanzas el estudio de su aplicación a la distribución, exonerando de la llamada "tasa suplementaria" a los comerciantes que se comprometerían a no aumentar sus precios durante cierto tiempo, y que estarían dispuestos a un control permanente de sus actividades.

18. d) *Naturaleza jurídica.*

El procedimiento "cuasicontractual" constituye una institución de la práctica administrativa, de uso muy frecuente; queda por saber si su consagración en el IV Plan (45) logra configurar los rasgos de una categoría jurídica bien definida. Por el momento, una única constatación parece evidente: la palabra "cuasicontratos" responde más a un propósito de vulgarización que al rigor científico. Esta expresión, o la hoy preferida de "procedimiento cuasicontractual", envuelve una idea bastante simple: en este procedimiento hay algunos elementos que lo apro-

(45) Sin embargo, el procedimiento cuasicontractual data ya del Plan Interino; así, el acuerdo de 1957 en materia de industria automovilística.

ximan a un contrato, pero, de hecho, no lo es. Ello conduce, ciertamente, a un abuso del lenguaje, puesto que semejante categoría se aleja tanto de la categoría clásica de los "cuasicontratos" como de la naturaleza de un verdadero contrato. Es menester, pues, precisar los rasgos de la noción, sin detenerse en el sentido de la terminología empleada.

El esfuerzo no es ciertamente cómodo: todas las categorías y técnicas nuevas, aplicadas por la actividad planificadora, sufren la insuficiencia de definición, típica de los sistemas jurídicos aún imperfectos y en vía de institucionalización. Ahora bien, la diversidad de los posibles "cuasicontratos" manifestados hasta el presente, las vacilaciones que han acompañado su desarrollo y el fracaso (46) que, a veces, ha culminado las escasas experiencias de esta técnica, no constituyen circunstancias favorables para su análisis. Su contenido mismo es muy variado, como se desprende de aquellos celebrados durante la ejecución del IV Plan. En dos de éstos se prevé una ayuda a programas de investigación técnica, bajo forma de subvenciones, reembolsables en caso de éxito de la experiencia; de los otros, hay una promesa de préstamos, de subvención, y de una disposición favorable para el otorgamiento de un préstamo a largo plazo y de monto preciso; los restantes se refieren, respectivamente, al escalonamiento del cierre de una importante fábrica y de un plan de reclasificación de la mano de obra, y a una promesa de préstamo para realizar una inversión.

A esto cabe agregar el contenido y régimen de los llamados "contratos fiscales", mencionados expresamente por el IV Plan, cuyas modalidades son igualmente enumeradas en la introducción de éste (47). Ciertamente, ante semejante diversidad de procedimientos, es posible hallar formas que se aproximan, más que otras, a la técnica contractual; en otras, por el contrario, se tratará más bien de la utilización de la vieja técnica del acto-condición; en otras, finalmente, es posible encajar una técnica original, a medio camino entre el acto-condición y la forma contractual.

El número restringido de los "cuasicontratos" celebrados muestra claramente el fracaso relativo del procedimiento, tanto del punto de vista financiero como del jurídico. Desde otra perspectiva, la técnica de los "cuasicontratos" no constituye un procedimiento idóneo de ejecución de la directiva (48) contenida en el plan. En efecto, el procedimiento "cuasi-

(46) Cf. BATAILLER, cit. *supra*, nota (33), pág. 365.

(47) Vid. *supra*, nota (44).

(48) Sobre la naturaleza jurídica de la directiva de planificación, vid. CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra*, nota (10), págs. 421-456.

contractual” choca con algunos principios y reglas que lo hacen incompatible con las instituciones más importantes. Un perfecto desarrollo del “cuasicontrato” como medio de ejecución de los planes exigiría, entre otras cosas, un compromiso del poder público, respecto de los créditos y ayudas que son objeto de las convenciones celebradas con las empresas peticionarias. Precisamente el escalonamiento de las ayudas para un período de larga duración —que constituye la única parte verdaderamente contractual de este tipo de actos— infringiría la inalienabilidad de la prerrogativa fiscal del Estado (49). La obligación del Parlamento, que vota los créditos para todo el período de ejecución del “cuasicontrato” así suscrito, constituiría un serio compromiso a la soberanía parlamentaria, mediante una especie de autolimitación, e igualmente iría contra el principio de la anualidad presupuestaria, al cual el derecho público francés sigue firmemente ligado. Ahora bien, la práctica de los “contratos fiscales”, aplicada hasta sus últimas consecuencias, transformaría las reglas fundamentales en que se funda el derecho tributario y, particularmente, el principio de la igualdad ante él impuesto y el del carácter coercitivo por naturaleza del tributo, pasándose de un régimen de coerción a un régimen de contrato.

Todo esto obliga a los poderes públicos, y concretamente al Ministerio de Finanzas, a no servirse del procedimiento “cuasicontractual” sino con prudencia. Por parte de las empresas el inconveniente mayor reside en la complejidad del procedimiento y en la relativa lentitud de obtención de las ayudas; además, el régimen actual de los “cuasicontratos” no contiene en sí mismo suficientes garantías respecto del cumplimiento por el poder público de las ayudas y ventajas concedidas, por falta de una verdadera sanción de las obligaciones emergentes.

19) aa) *Imprudencia del “cuasicontrato” clásico.*

El primer rasgo saliente de un ensayo de calificación del procedimiento “cuasicontractual” es de orden negativo: parece evidente que éste no constituye un “cuasicontrato” en el sentido tradicional de la doctrina. Es sorprendente la alianza de una noción tan clásica como el “cuasicontrato” con la técnica moderna de la planificación. Pueden temerse por anticipado “los resultados que dará esta alianza entre dos nociones tan complejas como la resucitada del ‘cuasicontrato’ y la nueva del plan” (50).

(49) LAUBADÈRE (A. de). *Traité élémentaire de droit administratif*, ed. L. G. D. J., París, t. III, 1966, págs. 517 y 527-29.

(50) BATAILLER. *cit.*, *supra*, nota (33), pág. 370.

Evidentemente, las dos categorías están muy alejadas la una de la otra. En efecto, la doctrina civilista más clásica vincula la noción del cuasi-contrato a la existencia de dos elementos: uno material, constituido por el hecho objetivo de la gestión en la *negotiorum gestio* y en el pago de lo indebido; el otro, de naturaleza psicológica, la voluntad de hacer un servicio al prójimo. Manifiestamente, se trata no de un acto, sino de un hecho, y existe una voluntad y no un acuerdo.

La doctrina administrativa acepta, en general con reservas, la noción civilista de la *negotiorum gestio*, aplicándola en los casos del funcionario de hecho y del enriquecimiento sin causa. Sin embargo, la noción administrativa difiere de la civilista, pues el elemento psicológico se manifiesta desnaturalizado, y porque, en el caso de los funcionarios de hecho, se indemnizan los trabajos emprendidos y no los gastos hechos. Además, el "cuasi-contrato" administrativo se define más bien apoyándose en los principios generales de Derecho, y se funda en un comportamiento voluntario, pero erróneo, del sujeto (51).

Para algunos autores (52), la aplicación de la noción civil del "cuasi-contrato" al derecho administrativo podría alcanzar un terreno mayor que en el derecho civil, comprendiendo hechos jurídicos subjetivos, idóneos a la producción de algunos efectos atribuidos normalmente al acto administrativo o al contrato de derecho público, sin recurrir a una de estas categorías. Más ampliamente, la noción administrativa del "cuasi-contrato" podría abarcar más fácilmente la técnica jurídica de los "cuasi-contratos" de ejecución del plan. Tendríamos entonces como punto de aproximación la ausencia del acuerdo de voluntades y la vinculación de las consecuencias jurídicas a un hecho, de manera de producir una situación análoga a la del contrato. Ello comprendería a todas las formas de colaboración con la Administración en particular.

Sin embargo, dicha consideración no nos parece exacta. Hay, en efecto, diferencias sustanciales entre la vieja noción de los "cuasi-contratos" civiles o administrativos y la nueva de los "cuasi-contratos" de ejecución del plan.

(51) Cfr. BATAILLER, *ibidem*, pág. 381; HAURIOU, *Précis de droit public*, ed. 11.^a, Sirey, París, 1927, págs. 344-45; MICHOUD, *De la gestion d'affaires appliquée aux services publics*, "Revue générale d'administration", 1894, II, pág. 10; CARBONNIER, *Théorie des obligations*, ed. P. U. F., coll. Thémis, París, 1963, pág. 451; BRONDI, *Le pubbliche amministrazioni e la gestione di affari*, Torino, 1895; DECOMBEAU, *La gestion d'affaires en droit administratif*, Toulouse, 1922 (thèse); CAPACCIOLI, *La gestione di affari in diritto amministrativo*, Padova, 1956.

(52) ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 8.^a ed., Giuffrè, Milano, 1958, t. I, páginas 236-39; DELCUSY, *Le quasi-contrat en droit administratif*, París, 1931.

En primer lugar, el fundamento mismo de las instituciones y su misión no permite ni siquiera una aproximación lejana entre ellas. El "cuasicontrato" clásico responde a una finalidad de justicia elemental para salvar un error inicial. En derecho administrativo el "cuasicontrato" obedece a un principio general de Derecho: el enriquecimiento sin causa.

Por el contrario, la razón de existencia y la misión atribuida al "cuasicontrato" de ejecución del plan parece muy diferente: en ella no se manifiesta la intención de eliminar una situación injusta. No existe el propósito de remediar una situación anterior, sino de crear una nueva. El procedimiento apunta al futuro y no al pasado. El procedimiento llamado "cuasicontractual", aunque pueda no lograrlo, se propone la ejecución de la norma planificadora, respetando los principios del sistema: por coordinación de medidas, examen caso por caso, diálogo abierto entre el poder público y los particulares, acción mediante procedimientos de fomento, y, todo, con exclusión de toda coerción.

En segundo lugar, la técnica jurídica utilizada en ambos casos es muy diferente. El "cuasicontrato" clásico se apoya en una noción simple y de naturaleza negativa. Se trata fundamentalmente de un hecho, independiente de la voluntad común de las partes, al cual se vinculan consecuencias jurídicas. En definitiva, el rasgo decisivo de la definición clásica es la inexistencia de un acuerdo de voluntades: las obligaciones nacen de la ley que reconoce al hecho —elemento material— como origen de los efectos jurídicos. En otras ocasiones puede tratarse de un acto, pero de un acto unilateral al que la ley le atribuye, igualmente, consecuencias de Derecho. En todo caso, la ley opera sobre la presunción de consenso y jamás sobre la existencia de una voluntad común. No acaece lo mismo donde existe, ciertamente, un acuerdo de voluntades y un compromiso recíproco de las partes.

En tercer lugar, en los "cuasicontratos" civiles la indemnización acordada por la *actio in rem verso* está condicionada a la necesidad o a la utilidad de la acción del gestor, apreciadas posteriormente a su conducta concreta. Por el contrario, aquí no tenemos una valoración *a posteriori*, sino una determinación *a priori* del interés de un programa, en función de las indicaciones y objetivos del plan, determinación establecida en el intercambio de cartas entre el poder público y la empresa peticionaria.

Teniendo en cuenta la diferencia esencial que existe entre ellos, el régimen jurídico derivado debe ser necesariamente diferente. Es evidente que la sanción de los "cuasicontratos" clásicos, y en particular la *actio*

in rem verso, faltaría como sanción de las obligaciones surgidas de un "cuasicontrato" perteneciente al tipo aquí considerado.

20. bb) *Improcedencia de la hipótesis contractual.*

Precisamente el rasgo así retenido nos plantea esta categorización jurídica desde otra perspectiva. Se trata de saber si este acuerdo de voluntades entre el poder público y la empresa, o las empresas, que se obligan a realizar un determinado programa, hace nacer por sí mismo obligaciones jurídicas al margen de todo acto reglamentario o legal. Es decir, si no nos hallamos ante los caracteres de un verdadero contrato.

En efecto, el intercambio de cartas y el recíproco compromiso fundan la consideración en dicho sentido, pues, dejando de lado el aspecto del "cuasicontrato", que puede ser considerado como una recapitulación de las ventajas otorgadas por los textos en vigor, y cuya técnica jurídica sería la del típico acto-condición, ciertamente existe algo más en los "cuasicontratos": un acuerdo de voluntades entre el poder público y los particulares; más aún, teniendo en cuenta la evolución de la noción de contrato administrativo en la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado (53), así como la constante ampliación de la noción de servicio público (54), no parece arriesgado atribuir a este procedimiento la calificación de un verdadero contrato administrativo (55).

Sin embargo, semejante consideración no nos parece bien fundada, precisamente por la inexistencia de los elementos propios del contrato. Ciertamente, hay acuerdo de voluntades. También existe la recíproca obligación entre las partes. Pero parece más dudoso que dicho acuerdo de voluntades dé lugar, en sí mismo, al surgimiento de obligaciones jurídicas. Ahora bien, como ya hemos señalado (56), la técnica contractual no está excluida, sino todo lo contrario, de los procedimientos de

(53) Decisiones *Epoux Bertin*, C. E. 20 abril 1955 ("A. J. D. A.", 1955, II, pág. 221) y *Ministre de l'Agriculture c. consortis Grimouard* (misma fecha, "Revue du droit public", 1956, págs. 1056 y ss., concl. LONG, nota WALINE).

(54) Vid. el análisis sistemático de la reciente jurisprudencia en LONG, WEIL et BRABANT. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, ed. Sirey. París. 5.^a ed., 1969. Con respecto a la irradiación de la noción de servicio público en América latina. vid., por todos, CRETELLA JUNIOR. *Concepto moderno de servicio público*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)". ed. I. F. A. L., Madrid. 1969. t. IV. págs. 1265-1303, *passim*.

(55) LAUBADÈRE (A. de). *Traité*, precitado *supra* nota (49), pág. 534.

(56) Cfr. CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra* nota (1), págs. 489 y ss.

ejecución de la directiva de planificación. Más aún, en cierta medida, ella actúa más ampliamente que los otros procedimientos. Ella permite, en efecto, la selectividad individual y el examen "caso por caso", en condiciones mejores que las generadas por las situaciones, legales o reglamentarias. Ella respeta mejor los fundamentos y exigencias de la planificación indicativa, que se basa en la economía concertada. La acción incitadora de la planificación francesa se realiza mejor, en principio, según los procedimientos "cuasicontractuales" (57). Sin embargo, la experiencia no permite enmarcar los "cuasicontratos" de ejecución del plan en la categoría de los contratos, según las cinco series de argumentos que veremos a continuación:

En primer lugar, una negociación perfecta no tiene lugar entre el poder público y la empresa peticionaria, máxime que aquél acepta o rechaza en bloque la petición de ésta, "actitud benevolente" que es objeto del compromiso de los poderes públicos. La técnica se aproxima más a un contrato de adhesión, fuertemente marcado por la desigualdad de las partes. Pero la objeción fundamental que se hace, no existe verdadero contrato de tipo alguno.

En segundo lugar, el argumento decisivo es el carácter de acto jurídico de todo contrato, que implica siempre innovaciones en el Ordenamiento jurídico, puesto que crea, modifica o extingue relaciones de Derecho entre las partes.

Nada de esto concierne a nuestros "cuasicontratos": primeramente, un contrato se define merced a dos elementos fundamentales. No basta el acuerdo de voluntades: es necesario que los efectos jurídicos nazcan, precisamente, de este acuerdo, y que las partes tengan la intención de obligarse recíprocamente.

Por el contrario, el "cuasicontrato" de ejecución del plan carece del segundo elemento de la definición del contrato, aunque haya un acuerdo básico de voluntades que lo distingue de la vieja noción de los "cuasicontratos" clásicos. Este acuerdo de voluntades no genera obligaciones entre las partes, directamente y por sí mismo.

Para probar semejante afirmación analizaremos a continuación la composición de uno de estos actos.

Podemos hallar en él dos actos superpuestos:

1.º *Un acto-condición*.—Es la parte que podríamos llamar estatutaria o legal del procedimiento. El poder público acuerda las ventajas

(57) Cfr. CHILLÓN-MEDINA, cit., *supra* nota (1), pág. 493.

ya contenidas en los textos vigentes. A lo más, el procedimiento “cuasi-contractual” recapitula las diversas ayudas y ventajas, dispersas en numerosos textos legales, que establecen el régimen normal de las incitaciones y procedimientos típicos de la actividad de fomento de la administración.

Nos hallamos aquí ante una vieja técnica jurídica: la del acto-condición. Las situaciones reglamentarias y abstractas se concretizan por intervención de un acto que desencadena el proceso de aplicación establecido por vía general. En este caso, las obligaciones emergentes se originan no en el acto-condición mismo, sino en el acto reglamentario que las genera con carácter general. Un gran sector de la doctrina no ve en el procedimiento sino este elemento del acto-condición. El carácter contractual resulta así descartado, y el régimen jurídico será el correspondiente a una situación reglamentaria y no a una situación contractual. En consecuencia, las obligaciones nacidas de los “cuasicontratos” dependerían no sólo de los reglamentos y leyes anteriores, sino también de aquellos que serían dictados posteriormente. Esta constante posibilidad de aprobación de un reglamento impediría el respeto de los derechos adquiridos, generados por los contratos. Igualmente, el régimen contencioso sería también diferente, de acuerdo al derecho administrativo francés.

2.º *Un acuerdo de voluntad.*—Además de la recapitulación de las ventajas contenidas en los textos, el “cuasicontrato” de ejecución del plan contiene un compromiso recíproco de las partes, que apunta a un período futuro. En este momento no puede hablarse de un acto-condición, ya que no existe un acto *a priori*, que cree efectos de Derecho. En esta perspectiva, el “cuasicontrato” encara un período a largo o mediano plazo. El poder público se compromete a adoptar una determinada actitud: se trata, fundamentalmente, en la ausencia de todo texto vigente, de un compromiso de comportamiento, para un determinado período. Nos hallamos, por tanto y en principio, ante un acto de naturaleza muy diferente del acto-condición, y muy próximo a un verdadero contrato.

Sin embargo, en lo referente al segundo acto contenido en el “cuasicontrato”, nada parece fundar semejante calificación. El acuerdo de voluntades no parece en sí mismo creador de relaciones de Derecho, por diversas razones.

Primeramente, la fórmula empleada en el intercambio de cartas no puede contener en sí misma ninguna obligación precisa.

Por parte de la empresa peticionaria, el programa puede ser cues-

tionado, sea por las oscilaciones de la coyuntura, sea por la modificación de los objetivos del plan. Recordemos aquí que el carácter previsional de la regla de planificación es uno de sus rasgos típicos (58), y que dicha regla, por consiguiente, se resiste a ser enmarcada en una obligación jurídica, rígida por principio.

Por parte del poder público, el contenido de la obligación se refiere a un compromiso general de comportamiento, y no a obligaciones precisas. Las fórmulas adoptadas por los "cuasicontratos" realizados hasta el presente muestran suficientemente el alcance de esta declaración de intención. Esto no basta para fundar una obligación jurídica. Fórmulas tan imprecisas como "examinar con benevolencia" o "mantener la actitud más favorable", que son las expresiones más frecuentemente contenidas en el intercambio de cartas, no bastan para fundar un mandato de Derecho, ya que les faltaría el mínimo de precisión exigible a una norma jurídica. El compromiso de comportamiento de la administración no significa una obligación, ni con relación a los fines a alcanzar, ni con relación a los medios empleados (59). Según la estructura misma de la norma, una consideración puramente material excluye relaciones concretas de Derecho. El intercambio de cartas no da lugar a una convención formal (60).

En tercer lugar, este compromiso de conducta se revela ineficaz, con demasiada harta frecuencia.

Esta parte convencional de los "cuasicontratos" tiene por objeto permitir la correlación, entre la duración de la ejecución de los planes y los programas de las empresas, en una perspectiva de continuidad. Por consiguiente, las ayudas y ventajas concedidas como contrapartida a la ejecución de un programa empresarial se escalonan en un período a mediano o largo plazo. De esta manera los créditos, que son objeto de la obligación del poder público, desbordan el marco normal de la autorización presupuestaria. Ahora bien, los "cuasicontratos" se alimentan por créditos de pago y no de mero compromiso; por ello, la inscripción de los créditos en la ley presupuestaria es condición de la ejecución de los "cuasicontratos" por el poder público. Esta consideración hace que

(58) CHILLÓN-MEDINA, *ibidem*, pág. 430.

(59) CHILLÓN-MEDINA, *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, thèse. París. 1965, t. I, págs. 49 y ss., *passim*, a propósito de la naturaleza jurídica material de la regla de planificación.

(60) Cfr. en general para el procedimiento contractual en materia de intervencionismo económico, LAUBADÈRE (A. de), *Traité*, precitado, *supra* nota (49), págs. 491 y ss.; en particular, TIMSIT, *Les contrats fiscaux*, "Dalloz", 1964, *chronique*, págs. 115 y ss.

semejante procedimiento esté subordinado al presupuesto y no al plan en sí mismo (61). En consecuencia, la regla de la anualidad será aplicada en todo su rigor, y los compromisos del poder público deberán ser renovados todos los años, en ocasión del voto presupuestario: el "cuasicontrato" no es válido a largo plazo.

En la teoría general del derecho presupuestario europeo (62), y, en Francia (63) en particular, como consecuencia de la instauración del régimen de economía dirigida, primero, y planificada, después, la significación y la extensión del presupuesto se han visto trastornadas como consecuencia de las relaciones de éste con el plan. El presupuesto es considerado en lo sucesivo como un instrumento de ejecución de los planes (64), y debe, por consiguiente, adaptar sus reglas a las de la planificación. Por ello, la regla de la anualidad debe ser extendida en un sentido y con un alcance muy diferente de los habituales.

Pero el procedimiento de las leyes y de las autorizaciones de programa, encarado por la Ordenanza del 2 de enero de 1959, no permite considerar la validez de los créditos de ejecución de los contratos plurianuales. En primer lugar, porque la autorización de programas sólo hace posible el compromiso del gasto, pero no su ordenación ni su pago; es necesario obtener cada año los créditos de pago correspondientes (65). Igualmente, las leyes de programa no permiten por sí mismas el compromiso del gasto.

(61) BATAILLER, cit. *supra*, nota (33), pág. 378.

(62) Vid. para un reciente panorama, la contribución de PARISIS, *Les politiques budgétaires d'aujourd'hui*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso (Uruguay)", t. III, páginas 995-1027.

(63) Para las relaciones de plan y presupuesto, vid.: CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra*, nota (10), págs. 470-481; TROTABAS, *Finances publiques*, ed. Dalloz, París, 1963, pág. 86; DUVERGER, *Finances publiques*, ed. P. U. F., París, 1963, pág. 246; JACOMET, *Le budget comme l'instrument financier des plans économiques et sociaux*, "A. F. P.", París, 1946, números 6-7, pág. 91; TEITGEN, *Cours de finances publiques*, 1963-64, ed. Les cours de droit, París, 1964. La continuidad del plan afecta la naturaleza del acto de autorización, que se revela en lo sucesivo como un acto de ejecución de decisiones anteriores. Igualmente, la planificación ha invertido la significación de la regla de la anualidad presupuestaria: concebida inicialmente como garantía del control parlamentario sobre el ejecutivo, ella opera en contra de aquellos intereses, puesto que el restringido marco de la anualidad no permite a las asambleas sino una visión muy reducida de la acción del Poder ejecutivo.

(64) CHILLÓN-MEDINA, precitado, *supra*, nota (63), *ibidem*.

(65) Cfr. DUVERGER, cit. *supra*, nota (63), pág. 246; TROTABAS, *idem*, pág. 120; BATAILLER, cit. *supra*, nota (33), pág. 377; BAUCHET, *L'expérience française de planification*, Seuil, París, 1958, y *La planification française. Quinze ans d'expérience*, Seuil, París, 1962; CHILLÓN-MEDINA, *ibidem*; CORTIÑAS-PELÁEZ y CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra*, nota (2), *in fine*, números 14-15 págs. 168-69.

Por consiguiente, en lo relativo a los créditos necesarios para la ejecución de los "cuasicontratos" la obligación del Estado no parece fundada en modo alguno. Ella contradice al principio de la anualidad presupuestaria y puede ser cuestionada por el Parlamento, que no enajena su soberanía a largo plazo (66). El Estado se reserva, por consiguiente, el derecho unilateral de retirar los beneficios concedidos.

En lo relativo a las ventajas que conciernen no al gasto público, sino a exoneraciones fiscales, ninguna obligación parece tampoco fundada, pues se iría contra la inalienabilidad de la prerrogativa fiscal del Parlamento (67).

En cuarto lugar, si ya todas estas consideraciones hacen muy discutible la naturaleza actual del procedimiento en cuestión, la naturaleza misma de la técnica contractual contradice *a priori* su aplicación integral, como medio de ejecución de los planes. El contrato fija una situación determinada y no tiene en cuenta, sino excepcionalmente, el álea y los sucesos futuros, que podrán poner en jaque a la situación *de facto* primitiva; en un régimen de economía liberal, el industrial o el comerciante establece sus contratos y su programa de explotación. Si se equivoca, peor para él. La imprevisión no es causa de revisión y jamás la jurisprudencia ha admitido que se pueda alterar el contrato, adaptándolo a las nuevas circunstancias, so pretexto de que habría sido concluido *rebus sic stantibus* (68). Por el contrario, el "cuasicontrato", en cuanto a técnica de ejecución de la directiva-plan, participa en cierto modo de los caracteres de ésta.

Es, pues, difícil hallar elementos propios de las obligaciones jurídicas, en lo que concierne al acto convencional del procedimiento "cuasicontractual", que ha encarado el compromiso recíproco de comportamiento, sobre un período escalonado, a largo plazo. El plan mismo está fundado sobre este carácter, previsional y no decisorio, que le permite adaptarse mejor a las cambiantes circunstancias de la coyuntura. Los actos de ejecución del plan deben tener necesariamente en cuenta

(66) CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra*, nota (59), págs. 323-351.

(67) LAUBADÈRE (A. de), cit. *supra*, nota (60), *ibidem*.

(68) Expone el extinto decano y maestro Georges RIPERT, *Le déclin du droit*, ed. L. G. D. J., París, 1949, pág. 186. Cfr. también para la teoría de la imprevisión en los contratos; RIPERT y BOULANGER, *Traité de droit civil de Planiol*, ed. L. G. D. J., París, tomo II, 1952, núm. 461, pág. 170. Vid. en general, sobre todos estos problemas de ejecución de la planificación francesa, CORTIÑAS-PELÁEZ y CHILLÓN-MEDINA, cit., *supra*, nota (2) *in fine*, págs. 178-182, y, más ampliamente, CHILLÓN-MEDINA, *Sur la valeur*, cit., *supra*, nota (10), núms. 85-124, págs. 457-493.

este álea, inherente a la norma de planificación, en particular cuando encaran una perspectiva diversa de la del corto plazo de la anualidad. No es seguro, evidentemente, que una empresa pueda mantener sin variantes el mismo programa, a lo largo del período de validez de los compromisos contraídos. Lo mismo sucede para el poder público, sujeto no sólo al voto anual del presupuesto, sino al juego de la coyuntura, tanto política como económica.

En quinto lugar, y como consecuencia de las diferencias fundamentales que acabamos de señalar con la técnica propiamente contractual, no existe una sanción eficaz que asegure el cumplimiento mismo de la "obligación", emergente del "cuasicontrato", precisamente porque lo que no existe es dicha obligación. Ni recursos administrativos ni acciones jurisdiccionales parecen poder ser deducidos, para el caso de incumplimiento de alguna de las partes en sus "obligaciones" respectivas, y la falta de publicidad de los "cuasicontratos" quita toda legitimación procesal para la causa a los terceros; entre las partes, ningún texto fundamenta un eventual recurso o acción de responsabilidad. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que sólo en base al plan podría fundamentarse una violación de la ley o una desviación de poder. Ahora bien, el plan no puede fundar ninguna relación de Derecho; constituye un fenómeno exterior al Derecho (69). Ello manifiesta aquí también la amplia discrecionalidad de que goza el poder público, en perfecta coherencia con los caracteres retenidos para la norma de planificación. La jurisprudencia no ha reconocido jamás una legitimación procesal activa en semejante circunstancia (70).

21. cc) *La naturaleza mixta.*

Atendiendo a los desarrollos que preceden, estamos, pues, en condiciones de concluir por admitir el carácter mixto de los "cuasicontratos" de ejecución del plan. Se trata, en efecto, de una categoría compleja, que contiene, a la vez, un acto-condición y un acuerdo de voluntades.

Un acto-condición que aplica al caso concreto los textos vigentes y que está sometido, por consiguiente, al régimen normal de este tipo de actos, para la parte del procedimiento que consiste en una recapitulación de las ventajas concedidas por las leyes y reglamentos para el corto plazo.

(69) CHILLÓN-MEDINA, cit., *supra*, nota (10), núms. 45-84, págs. 421-456.

(70) BATAILLER, cit., *supra*, nota (33), pág. 377.

Un acuerdo de voluntades que no produce relaciones de Derecho, que no es, en definitiva, una convención formal, que atribuye ventajas indeterminadas y eventuales en la parte del procedimiento que apunta al largo plazo.

Para el primero de estos actos no se plantea ningún problema de calificación. Se trata de un procedimiento normal de acción del poder público. Los problemas jurídicos más delicados surgen con relación al aspecto "convencional". Es más fácil afirmar lo que no es, que tipificar positivamente su realidad. Dicho procedimiento manifiesta la insuficiencia de una formulación jurídica. Estamos en presencia de un procedimiento jurídico en formación, a mitad de camino entre el acto-condición y el acuerdo formal de voluntades. En este caso nacería una obligación de la relación establecida entre el poder público y el particular, a pesar de que el procedimiento no se alía ni a una ni a otra de las dos categorías. Este "cuasicontrato" no aplica los textos en vigor, respecto de las ayudas futuras, y no funda obligaciones precisas para los comportamientos que desbordan una anualidad. Como todas las técnicas de la planificación, el "cuasicontrato" contiene un elemento no decisorio que lo acerca más a los actos preparatorios de la decisión que a la decisión propiamente dicha. Será, pues, necesario un acto jurídico posterior (reglamento, decisión individual, autorización presupuestaria) para que la fórmula así encarada pueda encuadrarse en el Ordenamiento jurídico.

Sin embargo, podría pensarse que la técnica jurídica utilizada en este procedimiento "cuasicontractual" es una de las más antiguas. El poder público se compromete con la empresa, bajo forma de una condición, a la ejecución de un programa que sirve los objetivos del plan. Viceversa, únicamente podrá la empresa ajustar su conducta a las orientaciones del plan, cuando la ayuda prometida tiene lugar, efectivamente, durante el período de ejecución de tal programa. Se trata de actos unilaterales, subordinados a una condición recíproca.

Pero, en verdad, semejante consideración no puede dar cuenta perfectamente de la realidad. Si dicha condición fuera determinada suficientemente por ambas partes, no cabría hablar de dos actos unilaterales, condicionados recíprocamente, sino de un verdadero acuerdo, hipótesis que no corresponde a la realidad; la condición, limitada únicamente a este segundo acto del procedimiento "cuasicontractual", así como los efectos que se vinculan a su existencia, son tan determinados que aquélla es prácticamente inoperante. Por otra parte, habría que agre-

gar que los efectos de Derecho están ellos mismos subordinados a una condición más precisa y jurídicamente determinada: la prestación del poder público es tributaria de las leyes y reglamentos ulteriores, y no de dicha recíproca condición de comportamiento "leal". En definitiva, la explicación así formulada se enfrentaría a las mismas dificultades que las de una calificación contractual. Las obligaciones concretas nacerán no de la condición recíproca o del acuerdo más o menos formulado, sino de las leyes y reglamentos vigentes, anteriores y posteriores al acto en cuestión.

Surge entonces la interrogante decisiva que hemos desarrollado más detenidamente en otro lugar (71). Importa saber si estos procedimientos constituyen un modo de expresión jurídica *insuficientemente* formulado o si tienden, por el contrario, a desarrollar un tipo de decisión de naturaleza política y administrativa, externo al Ordenamiento jurídico. En todo caso, la cuestión está planteada: la crisis de la legalidad no sería sino el síntoma de una conmoción mucho más general (72).

En cualquier caso, es evidente que la administración busca, mediante estos procedimientos y técnicas de acción, fórmulas nuevas, más adecuadas a las circunstancias del medio en que está llamada a actuar en la segunda mitad del siglo xx. Se ha hecho necesario volver a pensar el papel del Estado e imaginar las técnicas y mecanismos apropiados al cumplimiento de estos nuevos cometidos. En esta materia deben marginarse profundas transformaciones. "Es posible e incluso bastante probable que la técnica de la planificación conduzca a una adaptación de la teoría de los actos jurídicos de la administración, pudiéndose estimar que habría más bien un enriquecimiento que una manipulación condenable" (73). Por el momento, sin embargo, no nos es posible precisar dicho cambio. El procedimiento de los "cuasicontratos", en cuanto comporta categorías híbridas y en período de formulación, ilustra muy particularmente la disociación entre el mundo del Derecho y las reglas e instituciones del plan, al igual que en todos los niveles del régimen de planificación económica indicativa. "De este modo, una vez más, estalla la inadecuación fundamental del derecho francés ante la noción de planificación. Y queriendo poner fin a las ambigüedades emergentes de

(71) CHILLÓN-MEDINA, cit., *supra*, nota (10), núms. 125-135, págs. 494-507.

(72) ROVAN, cit., *supra*, nota (36) *in totum*; QUERMONNE, cit., *supra*, nota (36), página 23; CHILLÓN-MEDINA, tesis cit., *supra*, nota (59), t. I, págs. 24-43.

(73) LAUBADÈRE (A. de), cit., *supra*, nota (49), págs. 508-509.

la vetustez de nuestro derecho, ¿no nos condenamos a la impotencia o a la arbitrariedad?" (74).

II. LA INFLUENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA SOBRE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

22. *Tres proyecciones.*

La planificación económica tiene una triple incidencia, a los efectos de nuestro estudio, sobre las estructuras administrativas. Debemos sucesivamente ver los vínculos entre el desarrollo económico y la organización administrativa (A), la superación de los marcos territoriales tradicionales mediante nuevas circunscripciones administrativas (B) y la tendencia hacia la ruptura del aislamiento tradicional entre las administraciones mediante relaciones horizontales y verticales (C).

23. A) *Los vínculos entre el desarrollo económico y la organización administrativa.*

El análisis de dichos lazos será precedido de una breve presentación de las relaciones de la organización administrativa con la economía global, así como de ciertos rasgos de la administración económica (a), que permitirán ver luego las relaciones entre planificación y reforma administrativa (b), y las incidencias de la planificación sobre los principios de la organización administrativa (c).

24. a) *La organización administrativa de la economía global.*

La técnica de planificación transforma los órganos administrativos como consecuencia de las nuevas tareas que les impone, aunque las características de la planificación indicativa no introduzcan modificaciones fundamentales en las estructuras políticas y administrativas, cuyos centros de decisión permanecen autónomos.

El desarrollo económico configura un aparato político y administrativo, fundado en relaciones de tipo funcional (75). Evidentemente, las

(74) BATAILLER. *cit. supra*, nota (33), pág. 377.

(75) Cfr. CASTILLO. *Aspectos económicos y administrativos del desarrollo económico*, "Tribuna económica", México, enero-marzo 1959, núm. 101, págs. 49-63; MEYNAUD, *Le nouveau cadre institutionnel et la politique économique*, "Revue économique", París, 1959, páginas 688-699.

nuevas actividades impuestas a un país que se aboca a una política de desarrollo y crecimiento, tales como la diversificación de la economía, la movilización de los recursos y de las fuerzas productivas, la orientación de las inversiones destinadas a la constitución de infraestructuras y a fines sociales, en suma, a la regularización de las actividades económicas, se traduce necesariamente en las estructuras y en el funcionamiento de las administraciones y una relación inevitable se establece entre la política de desarrollo y el aparato administrativo. Ambos se influyen recíprocamente. Los sistemas de planificación occidental, que se inspiran en líneas generales en el modelo indicativo francés, se aplican en general a países más o menos industrializados (76), y no es propósito de esta contribución dilucidar la oportunidad y el grado de su aplicabilidad a países que apenas pugnan por su despegue económico, como es el caso de los integrantes de la Nación Latinoamericana (77). Sólo, pues, respecto de aquéllos, podemos afirmar aquí que la planificación no constituye un fenómeno capaz de revolucionar las estructuras administrativas para servir a los fines y objetivos de dicha política, mediante la creación de un aparato administrativo específico y la sustitución de las competencias de los centros habituales de decisión (78). Hemos ya señalado en un trabajo anterior (79) cómo los órganos de la planificación en Francia constituyen estructuras paralelas (80) o *ad hoc*, radicando las innovaciones más importantes en la atribución de competencias de coordinación, estudio e información de los órganos de decisión.

(76) *Supra*, nota (1), *passim*.

(77) Sobre la problemática de la planificación en países latinoamericanos, vid. JAGUARIBE, *Desarrollo económico y desarrollo político*, ed. Universitaria de B. Aires, 1964 (original en portugués. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, ed. Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1962), esp. la primera parte, págs. 11-106; RIBEIRO, *Las Américas y la civilización*, tomo III (*Los pueblos trasplantados. Civilización y desarrollo*), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1970, esp. la segunda parte, págs. 143-194, *passim*. Parece obvia la improcedencia, en países subdesarrollados, de una postura jurídicista y de cuño liberal como la sostenida por GORDILLO, *Derecho administrativo de la planificación*, ed. mimeografiada de la Gobernación de Cundinamarca (Proyecto 102 de la Organización de Estados Americanos), Bogotá, 1967. Para una fundamentación histórica de nuestra postura, vid. BEYHAUT, *Süd- und Mittelamerika II (Von der Unabhängigkeit bis zur Krise der Gegenwart)*, t. 23 de la Fischer Weltgeschichte, Frankfurt, 1965, págs. 173-325, *passim*.

(78) *Infra*, núm. 51.

(79) CHILLÓN-MEDINA, *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, thèse, París, 1965, t. II, págs. 284 y ss.

(80) DEBBASCH, *La Cinquième République et l'Administration*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)", ed. I. E. A. L., Madrid, 1969, t. IV, págs. 347-378.

El ajuste de la administración, con vistas a los fines impuestos por el desarrollo económico y social, suscita en un sector de la doctrina el problema de la constitución de una administración autónoma, delimitada respecto de sus fines específicos y de las técnicas y procedimientos utilizados para alcanzarlos. Los nuevos cometidos del Estado contemporáneo, que se amplían señaladamente en lo referente al sector económico y social, han producido un cambio considerable en la organización y en las técnicas de la acción administrativa. Nuestra época presencia una transformación constante del derecho administrativo, que radica, sobre todo, en las tareas económicas que han sido asumidas por el Estado, hecho que contribuye a disgregar, en cierta medida, las estructuras clásicas y las categorías consideradas durante largo tiempo como nociones claves.

La acción económica del Estado moderno plantea, pues, el problema de una administración económica autónoma, tanto en su objeto como en su espíritu. En efecto, las consideraciones puramente económicas penetran en tal forma en la administración clásica que se piensa a menudo remodelarla, teniendo en cuenta nuevos criterios, tales como la noción de productividad. Puede, en efecto, afirmarse que la planificación tanto económica como administrativa introduce en las estructuras administrativas la noción de productividad, lo que tendrá indudablemente consecuencias, tanto en el espíritu como en las formas de la organización administrativa.

No parece, sin embargo, que la diferencia de objeto baste por el momento para perfilar la existencia de una administración económica especial. En lo referente a la planificación de la economía hemos visto que esta actividad no implicaba ni la creación de un aparato administrativo especial ni la modificación sustancial de las administraciones existentes. Nuestra única constatación, por el momento, es el efecto innovador que la planificación ejerce sobre las estructuras, pero sin que esto signifique una profunda transformación de éstas ni la constitución de una administración especializada por su objeto y por sus técnicas. El estadio actual de institucionalización de la planificación francesa no permite desprender otra consecuencia.

Una estrecha relación existe, sin embargo, entre las nociones de planificación y de desarrollo, por una parte, y entre desarrollo y reforma administrativa, por otra.

Desarrollo y *plan sou*, en efecto, dos términos tan estrechamente vinculados que hoy parece imposible abordar una política de desarrollo sin

la elaboración de un plan que determine los objetivos fundamentales escalonados a mediano y largo plazo. Todos los elementos que hemos retenido como constitutivos de la definición de un planismo indican **ampliamente el alcance del vínculo entre las dos nociones**. No se consigue ya un desarrollo económico y social sin la participación, a todos los niveles, de los poderes públicos y de las instancias económicas y sociales directamente interesadas, de la misma manera que sólo una firme actitud de la voluntad política es capaz de llevar a buen término una política de desarrollo si se la acompaña de una reforma administrativa. Ambas están en una relación recíproca de influencia: si el desarrollo implica la reforma administrativa, la reforma administrativa, bien orientada, es uno de los factores fundamentales para asegurar el desarrollo deseado (81).

La progresiva injerencia del Estado en la actividad económica y la necesidad de adaptar el antiguo aparato modifica los criterios de la ordenación administrativa y las técnicas y formas de la actividad de la administración. Determinar las consecuencias detalladas de semejante fenómeno desborda las pretensiones de la presente contribución; podemos, sin embargo, señalar, entre otras, las siguientes: la eficacia rige la acción, se abre una revisión de la teoría clásica de la actividad administrativa, la administración necesita de la colaboración de los particulares, la actividad administrativa se vuelve una actividad persuasiva, abandonando las técnicas autoritarias; la dirección pública de la economía tiende a fundarse en estructuras de coordinación.

25. aa) *La eficacia.*

La organización administrativa se fundamenta básicamente en el criterio de la eficacia. Se trata de la traslación de la noción de productividad al dominio del aparato administrativo, mediante la utilización, cada vez más frecuente, de formas de gestión puramente privadas, jurídicas y no jurídicas. Este fenómeno se manifiesta, particularmente, en lo referente a la empresa pública, la cual, tras un largo proceso de ad-

(81) Así, para Venezuela, POLANCO, *Reforma administrativa en Venezuela (puntos de coincidencia)*, ed. Paulinas, El Hatillo (Caracas), 1968; ANDUEZA, *La planificación en América Latina*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), "Perspectivas. Homenaje a Sayagués-Laso", cit. *supra*, nota (84), t. I, págs. 525 y ss.; y la relevante contribución del presidente de la Comisión de Administración Pública (desde 1969 adscrita a CORDIPLAN, Oficina Central de Coordinación y Planeamiento); BREWER-CARIAS, *Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo: el caso de Venezuela*, en esta misma REVISTA, Madrid, 1969, núm. 58, págs. 387 y ss.

quisición de un estatuto más o menos definido (82), se desprende progresivamente de los métodos públicos de gestión para adoptar las formas y los métodos de una empresa privada. Inicialmente, en una primera época, la entidad administrativa destinada a la producción de bienes y servicio está separada de las administraciones clásicas por obra de la contabilidad: nos encontramos ante una economía contable, y las primeras empresas públicas están dotadas de autonomía financiera, pero sin que gocen aún de la personalidad jurídica. Más tarde, los procedimientos se flexibilizan y la empresa pública adquiere la personalidad jurídica para la gestión de fines públicos. La gestión de fines públicos mediante procedimientos de derecho privado constituyen un fenómeno habitual de la administración pública contemporánea; por ello es razonable hablar igualmente de una publicización de las relaciones privadas como resultado de la injerencia estatal, así como de una privatización del poder público respecto a los medios y técnicas que emplea para la realización de sus fines.

26. bb) *Una revisión de la teoría clásica de la actividad administrativa.*

Una consecuencia directa de estos fenómenos es la aparición en el Derecho administrativo moderno de nuevas técnicas de actividad administrativa.

Sería, por tanto, necesario revisar la teoría de las reformas de la actividad de la administración pública, a la luz de estos diversos elementos, dado que la administración contemporánea no entra en el marco de la doctrina clásica, impregnada de una concepción individualista del Derecho, diferente de la del Estado contemporáneo (83).

En el mismo sentido constatamos cómo nuestra administración —que invade crecientemente zonas reservadas a la iniciativa y empresa privadas, mediante la multiplicación de sus cometidos— necesita más que nunca la colaboración de los particulares, lo que no es sino la consecuencia, en el plano administrativo, de un fenómeno mucho más complejo: el de la superación de una democracia formalista, de signo sus-

(82) Para el Derecho francés. DELION. *L'Etat et les entreprises publiques*, Sirey, París, 1961, y del mismo. *Le statut des entreprises publiques*, "L'administration nouvelle", París, 1962; para el Derecho comparado. BREWER-CARIAS, cit. *supra*, nota (12).

(83) Tales son, como las nuevas técnicas, la de las empresas públicas (cf. RIVERO, *Précis*, cit. *supra*, nota (2), pág. 419) y la gestión económica (contra: LAUBADÈRE, *Traité*, cit. *supra*, nuestra nota 27, en su concepción amplia del servicio público).

tancialmente político, por una democracia económica y social, cuya característica más original consiste en hacer efectiva la participación de los ciudadanos en todas las instancias del poder. La integración de los administrados en la esfera de la administración es, por lo tanto, un fenómeno grávido de consideraciones de toda especie. Esto significa, en el dominio de las instituciones, la creación de una administración consultativa representativa de intereses, ya a nivel nacional, ya a nivel de las colectividades locales. Además, esta participación de los ciudadanos desborda el sentido tradicional de la organización consultiva (84). Para enfrentar y superar la actitud negativa o, por lo menos, pasiva de los ciudadanos, se trata de asociarlos al proceso de la decisión política fundamental, cualquiera que sea su contenido.

En el plano de las nociones fundamentales la colaboración de los administrados con la administración ha desplazado el enfoque de un derecho administrativo fundado en las nociones de poder público o de servicio público para introducir la noción, aún insuficientemente formulada, de utilidad pública o de utilidad general.

27. cc) *Una administración crecientemente no autoritaria.*

Por ello, las técnicas puestas al servicio de esta nueva concepción de las relaciones entre la administración y los administrados, manifiestan esta influencia. El poder público tiende a actuar, cada vez más, por la vía de la persuasión y de la sugestión, encarando la adhesión espontánea y libre, en principio, de los administrados, que reemplaza a la conducta obligada por vía coercitiva. Los procedimientos de incitación o de estímulo ocupan, en lo sucesivo, un lugar considerable entre las técnicas de la actividad administrativa, alejándose al mismo tiempo de los procedimientos fundados sobre la coerción, como de los procedimientos típicos de las actividades tradicionales de policía y de servicio público.

Las técnicas que corresponden a la noción de utilidad pública ilustran el sentido de esta colaboración de los administrados con la administración. Particularmente, en lo que concierne a la actividad económica, el poder público ha utilizado muchas veces la técnica de atribución de la personalidad jurídica a asociaciones tendentes a fines considerados de interés general, mediante el otorgamiento de ventajas y beneficios,

(84) Cfr. CHILLÓN-MEDINA, *Sur la valeur...*, cit. *supra*, nota (10), núms. 27 y ss., páginas 405 y ss.

e incluso la atribución de prerrogativas de poder público, a los establecimientos llamados de utilidad pública. La distinción entre los establecimientos públicos y los establecimientos de utilidad pública sigue siendo, por ello, difícil de precisar (85).

28. dd) *Las técnicas de colaboración y de derecho privado.*

Todas estas circunstancias, señaladas brevemente en las páginas anteriores, han venido a transformar las antiguas nociones fundamentales del derecho administrativo: tanto las nociones de poder público y de servicio público como la de establecimiento público, relativamente firmes en el derecho público francés tradicional, son cuestionadas por la aparición de estos elementos de colaboración y de acercamiento con lo privado, que conmueven las concepciones "autoritarias" del derecho administrativo (86).

Desde nuestro punto de vista, estas técnicas de colaboración, esta especie de estructura consultiva activa, conceptualmente situada entre el mero consejo y la codecisión, debe repercutir necesariamente sobre los principios de la organización administrativa y sobre las estructuras de las administraciones tradicionales. En otra ocasión el espíritu mismo de las administraciones podría llegar a cambiar.

La dirección pública de la economía, señaladamente a partir de la introducción de los planes como instrumentos precisos, ha provocado el surgimiento, en el aparato administrativo, de estructuras de coordinación y de enlace, entre las instancias de decisión. Por su misma naturaleza, la economía global requiere una amplia perspectiva de las medidas a adoptar. La coordinación significa, para la organización administrativa, la traducción de la coherencia como elemento fundamental de la regla de planificación. El perfeccionamiento máximo de esta estructura de coordinación, a nivel del aparato administrativo y su conjunto, y en el interior de los órganos administrativos, se logra con la planificación.

(85) Cfr. RIVERO, *Précis*, cit. *supra* nota 2; EISENMANN, cit. *supra* nota 3; DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, ed. I. G. D. J., París, 1950; CONNOIS, *La notion d'établissement public*, ed. I. G. D. J., París, 1958.

(86) ROUSSET, *L'idée de puissance publique en droit administratif français*, Ed. I. G. D. J., París, 1960; CHILLÓN-MEDINA, tesis, cit. *supra* nota (79), t. II, págs. 304 y ss.

29. ee) *Las estructuras de coordinación.*

Este es ciertamente uno de los aspectos más reveladores de esta fórmula de la intervención pública planificada. Toda la actividad de planificación aparece impregnada de la idea de coordinación (87). En el plano de las estructuras administrativas la consecuencia más notable de la instauración de un régimen de economía planificada está constituida por la creación de estas estructuras de coordinación; atendiendo al estado actual de esta evolución experimental y a las razones derivadas de la lógica interna del sistema, no se trata de estructuras sustitutivas, sino paralelas, las cuales no cuestionan la autonomía de los centros habituales de decisión. Junto a los órganos tradicionales de decisión (Ministerios, a nivel central; colectividades, a nivel local), aparecen, superpuestos, órganos de coordinación y de enlace.

Trátase de órganos que contribuyen a enfocar un problema determinado mediante una perspectiva de conjunto, sea en su aspecto puramente técnico, sea en su aspecto de decisión. Más adecuadamente, podemos distinguir entre organismos de enlace —cuya principal actividad consiste en el estudio en común de ciertos problemas, mediante el intercambio de información y el trabajo en equipo, pero sin competencia propiamente decisoria— y organismos responsables de la decisión de conjunto. La estructura de la Comisaría General del Plan y de los organismos de planificación a escala regional ilustra estos tipos de enlace (88).

Por el contrario, la coordinación propiamente dicha agrega la sustitución de competencias a los elementos así señalados, en lo referente a los órganos que aseguran un mero enlace, sea en la aportación de datos a un problema, sea por la confrontación de puntos de vista o el intercambio de informaciones diversas. La decisión resulta de los distintos centros de decisión coordinados. Así, serían organismos de coordinación en sentido estricto, en Francia, los Comités Interministeriales, el Consejo de Ministros y, en cierta medida, las Conferencias Interdepartamentales.

La planificación realiza la coordinación de las medidas a adoptar en todos los niveles. Sin embargo, no cabe engañarse al respecto: como el sistema indicativo presupone una estructura predominantemente de

(87) CHILLÓN-MEDINA, *ibidem*.

(88) CORTIÑAS-PELÁEZ y CHILLÓN-MEDINA, cit. *supra* nota (2), núms. 7-9, 13, 35, 36, páginas 163-66, 166, 180-81; *infra*, núms. 36 y ss.

mercado, caracterizada por la existencia de organismos planificadores, cuya naturaleza repugna a una sustitución de competencias en sentido estricto, una auténtica decisión (de Derecho) no existe. La Comisaría General no es ni un superministerio, ni siquiera un Ministerio, pues ambas posibilidades han sido rechazadas (89); la Comisaría General del Plan es una "Mesa Redonda" para los Ministerios.

30. b) *Planificación y reforma administrativa.*

Si consideramos ahora las incidencias del régimen de economía planificada sobre la organización administrativa, desde el ángulo de la reforma administrativa, podemos indicar que si los reajustes de las administraciones y la creación de organismos adecuados son una consecuencia directa del intervencionismo estatal, que se ha traducido por un aumento de los aparatos y servicios de la administración, por el contrario, la planificación, como técnica racional de la intervención pública, no ha provocado grandes modificaciones en el conjunto del aparato burocrático sobre el cual su incidencia es casi desdeñable.

La principal preocupación de semejante política es la de conferir eficacia a los planes de desarrollo económico y social (90). El movimiento de reforma administrativa que los acompaña y sostiene, sirviéndoles de base operativa, debe ser articulado y organizado. Entre estos elementos debemos acentuar el primero desde el punto de vista de la incidencia sobre las estructuras administrativas. La noción de productividad es el común denominador de planificación y reforma administrativa.

La estructura administrativa debe adaptarse a las actividades de una política de desarrollo mediante la flexibilización de la administración y la introducción de nuevos métodos de organización y actividad, así como por la formación del personal técnico y el montaje de una organización administrativa coherente. Inversamente, en la configuración de la administración y en su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades, reside a menudo el secreto del éxito de una política de desarrollo económico. Esta es estimulada o frenada por aquélla y depende estrechamente de la actitud de lo que podría llamarse el espíritu de las administraciones. La íntima relación y el estrecho condicionamiento re-

(89) *Ibidem.*

(90) Cfr. GRACIA, *Derecho y desarrollo económico*, "Moneda y Crédito", Madrid, 1962; ALFARO Y ALFARO, *La organización administrativa española y el desarrollo económico*, "Documentación Administrativa", Madrid, 1958, págs. 37-47.

cíproco es lo que aquí nos interesa destacar en las relaciones entre planificación y reforma administrativa (91).

El desarrollo económico es actualmente concebido en una acepción amplia que incluye, simultáneamente, el aumento de las tasas de crecimiento y objetivos de carácter social (92), tales como las inversiones colectivas y, en general, la acción reformadora de las estructuras (lo que MEYNAUD llama los dispositivos “motores” de un plan). De este modo un plan de desarrollo incide lógicamente sobre la organización y la acción administrativa, máxime que por su carácter global y general el plan enfoca una gran parte de la actividad general.

Más aún, la ejecución de semejante política tiene un efecto multiplicador sobre los órganos administrativos y los servicios en el interior de cada administración.

De un modo cualitativo la acción del plan produce un efecto de racionalización de la actividad administrativa, mediante una flexibilización de las técnicas habituales de la actividad de la Administración.

El problema, así centrado, nos lleva, naturalmente, a explicar las relaciones entre el desarrollo (es decir, entre la planificación) y el movimiento de reforma administrativa. Esta constituye, ciertamente, uno de los instrumentos de aquél y una de las condiciones de su éxito (93).

Por lo demás, desarrollo y reforma administrativa tienen un rasgo en común: la idea de productividad. En verdad, el desarrollo dirige la reestructuración de la administración pública para hacerla más co-

(91) Un *Informe* del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.) sobre la economía española (Madrid, 1957), ha destacado, a este respecto, que es el desarrollo quien debe provocar y sostener el movimiento de reforma administrativa, y no al contrario.

(92) Vid. sobre esta concepción amplia del concepto de desarrollo, que desborda lo económico, para abarcar al hombre en su conjunto. BARRERE, *Socialisation et développement*, in CORTIÑAS-PELÁEZ (director), “Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)”, Madrid, 1969, t. I, páginas 505-524; también, GRACIA, y ALFARO y ALFARO, *supra*, nota (90). El desarrollo no puede entonces confundirse con la mera elevación de la renta *per capita* promedio de un país, la cual sólo apunta a la producción y no a su distribución. Desarrollo económico sin desarrollo social, no es desarrollo, como insistía nuestro maestro de París, GOETZ-GIREY, *Cours d'économie et politique sociales (La politique sociale des pays du Marché Commun)*, París, 1961-1962.

(93) Al respecto, el informe de la Comisión ARMAND-RUEFF (*Rapport sur les obstacles à l'expansion économique en France*, Documentación económica publicada por O. C. Y. P. E., Madrid, 1962), cuya finalidad era proponer las reformas necesarias para eliminar las situaciones *de facto* o *de jure*, que constituían una valla para la expansión de la economía, es muy significativo. El grupo V de las *Recomendaciones* se destinaba a la reforma administrativa, y, concretamente, encaraba los medios, métodos y estructuras, que serían necesariamente objeto de transformación o reordenación.

herente, rápida y eficaz en el cumplimiento de los cometidos encomendados. Una política ágil de expansión no puede ser llevada a feliz término por una administración lenta, burocratizada y de baja productividad. De ahí que, a menudo, en el terreno de los hechos, toda política tendente a objetivos de desarrollo sea necesariamente acompañada por un movimiento de reforma administrativa (94).

31. c) *Incidencias de la planificación sobre los principios de la organización administrativa.*

Los párrafos precedentes nos han indicado que dicha influencia en la transformación de la organización administrativa apunta a elementos de organización (aa), de tecnificación (bb), así como, en particular, a una nueva división de funciones (cc) y a la creación de estructuras de participación (dd).

32. aa) *Elementos de organización.*

Es menester que la administración se vuelva más flexible, dinámica y eficaz, para lo cual los estudios de organización y métodos ocupan un lugar prevalente. Para incrementar la productividad de los servicios y flexibilizar y simplificar las relaciones entre la Administración y los administrados en dicho sentido, surge la necesidad de proceder a una reestructuración general del aparato administrativo que aplique nuevos principios de organización. En suma, racionalizar la administración, de la misma manera en que se ha racionalizado la ejecución de la planificación, la dirección pública de la economía global.

Una reorganización de la administración francesa, fundada en la reducción o eliminación de los organismos que ejercen una doble función, es, en consecuencia, el primer objetivo de esta adecuación entre los nuevos cometidos y las viejas administraciones (95). Dicha insuficiencia parece haberse manifestado, particularmente, en el terreno del

(94) Esta interrelación ha sido particularmente preconizada en España, donde uno de los objetivos de la planificación económica es la adaptación de la administración, a las necesidades de la integración económica en un espacio liberalizado. Cfr. *Proyecto (y Anexo al Proyecto) del II Plan de Desarrollo Económico y Social*, ed. mimeografiada de la Presidencia del Gobierno, Imprenta Nacional del "Boletín Oficial del Estado", Madrid, 2 tomos. 1967. Vid. MANZANEDO, HERNANDO y GÓMEZ-REINO, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970.

(95) Vid. *Efficacité économique et réorganisation administrative*, in "Promotion", París, núm. 47, oct.-dic. 1958.

comercio exterior. Igualmente, en el Ministerio de Finanzas se encuentra la Dirección de las Finanzas Exteriores, que engloba, en parte, la Oficina de Cambios y la Dirección de Aduanas; en la Secretaría de Estado para los Asuntos Económicos se halla la Dirección de Relaciones Exteriores, etc.

33 bb) *Elementos de tecnificación.*

Esta debe preocuparse por las estructuras, el personal y los procedimientos. Especial consideración merece el proceso de formación de funcionarios, ya que la planificación ha forjado un tipo de funcionario eminentemente técnico.

34. cc) *Una nueva división de atribuciones.*

Esta tiene lugar en el interior de la Administración, concebida en su conjunto. Tiende así a manifestarse una separación entre los órganos de decisión y los órganos planificadores, comprendiendo éstos, simultáneamente, servicios de información y de estudio, de consulta y de planificación en sentido estricto. Se llega así a una disociación, en el seno de la administración, entre estructuras de decisión y estructuras de racionalización y de enlace, preparatorias de la decisión propiamente dicha.

35. dd) *La creación de estructuras de participación.*

Ella se propone la integración de todos los sectores interesados en los cometidos administrativos, realizándose, como sabemos, a todos los niveles y en todas las fases de desarrollo de la actividad de planificación, y comprende, simultáneamente, la elaboración y la ejecución de los planes. Esta es una de las manifestaciones más notables de la economía concertada, que recurre crecientemente a una administración igualmente concertada mediante el montaje de procedimientos de colaboración con los particulares. Trátase del método organizativo de "diálogos útiles", aunque, en numerosas ocasiones, el amplio diálogo oficial pretendido se vuelve una conversación entre socios debido a lo restringido de la representación de algunas de estas formas, en particular, de las formas sindicales.

La participación de los interesados está asegurada:

En primer lugar, en el plano político, a través de la intervención de órganos tales como el Consejo Económico y Social, y las Comisiones de Modernización en la fijación de las opciones generales y de los objetivos detallados de los planes.

En segundo lugar, en el plano administrativo, por la creación de numerosos Comités de estructura tripartita, encargados de la ejecución, revisión y/o control de los planes. Los Comités de Expansión Regional constituyen el ejemplo más significativo (96).

En tercer lugar, la creación de las estructuras de coordinación, en el sentido indicado (97). Estas estructuras surgen entre diversas administraciones, tratando de poner fin al divorcio tradicional entre las administraciones francesas mediante enlaces horizontales y verticales. Esta aproximación y esta coordinación entre los servicios administrativos debe ser perseguida a nivel central, como a nivel local, y en todos los grados de la jerarquía administrativa.

En cuarto lugar, la organización de la información y, por consiguiente, la creación de organismos específicos de estudio e investigación, directamente vinculados a los organismos planificadores. Este aspecto, muy particular de la planificación indicativa como “reductora de incertidumbres”, constituye una novedad en la actividad de la administración y de las técnicas de acción de ésta a través de medios no jurídicos.

En quinto lugar, la organización del diálogo, entre administraciones, entre particulares y entre administradores y particulares, mediante estructuras de coordinación y de participación.

En sexto lugar, la reestructuración administrativa territorial, sobre la base de delimitar las unidades naturales, como marco de acción de una política que se pretende eficaz. El problema de la regionalización del plan tiene ricas consecuencias para la aplicación de los nuevos criterios de descentralización y de desconcentración. Las tareas de la planificación también han transformado un poco las atribuciones de ciertos órganos locales y, señaladamente, las del prefecto, al que se otorgan importantes poderes en materia económica, a partir de la instauración

(96) Se encara la asociación permanente de las Comisiones de Modernización en el seno del Comisariado General del Plan. La multiplicación de los vínculos contractuales o “cuasi contractuales” entre el C. C. P. y las firmas aumentaría, en la fase administrativa, el papel y la significación de estas estructuras de participación.

(97) CHULLÓN-MEDINA, tesis, cit. *supra*, nota (79), t. II, págs. 287 y ss.

de los tramos operacionales regionales, y de la creación de las conferencias interdepartamentales, a cuya cabeza está colocado un prefecto coordinador (98).

36. B) *La superación de los marcos territoriales tradicionales.*

La ejecución de la planificación económica en Francia y la preocupación de conferir a los planes franceses una base espacial coherente, ha determinado la aparición de la dimensión regional como consecuencia de una nueva valoración de las estructuras y de las entidades administrativas naturales, en cuanto marco de acción del poder. En efecto, el problema de la regionalización del plan, que preside la participación de las instancias locales, en cuanto tales, en la fijación de los objetivos nacionales y locales de los planes, y en cuanto a su institución en el marco local, ha traído nuevamente al primer plano de la actualidad la cuestión del parcelamiento territorial en base a la región en cuanto unidad geográfica natural. "La toma de conciencia, por el gran público, de los problemas del desarrollo regional ha sido reciente y brutal" (99). El plan debe, en efecto, orientar la expansión nacional, teniendo en cuenta que ésta, lejos de ser uniforme, es muy desigual, según la parte del territorio de que se trata. La introducción de la noción "espacio", en los mecanismos de la planificación francesa, y el vínculo establecido entre la planificación económica propiamente dicha y esa planificación espacial que es la Reordenación del Territorio, ha evidenciado una vez más la necesidad de considerar las estructuras administrativas llamadas naturales, entre las cuales ocupa un lugar privilegiado la región como base de una nueva distribución territorial.

Numerosas razones han determinado esta toma de conciencia, tanto para el gran público como para los poderes públicos. Por una parte, el imperativo de eficacia ha exigido la ejecución de una descentralización en las actividades de planificación, teniendo en cuenta a las unidades geográficas reales del país y a los nuevos procedimientos de desconcentración (100).

(98) *Infra*, núms. 44 y ss.

(99) Afirma VIOT, *Les aspects régionaux de la planification française*, ed. mimeografiada del Commissariat de la Productivité. París, 1963. pág. 1.

(100) Cf. BAUCHER, cit. *supra*, nota (65), *La planification*, págs. 69-70; LEBRETON, *Plan, démocratie et réformes administratives*, "Economie et humanisme". París. núm. 36, pág. 98. Las operaciones de descentralización industrial han hecho colocar órganos de gestión a un nivel necesariamente superior al desarrollo estrecho del departamento. La reordenación del territorio exige una nueva división territorial, en base a unidades diferentes de las

Otra circunstancia se agrega a favor de la regionalización de los planes nacionales en Francia: teniendo en cuenta la necesidad de darle a la planificación la más amplia base de consenso, y de asegurar la participación más amplia posible, de las instancias y grupos económicos y sociales, el nivel local, definido señaladamente por la unidad natural que constituye la región, contribuye a insertar en él el punto de vista de los intereses locales en el proceso de la planificación nacional y de la ejecución de las secciones operativas. Por ello, han continuado los planificadores, a escala local, la obra de democratización emprendida a escala central mediante la creación de estructuras análogas de participación y de colaboración de los particulares a escala local.

Un decreto del 20 de enero de 1961 y la circular administrativa de la misma fecha han insistido acentuadamente sobre el papel atribuido a los Comités regionales de expansión económica para permitir "la adhesión más amplia posible de los medios económicos y sociales de la región". El principio sigue siendo el mismo: se trata de asociar estrechamente a los grupos enmarcados en una unidad geográfica distinta de la nación a la empresa colectiva que es la planificación. Una aplicación directa de este principio está representada por la creación de numerosos Comités de expansión, a escala regional, así como a escala departamental, y de la aglomeración o distrito urbano.

Igualmente que a nivel nacional, los organismos que asumen la representación de estos grupos y aseguran la participación de los intereses en el plano local, se han desarrollado al margen del sistema representativo vigente. También aquí se manifiesta la oposición entre el país legal y el país real: nuevos organismos, entre los cuales debemos recordar los Comités regionales de expansión, las conferencias departamentales, etc., toman el lugar de los Consejos Generales, que encar-

tradicionales, tales como la región y el distrito urbano. Cfr. *Le principe d'un régionalisme moderne et d'une vraie décentralisation*, "La nation française", París, juin 1959, núm. 3; ATHANASSOPOULOS. *Le fait régional dans la vie publique française*, thèse, París, 1960; BOURJOL. *Les districts urbains*, ed. Berger-Lévrault, París, 1963; así como la Ley de Comunidades Urbanas del 31 de diciembre de 1966 ("Journal officiel de la République française". 4 feb. 1967). Con posterioridad a la redacción de este trabajo, tomamos conocimiento de la excepcional aportación en materia de descentralización territorial que realizará probablemente el Reino Unido si adopta el recentísimo informe de la Comisión Real en esta materia: vid. *Royal Commission on Local Government in England 1966-1969*, REDCLIFFE-MAUD (Chairman), *Report presented to Parliament*, June 1969, H. M. S. O., Londres 3 tomos.

naban los principios de la representatividad política clásica (101). La inadaptación de los cuerpos representativos es particularmente notable en los Consejos Generales, cuyo sistema electoral favorece a las circunscripciones rurales y descarta en numerosos departamentos a las fuerzas sociales nacidas de la urbanización y de la industrialización. La regionalización del plan se impone, pues, no sólo en virtud de la progresiva toma de conciencia del espacio económico, sino porque ella es también condición de la eficacia de los planes y uno de los elementos de su legitimidad.

La idea de una regionalización, de una nueva valoración de la región, como estructura administrativa con sustantividad propia, se afirma crecientemente con el desarrollo de los trabajos de planificación. Estos exigen el robustecimiento rápido de la organización administrativa regional. Pero, por el momento, el interés radica en saber cuál es la instrumentación jurídica de la nueva unidad territorial y a qué punto ella se inserta con originalidad en la organización administrativa francesa.

Veremos seguidamente los principales argumentos manejados a favor y en contra de las instituciones regionales (a), las características de su incorporación a las estructuras de la planificación (b), así como la misión de la región, acumulativamente, como circunscripción territorial desconcentrada y como circunscripción descentralizada (c).

37. a) *Las instituciones regionales.*

La preocupación regional, manifestada casi brutalmente en el referéndum del 27 de abril de 1969, representó sólo un momento de la intensa preocupación regionalista, que no ha estado jamás ausente del espíritu del planificador francés, aunque sólo se haya desarrollado progresivamente, a través de los planes sucesivos, a partir de 1946. El propósito de prolongar la planificación del nivel de la nación al nivel de la región, y de las entidades geográficas menores, no ha faltado en las intenciones de los primeros planes franceses, pero nunca superó el estadio de la tentativa hasta el IV Plan.

La primera experiencia seria de planificación regional tiene su origen en el decreto del 30 de enero de 1945. Los primeros planes regionales aparecen bajo la denominación de "programa de acción regional".

(101) Roic, *Tranches opératoires et politique d'action régionale et d'aménagement du territoire*, "Rapport au Colloque de Grenoble", mimeografiado, 1963.

Se precisa que estos programas están destinados a “prolongar y completar el plan nacional de modernización y de equipamiento, proyectándolo en el mapa”.

Varias críticas han sido dirigidas contra los planes regionales:

38. aa) *Los planes regionales estarían fundados en un estudio insuficiente de los medios urbanos rurales.*

Por otra parte, geógrafos y economistas lamentan la mala distribución de los marcos regionales. Desde 1955 se han publicado doce planes regionales, desarrollándose esfuerzos constantes para mejorar la distribución de las regiones hasta el referéndum de 1969. Ante la inadap-tación del departamento, como marco administrativo para el desarrollo de la actividad de planificación, se han propuesto varias soluciones: reagrupamiento de veinticinco o cuarenta departamentos o grupos de ocho a diez capitales (102). La solución transaccional ha sido la de las veintiuna circunscripciones de acción regional (103). El nuevo marco, así trazado, se vuelve el denominador común de las subdivisiones territoriales administrativas. Las circunscripciones del Estado tienden a armonizarse con dichas veintiuna regiones de programa, que se extienden luego a las circunscripciones académicas y a las regiones militares (104).

El marco regional adquiere progresivamente una personalidad propia como circunscripción administrativa (105).

(102) ANTOINE, *Réforme administrative et régions économiques*, “Economic et humanisme”, París, mai-juin 1953, págs. 15-24; ANTOINE, *L'harmonisation des circonscriptions administratives françaises de 1958-62*, “Rec. et monog. D. F.”, París, núm. 42, 1962.

(103) Coinciden así con el territorio asignado desde la IV República a los inspectores Generales en Misión Extraordinaria, llamados I. G. A. M. E. (cfr. LEMASURIER, *Les I. G. A. M. E.*, “Revue administrative”, París, 1954, págs. 377 y ss.). Dichos 21 territorios fueron luego propuestos como circunscripción política de base por el presidente DE GAULLE en la ley sometida a referéndum el 27 de abril de 1969, rechazada por el 53 por 100 del cuerpo electoral, pero que quizá hubiera sido adoptada de habérsela oportunamente desglosado de la reforma de la segunda Cámara.

(104) VIOT, cit. *supra*, nota (99), pág. 12.

(105) El número de las “21” regiones ha sido cuestionado en oportunidad del Coloquio sobre “La Región”, de abril de 1962. Un reequipamiento de las circunscripciones en nueve regiones “socio-económicas” fue propuesto entonces, tratándose de constituir así “grandes regiones”. Cfr. VIOT, *ibidem*.

39. bb) *La falta de articulación de los planes regionales con el Plan Nacional.*

Es la objeción fundamental, apareciendo hasta como en contradicción con las opciones adoptadas a nivel nacional. Hay una falta de coordinación entre las decisiones y medidas adoptadas entre las propuestas a nivel nacional y regional, respectivamente.

40. cc) *Los planes regionales carecen de fuerza operativa.*

Constituyen, en efecto, recomendaciones, “orientaciones deseables” y perspectivas a largo plazo, que “los convierten en inventarios de problemas” más que en instrumentos de acción y de elección (106).

Para colmar las lagunas y las insuficiencias de los primeros planes regionales, y para desarrollar la valorización regional sobre una base menos precaria, el IV Plan entronizó en los mecanismos de planificación un procedimiento especial llamado de los “sectores operativos” (“*tranches opératoires*”).

41. b) *De los “sectores operativos” a los sectores regionales.*

La naturaleza y el funcionamiento de los “sectores operativos”, que establecen un vínculo mayor entre los objetivos nacionales y los objetivos locales, asegurando más eficazmente su ejecución, se ponen de manifiesto en las explicaciones publicadas en el marco del IV Plan y perfeccionadas con motivo de los planes subsiguientes (107).

42. aa) *Aportación de los “sectores operativos”.*

Respecto de los planes regionales, el nuevo procedimiento proporciona un marco más preciso para la acción de planificación en la etapa de elaboración y de ejecución de los planes. De este modo, los “sectores operativos” establecen una articulación más precisa, estrecha y orgánica entre el plan nacional y los planes regionales, constituyendo la “proyección regional del plan nacional”. Los “sectores operativos” se ajustan al período de cuatro años, típico de los planes nacionales, a diferencia de

(106) ROUET. cit. *supra*, nota (101), pág. 1.

(107) Vid. *Loi du 30 novembre 1965 portant approbation du Cinquième Plan*, ed. Imprimerie Nationale, París, 1965.

los planes regionales, que implican perspectivas a largo plazo que abarcan quince años.

Por ello mismo, los "sectores operativos" aportan una concreción a los planes regionales destinada a hacerlos directamente realizables. Las medidas son objeto de un calendario de ejecución, estableciéndose un orden de vencimiento de las operaciones y un orden de prioridades. Si los planes regionales constituyen una cantidad de medidas, sin prioridad y sin perspectiva de financiación, los "sectores operativos" representan una más firme voluntad de realización de las medidas propuestas y de las acciones sugeridas. Por otra parte, el marco financiero más estricto, limitado a dos años, constituye también una garantía de realización de las operaciones previstas.

El nuevo procedimiento aporta un tipo rígido de elaboración. Procede igualmente de una distribución de los centros de decisión, mediante arbitrajes sucesivos, desde la base hasta el nivel central, que decide en última instancia (108).

Los "sectores operativos" introducen también nuevas estructuras de participación a escala regional. Los Comités de Expansión Regional constituyen una especie de organismos multisectoriales de consulta, que agrupan a las diferentes categorías profesionales y sociales de la región, convirtiéndose en el órgano consultivo de las Conferencias Interdepartamentales (108 bis).

El procedimiento así establecido desde el IV Plan constituye un notable perfeccionamiento sobre las experiencias de planificación regional, introduciéndose incluso innovaciones de largo alcance en las estructuras administrativas locales. Sin embargo, es forzoso constatar que la experiencia acaba de iniciarse.

Si nos preguntamos cuáles son las instituciones que hacen concebible la región como circunscripción territorial casi sustancial, tenemos que el procedimiento de los "sectores operativos" consagra las regiones de programa, definidas por la *resolución ministerial de 28 de noviembre de 1956*, y precisa un nivel operativo para la acción administrativa local de planificación económica; pero no parece que el sentido de la reforma autorice a deducir la existencia de un nuevo escalón administrativo (109).

(108) *Rot.* cit. *supra*, nota (101), pág. 2.

(108 bis) Precisiones de la circular de 20 de enero de 1961.

(109) No se crean ni prefectos ni capitales regionales cf. ANTOINE, *L'harmonisation*, cit. *supra*, nota (102).

43. bb) *Misión de las Conferencias Interdepartamentales.*

Sin embargo, la aplicación de esta política permite descubrir los caracteres de un embrión de estructura administrativa regional, cuyo alcance precisaremos. La tendencia es hacia la superación del departamento como marco de la acción administrativa local, y señaladamente en lo que respecta a la acción administrativa económica en general. La creación de las Conferencias Interdepartamentales es prueba de ello, a pesar de todo el menosprecio que esta expresión encierra hacia la unidad regional. El procedimiento pone el acento sobre los mecanismos de coordinación a todos los niveles de la jerarquía administrativa. A escala regional, la coordinación de las actividades administrativas se realiza en el marco de las Conferencias Interdepartamentales, cuyo objeto es el estudio y la coordinación de las medidas de aplicación de los programas de acción regional y de reordenación del territorio.

Precisamente, el procedimiento de los "sectores operativos" ha robustecido la misión de las Conferencias Interdepartamentales como órganos de la acción regional de planificación económica en todas las tareas de elaboración de los planes nacionales y de ejecución de los objetivos inscritos en los "sectores" (110).

De este modo, las Conferencias, en cuanto estructuras de coordinación entre los distintos departamentos que constituyen una región de programa, configuran el embrión de una asamblea regional, y el prefecto coordinador, cuya competencia en materia económica y social ha sido ampliada en ocasión de la política de planificación, puede ser considerado como un ejecutivo regional rudimentario.

La región se impone con sustantividad propia para las actividades de planificación porque constituye un marco de desconcentración más idóneo que el del departamento. La región es una exigencia impuesta por las medidas de desconcentración previstas y jamás acordadas a los departamentos.

La regionalización incluye también un elemento de descentralización, permitiendo una creciente participación de las estructuras representativas de los intereses locales (111). El nuevo marco regional garantiza un tipo de participación, intersectorial, a diferencia de las comisiones más especializadas a nivel departamental. Los Comités de expansión,

(110) Nota de la Comisaría General del Plan de 20 de octubre de 1962.

(111) Cf. BLOCH-LAINE, *Pour une réforme de l'Administration économique*, "Revue économique", París, nov. 1962, pág. 875.

en cuanto organismos consultivos, directamente vinculados a las Conferencias Interdepartamentales, han adquirido progresivamente importancia en el marco regional como estructura representativa de los intereses regionales.

Un decreto del 20 de noviembre de 1961 reforzó las atribuciones y las prerrogativas de estos Comités, otorgándoles la categoría de asociaciones de utilidad pública y atribuyéndoles la posibilidad, en consecuencia, de beneficiarse de subvenciones de funcionamiento.

Precediendo en un lustro al referéndum de 1969, que determinaría la dimisión del presidente-fundador de la V República Francesa, *tres decretos de 1964* acentuaron el valor de la región como marco de la acción administrativa, pero sin conferirle aún relevancia de circunscripción política, como pretendería el proyecto de ley referendaria sometido por el presidente De Gaulle a la decisión popular (112).

No era, ciertamente, la primera vez que el legislador utilizaba en su lenguaje expresiones que parecían introducir indirectamente a la región, como nueva circunscripción regional, en las estructuras administrativas. Expresiones, como "interdepartamentales", que abundaban en la legislación anterior y que manifestaban ampliamente el menosprecio del legislador hacia la idea misma de región, son reemplazadas por otras que la aluden directamente. La realidad de la región se impone a la ficción de la asociación entre departamentos, y de esta manera aparece el "prefecto de la región", que sustituye al prefecto "coordinador" de la anterior legislación; la "Conferencia Interdepartamental" cambia de nombre, y también su contenido, pues se transforma en la "Conferencia Administrativa Regional"; los "sectores operativos" se llaman en lo sucesivo "sectores regionales"... Finalmente, otros organismos robustecen las estructuras embrionarias de la región, comunidad administra-

(112) *Decreto 64-250, 64-251 y 64-260 del 14 de marzo de 1964; Instrucciones Generales del 26 de marzo y 26 de abril de 1964*, en "Journal officiel de la République française" del 20 de marzo de 1964, pág. 2589, y del 1 de abril de 1964, pág. 2951. Cf. RIVERO, *Précis de droit administratif*, 3.ª ed., Dalloz, 1965; DELION, *La réforme administrative des services de l'État dans les départements et les régions*, "A. J. D. A.", París, mai-juin 1964; LAUBADÈRE (A. de), *La réforme administrative*, "A. J. D. A.", París, mai 1964, pág. 280; HOURTIQ, *La vie administrative dans les circonscriptions d'action régionale*, "Rev. int. sc. administratives", Bruselas, 1965, págs. 8 y ss.; *Etudes sur la réforme administrative de 1964*, "Administration", París, núm. 50 (estudio conjunto por varios autores), junio de 1964; COLLIARD y GROSHENS, *La sous-préfecturisation des préfets des départements*, "Rev. dr. public", 1965, págs. 7 y ss.; una síntesis general de esta iniciativa reformista, quizá sólo transitoriamente postergada en sus proyecciones político-administrativas por el referéndum de 29 de abril de 1969, vid. en LAUBADÈRE (A. de), *Traité*, cit. *supra*, nota (49), páginas 59 y ss. y 459 y ss.

tiva territorial autónoma: las Comisiones Administrativas Regionales y las "Misiones". Ahora bien, el cambio de palabras se acompaña de un cambio en la competencia de los distintos órganos regionales: el prefecto de la región ve aumentados sus poderes jurídicos y sus atribuciones.

Sin embargo, en sentido contrario, el robustecimiento de los poderes del prefecto departamental, en materia de desarrollo económico y social, aparece a primera vista como incompatible con la creación de un nivel regional interpuesto entre el Estado y el propio departamento.

Políticamente hay, sin embargo, una diferencia muy importante con el texto rechazado en el referéndum del 27 de abril de 1969. La aparición de la región en las estructuras administrativas francesas, en materia de planificación territorial, no se realizaba en detrimento del departamento: las atribuciones del prefecto y de los órganos deliberantes departamentales eran sensiblemente aumentados por los decretos de 1964. Así lo declaraba expresamente la Exposición de Motivos, afirmando que el departamento sigue siendo "la célula administrativa básica", siendo aceptada la región sólo para la planificación. La reforma de marzo de 1964 consagraba solamente a la región como "estación de enlace" de la planificación.

Debemos destacar, sin embargo, que la región se dibujaba ya en ellos como nueva circunscripción, mucho más nítidamente que en la legislación anterior. Ella estaba construida sobre dos consideraciones principales: la región como circunscripción territorial desconcentrada (c) y la región como circunscripción descentralizada (d). Las veremos sucesivamente a continuación.

44. c) *La región como circunscripción territorial desconcentrada.*

Esto responde a una doble preocupación: primeramente, se trata de proveer una base operativa adecuada, conforme con las exigencias de una verdadera regionalización de los planes en sus fases de elaboración y ejecución, y de establecer lazos más precisos entre las opciones centrales y los objetivos locales, especialmente entre el presupuesto y el Plan. En segundo lugar, la necesidad de coordinar las medidas relativas al desarrollo regional en un solo órgano, el prefecto de la región.

La consagración de la región, como marco de desconcentración de la actividad de planificación, se realiza por la implantación de una estructura administrativa que traslada al escalón regional la peculiar organización de los órganos planificadores que veíamos a escala central.

Al mismo tiempo, el propio prefecto se ve conferir competencias propias y poderes de decisión. Para tomar conciencia del alcance de la reforma de 1964 examinaremos brevemente los organismos técnico-representativos y ejecutivos de dicha estructura regional.

45. aa) *La misión regional.*

Con este nombre se designa a un organismo de estudio y de trabajo, compuesto por altos funcionarios en comisión, que responden a la noción de alta función pública en los términos del artículo 4 del decreto 64/251, del 4 de marzo de 1964.

46. bb) *La Comisión de Desarrollo Económico Regional.*

Trátase de un organismo consultivo externo que sigue fundamentalmente los rasgos de los antiguos comités de expansión regional. Este órgano cumple, a escala local, los propósitos de participación y de representación de intereses.

47. cc) *El prefecto de la región.*

La región se afirma igualmente como comunidad administrativa des-concentrada por el papel atribuido al prefecto regional, que dispone de una competencia ampliada, comprensiva de un cierto poder jerárquico.

En primer lugar, el prefecto dispone de nuevas competencias, sea por delegación de los departamentos ministeriales, sea por transferencia de los poderes de decisión pertenecientes a los jefes de servicios regionales de las administraciones civiles del Estado, relativos a la elaboración y aplicación de los programas públicos de "equipamiento", resultantes de la ejecución del plan (112 bis). Los prefectos pueden redistribuir estos nuevos poderes mediante nueva delegación; pero, en todo caso, se trata sólo de una delegación de firma, ya que la imputabilidad de la decisión recae siempre sobre el propio prefecto.

En segundo lugar, el prefecto dispone de un cierto poder jerárquico, ya que el texto del decreto prescribe que el prefecto de la región, en materia de desarrollo económico y social y de reordenación del territorio, "anima y controla la actividad de los prefectos departamentales de

(112 bis) Art. 10 del decreto precitado de 1964, núm. 64-251.

la región, así como de los jefes de servicio, de los presidentes o directores de las sociedades de economía mixta, cuya acción se extiende a varios departamentos de la circunscripción y que no tienen carácter nacional". El prefecto tiene también un poder de calificación de los jefes de los servicios regionales y preside las Comisiones Administrativas Regionales.

48. d) *La región como circunscripción descentralizada.*

Los Comités de Expansión Regional constituirían, como hemos visto, en el marco de la legislación anterior, las asambleas regionales tendientes a realizar la participación de los intereses socio-profesionales. A pesar de su naturaleza fundamentalmente consultiva, podrían ser considerados como un embrión de asamblea regional. Las Comisiones de Desarrollo Regional acentúan este aspecto e introducen sensibles mejoras en el régimen precedente.

1.º El valor político de estos organismos aparece realizado mediante la separación de las instancias representativas y de los marcos de la administración, orgánicamente separados. De este modo, la Comisión de Desarrollo Regional corresponde, mejor que el Comité de Expansión Regional, a la idea de una asamblea representativa de los intereses regionales.

2.º El robustecimiento de su estructura representativa se manifiesta en la presencia, junto a los miembros electos (un cuarto del total), de representantes de los intereses sociales y profesionales de la región (igualmente un cuarto del total), siendo la mitad restante nombrada por resolución del primer ministro entre las personalidades de la región.

3.º Las instancias representativas de la región serán formadas proporcionalmente a las estructuras regionales; para tratar de lograr una regionalización más eficaz de las opciones y de los objetivos del plan, la reforma prevé que las instancias representativas de la región serán formadas en proporción a las estructuras regionales.

4.º Con el mismo propósito, el decreto establece una incompatibilidad entre las funciones parlamentarias y las funciones asumidas en el marco de las estructuras regionales. Ello tiende a favorecer una especialización y una consagración a las exigencias propias de la región y a crear una base operativa más real y adecuada a los cometidos de la planificación regional.

El sentido de la reforma de 1964 parecía desbordar los meros cometidos de la planificación económica, constituyendo la base de una futura colectividad regional. No debemos olvidar que la concepción de la región como "estación de enlace" de la planificación no podía dejar de tener un efecto multiplicador sobre las otras actividades administrativas, como consecuencia de su carácter global y coherente, tendente a abarcar a todas las actividades.

Lo mismo acontece con el papel atribuido a las asambleas regionales en la nueva legislación. Sus atribuciones, meramente consultivas respecto del prefecto de la región, titular de la decisión final, desbordan la concepción tradicional de los organismos consultivos en mérito al carácter específico de la economía concertada (113).

Las Comisiones de Desarrollo Regional constituyen un esbozo de verdadera descentralización y es el rasgo más importante. La separación de los representantes regionales de los funcionarios y la participación de los elegidos, directamente nombrados por los Consejos generales, al mismo tiempo que la atribución de cometidos específicamente regionales, significan un notable avance. Estamos ante una natural prolongación de la desconcentración por la descentralización (114).

Las operaciones de planificación evidencian la importancia del distrito urbano y de las asociaciones de Comunas como marco más idóneo para la acción económica y social en un nivel inferior al regional. Estas circunscripciones pueden, a veces, proveer una mejor base para la realización de los objetivos del plan que las colectividades tradicionales, particularmente respecto de los planes de urbanismo y de la reordenación del territorio. En este terreno, los Sindicatos comunales y los distritos urbanos se han revelado como marcos geográficos y administrativos más importantes que los municipios (115).

Respecto de la planificación económica, se ha planteado a menudo la cuestión de delimitar el distrito municipal (*arrondissement*) como circunscripción más o menos autónoma de acción administrativa económica. La reforma de marzo de 1964 implica un cierto ajuste de las atribuciones del subprefecto. Sin embargo, en esta materia, la aparición de una nueva circunscripción territorial no parece tan fundada como en el caso de la región: el subprefecto carece de poderes sobre los

(113) Cfr. CHILLÓN-MEDINA, tesis, cit., *supra*, nota (79), su tomo II, págs. 297 y ss.

(114) DELION y RIVERO, precisados, *supra*, nota (112), págs. 356 y 357, respectivamente.

(115) ANTOINE, cit. *supra*, nota (102), *ibidem*.

jefes de servicio, no teniéndolos ni por delegación (116). El distrito municipal sigue siendo una estructura centralizada y desconcentrada, carente de personalidad jurídica. El subprefecto tendrá únicamente por atribución el asistir a los prefectos en el cumplimiento de su misión (117). El distrito municipal, como marco especial de acción económica y social, sigue siendo un problema no resuelto.

No debemos olvidar finalmente que el IV Plan encara el mejoramiento de las estructuras municipales mediante la fusión de las Comunas o municipios, la constitución de Sindicatos y distritos urbanos, a veces impuestos y otras veces sugeridos por los poderes públicos (118).

49. C) *La tendencia hacia la ruptura del aislamiento tradicional entre las administraciones: los vínculos horizontales y verticales.*

En las administraciones francesas es habitual la conformación de las estructuras hacia el aislamiento de cada servicio, su particularismo y la ausencia de lazos entre ellos. La acción de estas administraciones está marcada por las tentaciones y las rivalidades que afectan a las relaciones entre los servicios (119). La acción administrativa francesa se ha ejercido tradicionalmente en forma centralizada y concentrada: centralizada, porque estaba en juego una única fuente de decisiones, el Gobierno; concentrada, porque las decisiones están en las manos de los niveles centrales, es decir, de los técnicos de gobierno (120).

50. a) *El obstáculo del particularismo y la dispersión.*

Es particularmente notable la oposición entre las administraciones horizontales, dotadas de competencia general, y las administraciones verticales, regidas por el principio de la especialidad. Pero la divergencia no estriba sólo entre los dos tipos de servicios: se la aprecia igualmente entre las distintas administraciones horizontales y verticales, consideradas en sí mismas. El aislamiento de las administraciones france-

(116) *Instrucción General del 26 de marzo de 1964*, título III.

(117) *Cl. decreto 64-260 de 14 mar. 1964*; DRAGO, *Statut et fonctions des sous-préfets*, "A. J. D. A.", París, mai 1964, pág. 280.

(118) *Lev del IV Plan del 1 de agosto de 1962*; en el mismo sentido. *Ley del V Plan del 30 de noviembre de 1965*, y las normas precitadas *supra*, nota (112).

(119) MEYNAUD, *Planification et politique*, Lausanne, 1963, pág. 117.

(120) LEBRETON, *Plan, démocratie et réformes administratives*, "Economie et humanisme", París, nov.-dic. 1962, pág. 94.

sas perjudica netamente a toda actividad planificadora, en la cual, por definición, el más amplio consenso y el más alto grado de vinculación y de coordinación se imponen para salvaguardar la coherencia de las decisiones planificadas, condición primera de toda acción eficaz.

Las administraciones francesas, tal cual han sido modeladas, son ajenas a la idea de planificación. Las actividades económicas son tratadas administrativamente de una manera muy particularista, sin que ninguna de ellas sea enfrentada al "gran designio" económico que el plan representa (121).

Esta dispersión de las estructuras administrativas constituye, ciertamente, un serio obstáculo para la aplicación de una política de conjunto para los graves problemas de la economía global, tales como la coordinación de transportes, el crédito, los circuitos financieros y la fiscalidad (122). La transformación del espíritu, molesto y a menudo parcelario, de estas administraciones aparece como una exigencia de la buena marcha de una política económica planificada, coherente y armónica. Hemos ya mostrado cómo la planificación introduce en las administraciones económicas la noción de perspectiva global. El esfuerzo colectivo, la coordinación y la acción en común, tan pregonados a todos los niveles de la planificación francesa, deben afectar, en primer lugar, a estas administraciones, que están más directamente vinculadas a las grandes decisiones de la economía global. Por definición, un Plan de Desarrollo tiende a abarcar, o abarca, todos los aspectos de la vida económica y social. El nuevo espíritu de la planificación tiene que alcanzar primeramente a los servicios administrativos y a los rodajes del poder. "Cada Ministerio está obligado a tomar su existencia en consideración y debe, en cierto modo, preparar o evaluar su propia actividad respecto a los objetivos generales de la experiencia."

51. b) *Los mecanismos de coordinación.*

Por consiguiente, toda política planificada, de cualquier tipo que ella sea, comporta en sí misma una coordinación de los diversos centros de decisión. No debe dejar de recordarse que los errores que se atribuyen a tal o cual tipo de planificación, provienen generalmente de la ausencia o de la insuficiencia de dicha coordinación. En la planificación "indicativa", los organismos encargados de llevarla a cabo no

(121) *Ibidem.*

(122) ВАСНЕТ, *L'expérience française*, cit. *supra* nota (65), pág. 60.

toman, normalmente, el lugar de las instancias decisorias preexistentes. En otras palabras, el sistema planificador, utilizado en los países de economía de mercado, no representa un cambio o un desplazamiento de las competencias originarias hacia organismos creados especialmente a dicho efecto, sino un mejor aprovechamiento y coordinación de los organismos preexistentes. El nuevo sistema utiliza dichos centros de decisión y acentúa sus propios mecanismos de coordinación, generalizándolos e integrándolos en el proceso global de decisión (123).

Tenemos así que la realización de la economía concertada exige, en primer lugar, un reagrupamiento de las administraciones, por lo menos un acercamiento, en el sentido de una coordinación de las estructuras decisorias, respecto de los problemas que afectan a varias de ellas. Sin embargo, no debe entenderse esto como un necesario reajuste, insistimos, de las competencias tradicionales de la administración económica, que tendería a la implantación de un fuerte aparato centralizado de planificación, en el cual los órganos propiamente planificadores ocuparían un lugar privilegiado en la jerarquía de los órganos administrativos propiamente dichos. Ello se enraíza en los principios mismos que fundamentan la planificación indicativa. La ubicación del Comisariado General del Plan, bajo dependencia directa del primer ministro, no está desprovista de significación en dicho sentido. Administrativamente, el C.G.P. no es un superministerio, más aún: no posee poder de decisión alguno. Dicha solución, que ha prevalecido administrativamente hasta la fecha, es aquella que ha suscitado menos resistencia de parte de los principales interesados (124).

(123) Vid. CHILLÓN-MEDINA, tesis, cit. *supra* nota (79), su t. II, págs. 307 y ss.; ROIG, cit. *supra* nota (101), pág. 4. A menudo la voz "coordinación" es utilizada en sentidos no unívocos, sin que pueda desprenderse una noción precisa. Para ROIG, la noción se funda sobre una doble operación: transferencia del poder de múltiples centros de decisión a uno solo, que los reemplaza, y, segundo, transformación de los antiguos poderes de decisión en un derecho a participar en el nuevo centro (o poder), o a ser representados en él. La coordinación no cuestiona la existencia de estos diferentes servicios u órganos, pero cambia la forma de su intervención en un nuevo proceso de decisión. En nuestro parecer, la coordinación, en sentido jurídico, puede ser definida merced al apoyo de varios elementos: a) interposición de una nueva estructura, sin competencia específica, que engloba a los centros de decisión que la constituyen; b) los actos dictados por las estructuras de coordinación se insertan en la jerarquía de las normas con un valor superior al de los actos dictados por cada uno de los centros particulares así coordinados; c) una sustitución de competencias no parece necesaria y los órganos particulares de decisión conservan sus poderes jurídicos específicos. Vid. BACHELET, *L'attività de coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957.

(124) MEYNAUD, cit. *supra* nota (119), pág. 161: "Cuando ella es políticamente practicable, la solución de un Ministerio de Planificación sigue siendo la mejor. Ella asegura

Podemos así apreciar el progreso cumplido por las administraciones francesas hacia la quiebra del particularismo, en la consideración de sus problemas, que les era tan inmanente. Aunque ello aún no sea muy manifiesto, la planificación muestra una tendencia hacia la ruptura de la “tabiquería” de los servicios administrativos, en cuanto hace penetrar en ellos el sentido de la perspectiva común. Las implicaciones de la política de desarrollo permiten esperar que el Estado —luego de haber predicado la coordinación y la acción común— logrará también rejuvenecer sus medios de acción y darse una administración adaptada a este tipo de exigencias.

La economía concertada postula, pues, que el “concierto” sea realizado inicialmente en el marco del propio Estado. La “tabiquería” tradicional se encamina, pues, hacia su desaparición, merced al establecimiento de vínculos horizontales y verticales entre los distintos servicios. Dicho encuentro de las administraciones se efectúa tanto a nivel central como a nivel regional (125).

que las exigencias del plan (en particular en cuanto a la amplitud y al ritmo de las inversiones públicas que pueden chocar con las objeciones de los ‘hombres de las finanzas’) gozarán de una presentación y de una defensa propias. Al mismo tiempo, ella deja más campo al presidente del Consejo o primer ministro para efectuar una misión de acercamiento y de conciliación y, si es menester, de arbitraje entre los puntos de vista rivales.” Parece, sin embargo, que la C. G. P., en cuanto organismo planificador por excelencia, en cuanto que no es organismo o instancia decisoria sino sólo “flexiblemente” consultiva, debe salvaguardar una situación que le permite una visión independiente y global de los problemas. Sólo así asegura la vinculación entre las administraciones propiamente activas y constituye un lugar de encuentro y confrontación —una “Mesa Redonda de los Ministerios”— de los distintos puntos de vista. Cfr. CHILLÓN-MEDINA, tesis, precitada *supra* nota (79), su t. II, págs. 310 y ss.; LEBRETON, cit. *supra* nota (120), pág. 98.

(125) CHILLÓN-MEDINA, *ibidem*, págs. 284-322; sobre los problemas de coordinación de la administración económica, a escala central y regional, LAUBADÈRE (A. de), *Traité*, cit. *supra*, nota (49), págs. 433-469. Los lazos horizontales tienen lugar señaladamente por la normalización de las relaciones de cada administración con el C. G. P.: cfr. LEBRETON, cit. *supra* (120), págs. 96, 97, 98, y MEYNAUD, cit. *supra* nota (119), pág. 117. A escala local, la vinculación horizontal entre los servicios se realiza en el marco de las Conferencias Interdepartamentales, embrión de la organización regional (cf. *supra*, núms. 36-48; LEBRETON, *ibidem*, pág. 99; ROIC, cit. *supra*, nota (101), págs. 12-13; VIOT, cit. *supra*, nota (99). Toda planificación exige la coordinación entre los distintos servicios administrativos y hasta en el interior de cada órgano administrativo (cf. ALFARO Y ALFARO, *Función administrativa y función planificadora*, “Documentación administrativa”, Madrid, núm. 16, página 7, para quien la planificación constituye una actividad esencial dentro de la función administrativa, debiendo realizarla cada órgano ejecutivo, incluso de nivel inferior, sólo que, para los órganos más elevados de la jerarquía administrativa, los órganos planificadores se separan de los órganos propiamente dichos de gestión, mientras que para los órganos inferiores, ambas actividades son llevadas a cabo por el mismo órgano; vid. también, ALFARO Y ALFARO, *Los órganos de programación en la Administración pública*, “Do-

documentación administrativa", Madrid, núm. 30, págs. 28 y ss., y BALLBE PRUNES, *ibidem*, número 46, pág. 19). El desarrollo de la economía impone la ligazón entre el Estado económico y todos los rodajes político-administrativos, arrastra la constitución de un nuevo sistema político-administrativo fundado en relaciones funcionales, debiendo las estructuras administrativas ser desburocratizadas y concebidas como conjuntos de mecanismos que se integran funcionalmente en el sistema social: cf. CASTILLO, *Aspectos políticos y administrativos del desarrollo económico*, "Tribuna Económica", México, enero-febrero 1959, número 101, págs. 49-63. En materia de relaciones verticales entre servicios, el problema fundamental es el de la integración de la planificación regional en la planificación central: vid. para el conjunto del problema, LAUBADÈRE (A. de), cit. *supra* nota (49), págs. 456 y ss., así como ROIG, cit. *supra* nota (101), págs. 6 y ss.; sobre el papel de los prefectos "coordinadores" y la transformación de sus poderes de tutela en materia económica, cfr. LEBRETON, cit. *supra* nota (120); ROIG, *ibidem*, págs. 12-13, así como COLLARD y GROSHENS, cit. *supra*, nota (112), y, en general, toda la bibliografía citada en dicha nota en materia de vínculos horizontales y verticales a escala regional y respecto de los poderes de coordinación del Prefecto de la región.

JURISPRUDENCIA

