

*Tercera parte*  
*FUNCIONAMIENTO*

Sección IV: Plan de Estado . . . . .	413
§1. Esencia de la planeación . . . . .	413
§2. La planificación como problema jurídico . . . . .	419
§3. El plan como institución constitucional . . . . .	430
§4. El plan como “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones . . . . .	436
§5. Ejecución del plan . . . . .	446

## SECCIÓN IV

### PLAN DE ESTADO

Más ambiciosa, la planeación no se contenta solamente con comprobar la necesidad de la intervención del Estado, sino que quiere además orientarla y determinar su amplitud.

Más audaz también, llega más lejos respecto al colectivismo previendo una mayor intervención y extendiéndola a veces a todos los sectores de la actividad económica.

J. Lajugie, *Les Doctrines Economiques*, Paris, 1949, p. 103.

#### § 1. Esencia de la planeación

1. Por poca importancia que posea, una obra debe ser meditada antes de llevarse a la práctica. Toda gestión se lleva a cabo de acuerdo con un programa. Desde el momento en que el estudio de un proyecto o de un programa de acción establece los detalles, tan pronto como tal estudio reviste formas más precisas y se extiende sobre un periodo más largo, se requiere habitualmente de un plan. Así pues, la planificación misma en este amplio sentido no es nueva; ha sido conocida y practicada constantemente, en toda gestión, en toda empresa.<sup>1</sup>

En cualquier campo que se ejerza, la actividad humana se presta a la planificación. Por eso, es posible concebir y aplicar una planeación “social”, “económica”, “cultural”, “administrativa”, “técnica”, etcétera.<sup>2</sup> Según como la planificación sea estudiada y organizada, bajo un ángulo u otro, su estructura será “social”, “económica”, “cultural”, “administrativa”, “técnica”, etcétera. Es por lo que, cuando se quiere estudiar el

<sup>1</sup> Baudin, L. *Les Incas du Pérou*, pp. 92, 93, 104. Leroy, M. *Op. cit.*, pp. 375, 376. Chenot B. *Op. cit.*, p. 126: “Paralelamente a la historia de la economía mundial se desarrolla la del plan.”

<sup>2</sup> Baudin, L. *Planwirtschaft im Altertum...*, p. 82.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

problema del “plan”, de la “planeación” o de la “planificación”, es importante precisar el punto de vista desde el que nos vamos a colocar e indicar si se considera el aspecto económico, social, o técnico de la cuestión que hay que resolver.<sup>3</sup>

Cualesquiera que sean las concepciones que se tengan del “plan” y de la “planeación” en sus relaciones con la nacionalización —ya sea que se les considere como causa o efecto de ésta— han sido clasificadas muy a menudo hasta ahora dentro de la categoría de los problemas económicos. Es por esta razón además por lo que los diferentes programas de planificación elaborados en este campo son generalmente denominados, en los actos que les conciernen, “plan económico” o “planificación económica”. Es importante hacer notar también que la planeación económica, cuando es consecuencia de la socialización, presenta un gran número de importantes particularidades específicas de orden jurídico.

Se pueden dar de la planeación, considerada bajo su aspecto económico, variadas definiciones que proceden generalmente por graduación. Sin embargo, en su más amplia acepción, la planeación económica puede ser definida como un conjunto de medidas y de medios establecidos con antelación y concebidos en función de un objetivo económico. Numerosas definiciones de la planeación son evidentemente concebibles y no han dejado de ser formuladas.<sup>4</sup> Si nos volvemos hacia los medios destinados a poner en marcha la planificación, las concepciones ideadas por los autores ofrecen una gama igualmente rica.<sup>5</sup> Conviene pues precisar qué clase de planeación nos interesa y cuáles son los elementos de cada una de ellas, comunes al fenómeno de la planeación en su conjunto. En las líneas siguientes nos proponemos estudiar el plan únicamente: primero, bajo su aspecto de problema vinculado orgánicamente a la *nacionalización*; segundo, desde el punto de vista *jurídico*.

2. Si es normal y natural planificar cuando se trata de una actividad económica cualquiera, con mayor razón el Estado está obligado a recurrir a la planificación cada vez que se entrega a una actividad económica destinada a servir el interés general.<sup>6</sup> En las polémicas suscitadas entre los adeptos a doctrinas económicas opuestas, es común que los que defienden la tesis de la necesidad y del carácter primordial del plan

<sup>3</sup> Rabier, J. R. *Une Expérience de Planification souple en Régime démocratique*, Coll. droit social, xxxvi, 1950, p. 1.

<sup>4</sup> Rabier, J. R. *Op. cit.*, pp. 1-2, por ejemplo, considera que una economía es planificada cuando se realizan las siguientes condiciones: “1) La intervención de la autoridad central toma la forma de un plan en el sentido estricto de la palabra, es decir, de un conjunto coherente de disposiciones dictadas con antelación con el fin de orientar la actividad económica hacia los fines que se han juzgado deseables. 2) Esta autoridad central está dotada de un cierto poder de disposición en un sector suficientemente extenso, sobre los medios de producción.”

<sup>5</sup> Romeuff, J. *L'Economie planifiée*, Paris, 1949, p. 6.

<sup>6</sup> Savatier, R. *Les Métamorphoses économiques et sociales...*; pp. 73, 74.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

económico estatal se refieran como medio de combate a una de las debilidades más latentes de la economía liberal, a saber las crisis de las que es víctima y que son, según se dice, inevitables.<sup>7</sup> Desde luego no podríamos mostrarnos sorprendidos si, en tiempos de crisis, la palabra “plan” ejerce una especie de fascinación igualmente en las sociedades organizadas sobre los principios del liberalismo económico.<sup>8</sup>

Otro elemento, la repartición de la producción y de la renta, milita también en favor de un plan económico estatal. Se conoce la tesis marxista: el obrero, es decir aquel que aporta a la producción únicamente su trabajo, recibe solamente una remuneración por dicho trabajo, en tanto que el propietario de los medios de producción recibe además una renta del capital invertido.<sup>9</sup> Sin embargo, en la realidad —y esto es más importante—, el trabajo del obrero no es pagado en ninguna forma proporcionalmente al valor del producto creado, sino según las normas determinadas por factores muy diferentes, tales como la ley de la oferta y la demanda de la mano de obra, la voluntad del empresario o el acuerdo voluntario, solamente en apariencia, entre el empresario y el obrero. De ahí se deduce que el resultado de la actividad del obrero incorpora habitualmente algo más que la remuneración pagada por la labor de este último (aumentada con la renta del capital), a saber “la plusvalía”, que va a las manos del propietario de los medios de producción. El socialismo y, paralelamente, la planeación y la nacionalización, proceden del postulado que pugna por suprimir esta injusticia social.<sup>10</sup>

La necesidad de un plan general estatal deriva también de la obligación en que se halla el Estado, cuando la ha asumido, de procurar trabajo a cada uno de los ciudadanos, es decir de asegurar verdaderamente el “derecho al trabajo” de estos últimos.

3. En cambio, tenemos que reconocer, por otra parte, que la planeación tiene mucha menor importancia para un régimen liberal y una economía libre; interesaría más bien, en este caso, a las empresas como tales. Porque en los países de economía liberal, sólo se planifica excepcionalmente en gran escala, dado que el liberalismo se apoya en otras leyes, la de la oferta y la demanda especialmente. Es por lo que dentro de un régimen liberal, sólo se recurre a la planificación generalmente en período de crisis, o para aquellas entidades económicas a las que pueda parecer indispensable. La economía planificada, en cambio, se apoya en la totalidad del potencial de los medios de producción.<sup>11</sup> Se cree en

<sup>7</sup> Nogaro, B. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> Chenot, B. *Op. cit.*, p. 126: “...plan. La palabra es tan atrayente que ha sido empleada a tontas y a locas.” Baudin, L. *Planwirtschaft*..., pp. 68, 69: “Das 20 Jahrhundert hat das Planen in Mode gebracht.”

<sup>9</sup> Engels, Fr. *Die Entwicklung*, p. 34.

<sup>10</sup> Engels, Fr. *Die Entwicklung*..., pp. 47 y ss.

<sup>11</sup> George, P. *L'Economie de l'Europe centrale*, p. 86.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

efecto que, dentro de un sistema de economía planificada, disponer de bienes es asegurarles una venta ilimitada. Es lo que revela el desarrollo de las economías situadas en los dos polos opuestos de los sistemas contemporáneos, la de la URSS y la de los Estados Unidos. La producción soviética está condicionada al máximo de su potencial técnico, la de los Estados Unidos depende de las posibilidades de colocación y, en una medida no despreciable, de los mercados de exportación.<sup>12</sup> Esta cualidad fundamental de la planeación la hace particularmente atractiva para los países cuya capacidad de producción está insuficientemente desarrollada y que tratan de competir con aquellos países cuya economía y, especialmente, cuyas industrias están muy evolucionadas.<sup>13</sup>

4. En un régimen de economía socialista, un elemento social y político viene a agregarse a la esencia de la planeación como fenómeno puramente económico. Como sólo tiende a lograr la prosperidad económica, la planeación es absoluta, es decir aplicada de una manera a tal punto total que someta a sus límites y a sus leyes todas las actividades, por secundarias que éstas sean. Por el contrario, una economía nacionalizada, no se propone únicamente objetivos económicos.<sup>14</sup> Tiene igualmente fines políticos o sociales. Lo que se desea en este caso, es no solamente realizar un programa económico, obtener el mejor rendimiento posible, sino además, atenuar o suprimir las desigualdades de clase, alejar al interés privado y poner fin a la explotación del hombre por el hombre.<sup>15</sup> Es bastante ardua la tarea de determinar la importancia respectiva del elemento económico y del elemento social en un régimen de planeación socialista; solamente se podría pretender hacerlo si se tratase concretamente de una determinada economía o de una determinada planificación. Sin duda, la planificación no podría ser absolutamente extraña a la situación general de un Estado. Aunque es verdad que la planeación socialista está particularmente saturada de elementos políticos y sociales, porque la economía socialista debe obedecer a ciertos postulados políticos si es que no quiere renunciar a sus objetivos.<sup>16</sup> Es por esta razón por lo que, para alcanzarlos, la planeación socialista es siempre una *planeación integral* o al menos trata de serlo, es decir de incluir dentro del sistema a la totalidad de los particulares y de las actividades.<sup>17</sup> Debe en efecto abarcarlos en su totalidad si quiere alcanzar los grandes fines sociales que persigue.

<sup>12</sup> George, P. *L'Economie des Etats-Unis*, Paris, 1948, p. 83.

<sup>13</sup> Baudin, L. *Planwirtschaft*..., p. 70.

<sup>14</sup> Schumpeter, J. A. *Op. cit.*, p. 272: "Wir wollen nur vielmehr eingedenkbleiben, dass Sozialismus nach höheren Zielen als vollen Bäuchen strebt... in allererster Linie bedeutet der Sozialismus eine neue kulturelle Welt."

<sup>15</sup> Perroux, Fr. *Les Nationalisations*, p. 351.

<sup>16</sup> Labour Party, *Speakers' Handbook*, 1949-1950, pp. 76 y ss.

<sup>17</sup> Artículo 11 de la Constitución de la URSS.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

En conclusión, resulta que entre la planeación considerada como un atributo inherente a la economía dirigida y a la planeación socialista existe y existirá siempre una diferencia fundamental en lo que concierne a los objetivos, métodos, estructura y resultados.<sup>18</sup>

5. Se ha hablado mucho, y desde hace mucho tiempo, del plan económico nacional estatal tornado como problema económico o político vinculado a la economía dirigida o nacionalizada. El plan económico nacional estatal, considerado como una *institución jurídica* que precede a la nacionalización o a la socialización de las actividades económicas, o que deriva de ellas, está basado, se puede decir, en las siguientes particularidades:

a) En comparación con las condiciones que debe normalmente llenar todo plan común de explotación, comprendiendo la del Estado, el plan a que aludimos aquí se apoya en una *base ideológica* nueva y más profunda, a saber sobre la idea de que se ha de convertir en la palanca esencial de la realización de un nuevo orden económico y político. De una manera más concreta, el fin que se persigue principalmente es doble: es económico por una parte, es decir que tiende a permitir el ejercicio de la actividad económica en favor de toda la colectividad; ahora bien, uno de los caminos esenciales para lograr ese objetivo es la transformación de los medios de producción en propiedad nacional y su utilización en el interés general, lo que representa respectivamente la nacionalización y su tarea; es político, por otra parte, en el sentido que tiende a suprimir o al menos a atenuar las diferencias y los conflictos de clases.<sup>19</sup>

b) Apoyado así sobre este fundamento ideológico, el plan económico nacional de Estado aparece como una institución *durable*, esencial, de la economía y de la política al igual que de la organización del Estado; no es una medida provisional imputable a la ocasión y que el Estado pudiese modificar, abandonar, dispuesto posteriormente a volverla a tomar en consideración. Esta especie de perennidad del plan económico nacional de Estado hace que se le adopte como una institución constitucional. Tal es la conclusión lógica que se deriva de las más recientes constituciones que consagran el principio de la planeación por medio de textos explícitos.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Romeuf, J. *L'Économie planifiée*, pp. 124-126.

<sup>19</sup> Artículo 4 de la Constitución de la URSS.

<sup>20</sup> Ver *infra*, pp. 430 y ss.; esta cualidad del plan económico de Estado puede ser encontrada en la mayoría de las constituciones creadas después de 1945; está, por ejemplo, muy claramente expresada en la Constitución de Checoslovaquia de 1948 según la cual "el Estado dirige toda la actividad económica por medio del plan económico único..." (artículo 162); "El plan económico único es... promulgado bajo la forma de ley" (artículo 163).

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

c) El elemento más importante del plan económico nacional de Estado dentro de una economía que se desarrolla bajo el signo de la nacionalización y de la socialización reside en su *alcance*: ese plan se impone, en efecto, a los órganos del Estado o a la administración en su conjunto, a las propiedades y a las empresas estatales, y además a las personas —físicas y jurídicas— y a las actividades de los ciudadanos. El plan económico nacional estatal se extiende así sobre todos y sobre todo; <sup>21</sup> por lo tanto calificándolo de “económico” se reduce su alcance real.

La aplicación de un solo plan económico nacional estatal, que sea una institución durable y susceptible de realizar profundas transformaciones en una economía en donde el Estado es el factor competente único o principal, sólo es posible si dicho “plan ley” domina la totalidad del sistema que condiciona los derechos y obligaciones, cuando éstos tienen su origen en una ley, o en un contrato. Resulta de ello que todo plan económico nacional que quiere alcanzar los objetivos indicados más arriba tiende a colocarse, *por la fuerza de sus disposiciones jurídicas materiales, por encima de todas y de todo*. Esta tendencia plantea nuevos problemas jurídicos, especialmente el que consiste en atribuir al plan económico de Estado la fuerza de una “super-ley” o de una “super-fuente de derechos y obligaciones”; este problema se examina en páginas posteriores. <sup>22</sup>

6. Hagamos notar además que el sistema de la planeación, especialmente en nuestra época, ha dado lugar frecuentemente a *abusos* tales que se le ha llegado a considerar como un fin en sí. Se le critica a menudo y a veces con razón. No le faltan adversarios, <sup>23</sup> la mayoría de los cuales se encuentran entre los partidarios del liberalismo clásico, aunque éste no pueda, en el estado actual de las cosas, rechazar la planeación como un método de explotación racional <sup>24</sup> ya sea facultativa, o en ciertos casos indispensable. Dentro del número de los adversarios de la planeación figuran igualmente los adeptos a las formas cooperativas. <sup>25</sup> Por lo demás, las realizaciones de la planeación no siempre han sido brillantes. Se les puede considerar partiendo de puntos de vista diferentes. <sup>26</sup> Sea como fuere, no se podrían poner en duda los resultados de la planeación y de la socialización aplicada a la eco-

<sup>21</sup> “Las personas físicas y morales deben adaptar sus actividades económicas al plan económico único” (artículo 164-2 de la Constitución checoslovaca).

<sup>22</sup> Ver *infra*, pp. 436 y ss.

<sup>23</sup> Ropke, W. *Die Ordnung der Wirtschaft*, Frankfurt, 1948, p. 10. Perroux, Fr. *Le Capitalisme*, p. 114. Roblot, R. *Le Régime juridique du Commerce extérieur de la France*, Droit social, 1946, núm. 1, p. 10.

<sup>24</sup> Baudin, L. *Planwirtschaft* . . . , p. 43: “Der Plan ist aber trotz dieser Unge-  
wissheit eine verhältnismässige exakte Voraussage.”

<sup>25</sup> Laverigne, B. *La Forme Coopérative des Nationalisations*, p. 75.

<sup>26</sup> George, P. *L'Economie de l'Europe centrale*, pp. 85 y ss.

## Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

nomía soviética.<sup>27</sup> La industrialización de la URSS en gran escala prosigue activamente. El impulso de la economía rural mecanizada, racionalizada, perfeccionada es patente. Es verdad que esos objetivos sólo pudieron ser alcanzados al precio de considerables sacrificios pedidos a una sola generación, pero tal parece ser la condición de toda obra importante.<sup>28</sup> Además se ve que la confianza que inspira la planeación va en aumento y encuentra acérrimos defensores aun en el régimen de economía liberal.<sup>29</sup>

Es evidente que tanto el sistema de planeación como el de total libertad económica presentan ventajas e inconvenientes y que sería difícil, por no decir inútil, compararlos sin preocuparse por los matices. Conviene no oponerlos de una manera puramente mecánica, no comparar solamente la cantidad y la calidad de las realizaciones respectivas de uno y de otro, sino tener en cuenta además dos elementos: a) los objetivos que cada uno de ellos se asigne en un futuro remoto; b) las repercusiones que su realización traiga consigo para los individuos y especialmente para su situación social.<sup>30</sup> Este segundo elemento puede ser apreciado además en función del presente, o del futuro.

### § 2 La planificación como problema jurídico<sup>31</sup>

1. El jurista de formación clásica debe probar su valor al lanzarse a la búsqueda de la solución de las dificultades jurídicas que la planeación ortodoxa ha introducido en la sistemática jurídica. Ellas conciernen de manera tan íntima a los fundamentos mismos del derecho existente que su estudio, en el estado actual de las cosas, demanda mucha atención y un sentido muy vivo de las responsabilidades.<sup>32</sup>

Si colocamos el problema del plan económico de Estado en el terreno puramente jurídico, es conveniente, como lo hicimos para definir la esencia jurídica de la nacionalización,<sup>33</sup> plantear previamente la siguiente interrogante: "plan" y "planeación" son en general conceptos jurídicos; se puede considerar que el plan de Estado, desde el punto de vista

<sup>27</sup> Trainin, I. P. *El Estado del Socialismo en Construcción*, pp. 300 y ss.

<sup>28</sup> Marchal, J. *Op. cit.*, p. 299: "El mecanismo difiere, pero los resultados han sido los mismos. Las jornadas extenuantes y los salarios de miseria de 1840-1860 fueron el precio, pagado anticipadamente e impuesto a un grupo social, de la mejoría del nivel de vida registrado posteriormente."

<sup>29</sup> Labour Party, *Speakers' Handbook*, 1949-1950, p. 122: "The planned economy: Labour believes in a planned economy..." "There can be no advance without planning."

<sup>30</sup> Marchal, J. *Op. cit.*, p. 299.

<sup>31</sup> Las líneas siguientes (pp. 419-459) fueron objeto de dos conferencias dadas en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París en noviembre-diciembre de 1957, y cuyo resumen fue publicado en la *Revista Internacional de Derecho Comparado*, 1958, núm. 2.

<sup>32</sup> Rabier, J. R. *Op. cit.*, p. 1. Rivero, J. *Le Plan Monnet, Le Problème juridique*, Collection Droit social, xxxvi, 1950, p. 13.

<sup>33</sup> Ver *supra*, pp. 177-180.



## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

del derecho, merece ser objeto de un análisis jurídico,<sup>34</sup> o consiste simplemente en uno o varios actos administrativos o legislativos ordinarios que jurídicamente no ofrecen ninguna novedad y se distinguen de los otros actos administrativos o legislativos por su contenido no jurídico, sino únicamente económico, práctico o político, elementos que figuran en esos actos con el solo fin de alcanzar el objetivo económico al que tienden, es decir, precisamente, el objetivo del plan. Lo que importa en efecto para un análisis jurídico, son la esencia y las manifestaciones del acto, que se trate de actos administrativos, judiciales o legislativos, que se les califique de “acto administrativo” (revocable o irrevocable), de “decisión judicial” (constitucional, institucional, etcétera), de “acto legislativo” (constitución, ley, presupuesto, etcétera), etcétera. Carece de interés para un análisis específicamente jurídico, saber lo que dispone en los detalles determinado acto administrativo, decreto o decisión judicial, o ley, o conocer las relaciones jurídicas concretas que establecen. Reconozcamos además que, para poner en marcha un plan, por ejemplo el plan económico de Estado, no se ha considerado nunca el caso, sino hasta una época muy reciente, ni juzgado como posible recurrir a otros medios jurídicos que no sean aquellos que nos ofrece el complejo de instituciones jurídicas tan abundante del derecho contemporáneo.<sup>35</sup>

Sin embargo no podemos hablar de problema o de concepto jurídico a propósito de la planeación y del plan si admitimos como natural que la planeación, como postulado económico o político, puede ser aplicada recurriendo a alguna de las instituciones jurídicas conocidas.<sup>36</sup> Porque no podría hablarse de planeación y de plan, considerados como un concepto jurídico original, mientras la planificación de Estado emplee medios jurídicos semejantes a los de cualquier otro programa económico, aún si éste reviste la forma de una ley especial o de leyes, reglamentos y actos administrativos de tipo conocido. Dentro de este marco una vez trazado, no se podría hablar jurídicamente sino de una técnica jurídica planeada, constituida por el conjunto de medios de derecho escogidos para la aplicación de un plan económico estatal.<sup>37</sup> En la mayoría de los casos, en efecto, lo que se llama “plan económico de Estado” no es en realidad, desde el punto de vista puramente jurídico, sino una técnica económica, administrativa o legislativa.<sup>38</sup> Planes de esta naturaleza han existido constantemente y por doquiera,

<sup>34</sup> Savatier, R. *Les Métamorphoses économiques et sociales...*, pp. 17 y ss.

<sup>35</sup> Muller, K. *Planwirtschaftliche Bestrebungen in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands*, Rote Revue, Zurich, 1950, núm. 4, pp. 135. Rabier, J. R. *Op. cit.*, pp. 1 y ss. Rivero, J. *Vers un Statut économique du Plan Monnet*, Droit social, 1949, núm. 1, pp. 7 y ss. Roblot, R. *Le Régime juridique du Commerce...*, pp. 3 y ss.

<sup>36</sup> Baudin, L. *Planwirtschaft...*, p. 44.

<sup>37</sup> Nogaro, B. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>38</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, p. 5.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

puesto que cada entidad organizada al asignarse un objetivo, sólo puede alcanzarlo recurriendo a un plan más o menos perfecto, sin que por ello se encuentre frente a problemas jurídicos específicos.<sup>39</sup> Tal es normalmente la esencia del plan dentro de un régimen económico extraño a la nacionalización o que admite la nacionalización paralelamente al sector privado. Por este motivo, la planeación no ha sido nunca considerada ahí como la causa de un problema jurídico particular.

Veamos ahora de más cerca, desde el punto de vista del derecho comparado, el problema de la esencia jurídica del “plan” y de la “planeación” en relación con la aplicación de la nacionalización y de la socialización en el derecho en vigor.

2. Es al gobierno, a la administración a quien incumbe en principio la tarea de la planificación. Así sucede cuando la planeación reviste su más moderado aspecto y aparece como un programa político o económico;<sup>40</sup> o si abarca de una manera total y detallada el grueso de la economía nacional, es decir que la función de cada elemento de la economía y de cada organismo está prevista hasta el mínimo detalle.<sup>41</sup> El lapso de tiempo que abarcan esas previsiones poco importa. La esencia jurídica del plan no es modificada aunque se extienda por un periodo de un mes, de un año, o de cinco años, etcétera. Lo único realmente esencial, en tal caso, es la ejecución del plan con los medios habituales de la administración. Ésta instituye la planificación, por medio de uno o varios decretos o por otros actos administrativos. Por los mismos medios procede la administración a los estudios preliminares y posteriormente a la aplicación.<sup>42</sup> Esta solución no excluye el recurso al cuerpo legislativo: por el contrario, éste será casi siempre indispensable, ya sea para someter a votación los créditos necesarios, para enmendar las leyes vigentes, o para dar fuerza de ley a las medidas previstas en el plan.

En esas condiciones, el carácter obligatorio del plan y su fuerza legal tienen su origen en las prerrogativas de la administración.<sup>43</sup> Lo que equivale a decir que el plan económico estatal, como cualquier iniciativa de la administración, debe revestir las formas constitucionales, entre las que se encuentran como principales: el acto administrativo dentro de su jerarquía, el reglamento y la ley. La realización de tal plan constituye pues, desde el punto de vista jurídico, un conjunto de actos de gobierno que revisten las formas constitucionales habituales y que pueden tener, y presentan generalmente un carácter homogéneo, coordinadas de acuerdo a las necesidades del plan. Así,

<sup>39</sup> Baudin, L. *Planwirtschaft* . . . , p. 43.

<sup>40</sup> Perroux, Fr. *Le Capitalisme*, p. 110.

<sup>41</sup> Lajugie, J. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>42</sup> Romeuf, J. *L'Économie planifiée*, p. 5. Blattmann, W. *Nationales Anbauwerk und Schweizer Industrie*, Zurich, 1945, p. 10.

<sup>43</sup> Rivero, J. *Le Plan Monnet*, p. 11.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

para establecer dicho plan, se debe tomar una decisión a este efecto primeramente en Consejo de Ministros, posteriormente se nombran los órganos de ejecución, se redactan los reglamentos respectivos, etcétera; para construir una fábrica dentro del marco de lo previsto por el plan, se promulgan los decretos administrativos correspondientes, se dictan las instrucciones necesarias, etcétera. Si se juzga indispensable para la edificación de las empresas modificar la legislación existente o crear nuevas leyes (si es necesario por ejemplo, proceder a expropiaciones de terrenos o financiar los trabajos por medios que la legislación vigente no admite), ello se logra por las vías constitucionales normales.<sup>44</sup> Se procederá de manera semejante cuando sea necesario crear un organismo encargado de la ejecución del plan, "Comisión del plan", "Instituto del plan", etcétera.

Hasta aquí, ni el plan ni la planificación constituyen, desde el punto de vista jurídico, un fenómeno verdaderamente nuevo, ni algo extraordinario.

3. Pero el plan puede también, ya sea en sus líneas generales, en conjunto o en alguno de sus detalles, *ser sometido al parlamento*. En tal caso deben considerarse dos eventualidades:

a) El plan es presentado al parlamento *para información y aprobación*. Este acto —aprobación o desaprobación por un voto— toma entonces, según los usos parlamentarios, el significado de un voto de confianza o de desconfianza al gobierno. No examinaremos desde luego las disposiciones previstas por la constitución cuando el parlamento es llamado a expresar su confianza y cuando el gobierno, como consecuencia de ese voto, está obligado o no a dimitir. El hecho de que el parlamento haya dado su aprobación al plan no modifica en nada su fuerza jurídica interna.<sup>45</sup> El plan ha obtenido una aprobación de carácter político, está revestido de crédito político, pero los medios de derecho como son su fuerza y su valor jurídicos permanecen invariables. Se trata en este caso de la más sencilla forma parlamentaria para ejecutar un plan de Estado sin que se realice la más mínima modificación de estructura en los medios jurídicos que permiten proceder a la producción y a la circulación.

b) El plan es presentado al parlamento y *votado en forma de ley*.<sup>46</sup> Este acto legislativo merece ser analizado más atentamente bajo dos ángulos diferentes:

aa) En la medida en que el plan votado en forma de ley no contiene ninguna enumeración directa y concreta de derechos y de obligaciones

<sup>44</sup> Rivero, J. *Le Plan Monnet*, p. 14.

<sup>45</sup> Vedel, G. *Manuel élémentaire*..., p. 492.

<sup>46</sup> Rivero, J. *Le plan Monnet*, p. 11.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

concernientes a los organismos o individuos determinados, no se puede considerar que transforme en nada la estructura de los medios jurídicos del gobierno, ni afirmar que le otorgue más que una simple aprobación; tal es el caso, por ejemplo, de las fórmulas que figuran en una ley o en una constitución que ordenan al gobierno “garantizar el bienestar del pueblo” o “ayudar a la agricultura”, y que no representan sino una aprobación dada en provecho del gobierno o una recomendación hecha a éste para que actúe en tal sentido en lo sucesivo.<sup>47</sup> En esto también deberá el gobierno cumplir las tareas que le asigne el “plan-ley” de la manera y con los medios de que dispone para administrar.

bb) En cambio, si el plan votado en forma de ley contiene una enumeración directa y explícita de derechos y obligaciones (por ejemplo, otorgamiento por el Banco del Estado de un crédito cuyo monto ha sido fijado, entrega de un terreno para construcción perteneciente al Estado, etcétera), tendrá, en esta parte enumerativa, fuerza material de ley. Es esta una solución que ha sido evitada hasta ahora. No se recurrió a ella en Francia, para llevar a cabo el *Plan-Monnet*, aunque en ese país, la planeación estuvo asentada en aquella época en la constitución de 1946 y aunque se pensó primeramente en dar al *Plan Monnet* la forma de una ley especial.<sup>48</sup> Si se renunció a tal solución en definitiva, se afirma de fuente autorizada, fue en razón del éxito logrado en la época de la aplicación del plan por los medios habituales de la administración y sin que fuese necesario promulgar tal ley.<sup>49</sup> En ciertos medios franceses, esta solución fue acogida con beneplácito<sup>50</sup> justificable cuando se vean las dificultades —nos detendremos más adelante en ello— que plantea para el jurista la solución del problema del plan por la vía legislativa.

Si el plan ha sido objeto de una simple aprobación del parlamento o de una ley votada por este último, no se podrá exigir más de él que lo que es posible obtener por los únicos medios de que dispone la administración. La fuerza jurídica material de la planificación es poco firme cuando ésta está basada en los recursos legislativos y administrativos

<sup>47</sup> Rivero, J. *Le Plan Monnet*, p. 15: “...El consentimiento por los representantes es una ficción jurídica que no encubre, para los representados, ninguna realidad psicológica.”

<sup>48</sup> Vedel, G. *Manuel élémentaire...*, p. 492: “El texto no dice si el plan es dictado en forma de ley o de decisión puramente administrativa, pero los debates que acompañaron al voto del artículo 25 parecen imponer la forma de la ley y la ley del 17 de agosto de 1948, artículo 4, lo prevé expresamente... pero la Constitución tan sólo hace del plan una ley como las demás, la que puede ser modificada o ignorada por cualquier texto legislativo posterior.”

<sup>49</sup> Rivero, J. *Le Plan Monnet*, p. 13.

<sup>50</sup> Rivero, J. *Le Plan Monnet*, p. 13: “La Asamblea no someterá a votación el plan; como en el pasado, solamente sujetará a votación los créditos necesarios para su ejecución en 1950; y de tal manera se resuelven las dificultades jurídicas que hubiese provocado una ‘ley del plan’.”

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

normales.<sup>51</sup> Conviene hacer notar, dentro de este orden de ideas, que el presupuesto del Estado, aun cuando reviste la forma de un acto legislativo no tiene más fuerza jurídica material que la que tiene tal planificación, sin olvidar la responsabilidad política del gobierno ni la responsabilidad administrativa de los funcionarios interesados.

Por otra parte, el hecho de haber erigido al plan en una ley especial, en una (a) u otra (b) de las hipótesis, no está necesariamente vinculado a la existencia de un texto constitucional. Éste no es indispensable para llegar a esa solución que no consiste sino en establecer el plan por medio de una ley y en crear los órganos necesarios para su ejecución.

4. En las economías tendientes a la socialización total, se distingue sin embargo una tendencia, resultante de una necesidad interna, orgánica, a conferir al plan de Estado aprobado en forma de ley la fuerza material de una *fuerza de derechos y de obligaciones para todos*;<sup>52</sup> esta tendencia llega hasta el grado de atribuirle el valor de una fuente de derecho de rango superior, de tal suerte que tocamos aquí por una parte, el problema constitucional de la graduación de las leyes según su fuerza jurídica material, por otra parte, el problema surgido del derecho privado acerca de las fuentes de las obligaciones y, finalmente, las diferentes clases de nulidad en derecho privado.<sup>53</sup>

Se ha podido comprobar durante estos últimos años, en los países de Europa oriental —en la URSS este fenómeno es más antiguo—, que la creación de planes económicos ha tomado regularmente la forma de una ley cuyas disposiciones son por prioridad obligatorias para el conjunto de organismos e individuos.<sup>54</sup> Dentro de la gama de las diversas categorías de planes observados hasta nuestros días, el “plan-ley”, que traduce una dirección socialista de la economía posee, paralelamente a otras características, la calidad jurídica siguiente: instituido previamente por el parlamento por medio de una ley especial, no solamente tiene fuerza obligatoria para los órganos del ejecutivo, especialmente para el gobierno, puesto que los obliga a adecuarse a él, sino que ejerce además un *efecto jurídico material y general*: el plan es obligatorio para todas las administraciones, para todas las personas jurídicas y para

<sup>51</sup> Ver *infra*, p. 434.

<sup>52</sup> Ver *infra*, p. 436; Anis, M. *Le Plan polonais de Reconstruction (1946-1949)*, Droit social, 1948, núm. 2, p. 53.

<sup>53</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, p. 124: “Durante veinte años la ciencia y la práctica de la planificación se han desarrollado en una sola nación, la URSS, y ésta, naturalmente, ha subordinado la existencia de la planificación a las formas de su economía: el socialismo.”

<sup>54</sup> Artículo 163/1 de la Constitución de Checoslovaquia: “El plan económico único es elaborado siempre para un periodo determinado y promulgado bajo forma de ley”; artículo 164/2 de la misma Constitución: “Las personas físicas y morales deben adaptar sus actividades económicas al plan económico único”; etcétera, artículo 163 y 164 de la Constitución de Checoslovaquia; artículo 12 de la Constitución de Bulgaria; artículo 15 de la Constitución de Yugoslavia.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

todos los particulares. Se le ha elevado al rango de fuente directa de obligaciones para cada uno de ellos. El plan de Estado, tal como era conocido hasta ahora, sólo implicaba una obligación indirecta, puesto que únicamente obligaba a los órganos del ejecutivo a sujetarse a sus disposiciones en sus empresas. Quedaba entendido que debían cumplir esta obligación por las vías legislativas y administrativas normales, por medio de la utilización de las fuentes habituales de derechos y obligaciones, es decir por la promulgación de leyes y decretos, etcétera y por medio de la celebración de contratos, que constituían la única y verdadera fuente de derechos y obligaciones de los particulares. En cambio, el plan de Estado del tipo socialista es en sí mismo fuente directa del derecho y fuente directa de derechos y obligaciones. Por consiguiente, las funciones de la administración y las relaciones jurídicas de los particulares están en su conjunto subordinadas inmediatamente al plan y son susceptibles de ser anuladas o rectificadas en la medida en que no estén en armonía con él, sin que esta nulidad o esta necesidad deriven de otra fuente de derecho: leyes, reglamentos, contratos, etcétera.<sup>55</sup>

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta característica del plan de Estado —“super ley” y “super fuente de derechos y de obligaciones”— constituye un fenómeno jurídico esencialmente nuevo; por eso, el verdadero alcance del “plan-ley” dentro de una economía total o casi enteramente nacionalizada, no podría ser apreciado sino a la vista de las leyes materiales y procesales que lo acompañan.<sup>56</sup> Cuando se habla, dentro de esta hipótesis, de la fuerza de ley del plan, es evidente que se trata de elevarlo por encima del nivel de simple aprobación del programa económico del gobierno, de voto de confianza a ese programa o de recomendación enderezada al gobierno para llevar a cabo lo necesario para su ejecución. Este elemento en el cual consiste su superioridad y su particularidad reside en el reconocimiento al “plan-ley” de una fuerza de ley extraordinaria, de la fuerza de una “super-ley”, capaz de crear derechos y obligaciones sin dar una enumeración directa y explícita de ellos.<sup>57</sup> Las fórmulas del “plan-ley” tienen fuerza de ley, en el sentido de que ellas ejercen una influencia propia de una ley privilegiada, que se impone cada vez que deben ser definidos nuevos derechos y obligaciones. Sin embargo, el “plan-ley” apa-

<sup>55</sup> Ver *infra*, pp. 436 y ss.

<sup>56</sup> Especialmente las que se refieren a la fuerza del plan “super-ley” y “superfuente” de derechos y obligaciones, las que tratan del “arbitraje de Estado”; ver *infra*, pp. 436 y ss.

<sup>57</sup> Artículo 11 de la Constitución de la URSS: “La vida económica de la URSS está determinada y dirigida por el plan de Estado de la economía nacional con el fin de...” Artículo 163 y 164 de la Constitución de Checoslovaquia; etcétera. Ver Stainov, P. *Naturaleza Jurídica de los Planes Económicos* (en búlgaro), problemas jurídicos del plan económico de Estado, edición de la Academia de Ciencias de Bulgaria, 1953, t. II, pp. 30 y ss. Solovjoff, S. N. *Naturaleza Jurídica de los Planes Socialistas* (en ruso), problemas de derecho administrativo y financiero soviético, Moscú, 1947, pp. 97 y ss.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

rece en medio de una red intrincada de leyes que reglamentan el nacimiento y la extinción de derechos y de relaciones jurídicas — particularmente el *Código civil* y el código de las obligaciones. No podría por lo tanto tener fuerza de ley capaz de garantizar la realización del plan si no estuviese colocado por encima de esas leyes, si la legislación anterior no le estuviese, por consiguiente, enteramente subordinada.<sup>58</sup> Es de esta manera como aparece la posición jurídica material excepcional del “plan-ley”, que es propiamente la de una “super ley”, de una “super fuente” de derechos y obligaciones, y no deja de ser por ello un fenómeno común y una necesidad inevitable dentro de una economía nacionalizada, aunque absolutamente nueva dentro de la sistemática jurídica actual.

La prioridad de “super ley” del plan de Estado debe manifestarse con motivo de cualquier iniciativa gubernamental, al igual que con motivo de la ejecución de decretos, de reglamentos y hasta de leyes. El reconocimiento de esta posición excepcional del “plan-ley” debe encontrar lugar principalmente en la legislación civil material tratándose tanto de enumerar las fuentes del derecho<sup>59</sup> como de dar fuerza a las diferentes instituciones jurídicas.<sup>60</sup>

Conviene agregar que de hecho solamente la planeación que acaba de ser definida constituye, desde el punto de vista jurídico, un problema nuevo. Apareció primeramente como el fruto de la evolución de la socialización de la vida económica en la URSS,<sup>61</sup> en donde recibió su primera forma. Más tarde, como consecuencia de la influencia de la URSS,<sup>62</sup> fue adoptada en Europa oriental según las necesidades locales. Fuera de estos países es algo todavía desconocido. Esta estructura jurídica de la planeación está orgánicamente vinculada a la nacionalización y a la socialización; por eso, es posible que acompañe cualquier iniciativa de cierta amplitud que sea tomada dentro del campo de la nacionalización y de la socialización de la vida económica de un país.

5. Antes de estudiar con más detalle, en los próximos párrafos, la esencia jurídica del plan “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones, es conveniente examinar si dicho plan puede encon-

<sup>58</sup> Por ejemplo, la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950, artículo 5; artículo 6; artículo 26: “Son nulos los contratos contrarios al plan económico estatal...”; etcétera.

<sup>59</sup> Por ejemplo, la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950: “Capítulo II. Fuentes de las obligaciones: 1. Los actos de planificación y de reglamentación de la economía nacional... 2. Los contratos...”, etcétera.

<sup>60</sup> Ver *supra*, pp. 421-424; ver *infra*, pp. 445-446.

<sup>61</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, p. 8: “El estudio teórico y práctico de la planificación económica en la URSS constituye pues necesariamente la base de un estudio de la planificación económica en general.”

<sup>62</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, p. 53.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

trar una aplicación útil en una economía parcialmente nacionalizada, o totalmente liberal.

Para responder a esta pregunta, hay que tener en cuenta la relación existente entre la planificación, por una parte, y la nacionalización y la socialización de la economía, por la otra.<sup>63</sup> Dentro de una economía íntegramente nacionalizada, o en la que las posiciones-clave estuviesen nacionalizadas, la administración del Estado habiendo suplantado a la iniciativa privada, no podría prescindir de un plan como el que hemos indicado, es decir, de un plan "super ley". Es menester subrayar, en efecto, que la planificación, tan pronto como está en correlación orgánica con la nacionalización, trae consigo la idea del "plan-super ley" y del "plan-super fuente" de derechos y obligaciones, y que la evolución conduce ineluctablemente a la adopción de esas instituciones jurídicas. La nacionalización total no podría pues prescindir de ellas, en tanto que la nacionalización parcial gravita alrededor de ellas y las requiere imperiosamente. Para evitarlas, en esta última hipótesis, la administración debería poseer a la perfección el arte de manejar las instituciones jurídicas de que dispone sin tener que crear nuevas.

En el caso de una economía parcialmente nacionalizada, la planificación puede además no tener sino un alcance limitado, y los medios empleados para realizarla pueden circunscribirse a los ya conocidos, sin que sea necesario emplear los métodos excepcionales ya mencionados. La experiencia realizada por el primer plan francés prueba que eso es posible. Posteriormente Francia hizo pasar su segundo plan (1953-1957) como ley por el Parlamento en 1956, y se redactó cuidadosamente una fórmula muy prudente.<sup>64</sup> Sin embargo, no vemos obstáculo en principio para que las economías de estructura mixta adopten el plan "super ley" y "super fuente" de derechos y obligaciones. Los obstáculos jurídicos tendrán un carácter de procedimiento. Pero una economía, cuya estructura es mixta y que vacila en admitir la intervención del Estado y la nacionalización, no podría comenzar por lo que constituye el último resultado lógico de la economía socializada.

Las particularidades jurídicas de la planeación que acabamos de invocar constituyen, además, el verdadero criterio que permite distinguir entre: 1) la planificación establecida sobre una base socialista; y 2) la planificación establecida sobre una base liberal. No podría satisfacernos desde el punto de vista jurídico una distinción basada en otros elementos, particularmente en elementos de orden económico.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, p. 58.

<sup>64</sup> "El segundo plan de modernización y dotación de equipo definido en el documento anexo se aprueba como instrumento de orientación de la economía y como marco de los programas de inversiones..."; artículo 1 de la ley núm. 56-342 del 27.3.1956 que aprueba el Segundo Plan de Modernización y Dotación de Equipo del 1.4.1956.

<sup>65</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, pp. 7 y 57.



## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

6. Esta evolución de la planeación nos permite afirmar con razón, en el campo del derecho material, que el “plan” y la “planeación” poseen un contenido jurídico específico. El problema del “plan económico de Estado” se plantea al derecho contemporáneo bajo aspectos desconocido. Dentro de la acepción económica o política del término, el plan sigue siendo lo que era para el pasado, un programa que reivindica cada régimen, cada partido, cada movimiento o doctrina económica. Sin embargo no es por ello menos lógico y común que la nacionalización, aun si no es total, se lleve a cabo según un plan económico nacional provisto de una fuerza jurídica material particular, y no sea un juguete del azar; <sup>66</sup> es necesario, en efecto, que las empresas nacionalizadas, dotadas de personalidad jurídica y de un patrimonio, sometidas al régimen del derecho privado, puedan reintegrarse con éxito a la administración global del Estado. Así pues, el plan “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones precede o acompaña a la nacionalización cuando ésta es total, y sigue una vía paralela a la de la nacionalización cuando esta última es parcial. <sup>67</sup> De lo que resulta que el plan sólo se afirma como una institución jurídica particular si la nacionalización de una economía es total o de tal amplitud que dicha economía sea la única con la que se deba prácticamente contar (como en el caso de Europa oriental, por ejemplo). Además, la naturaleza de la actividad de las empresas estatales a) su estructura especial b) así como su vínculo orgánico con el Estado y con la economía del Estado c) hacen que el plan deba ser elevado al rango de acto legislativo, pero de un acto legislativo distinto, al que se confiere una fuerza material de super fuente de derechos y obligaciones y que se une al organismo del Estado. Es precisamente lo que hace jurídicamente tan compleja la cuestión de la esencia jurídica de la planificación.

Estos elementos permiten, sin embargo, distinguir algunas *etapas* en la evolución jurídica de la planeación estatal <sup>68</sup> y algunos matices dentro de su naturaleza jurídica:

a) la primera etapa de la planeación estatal es la *planificación administrativa*, en virtud de la cual la administración del Estado en su conjunto se esfuerza, por los medios normales y regulares de que dispone, en someter al plan económico nacional de Estado los organismos y los factores económicos: particulares, empresas de Estado, Estado. Dicho plan sugiere a la administración, y aún al legislador tomar un cierto número de iniciativas que no son constitutivas de un plan. Considerado en esta fase, el plan no es en sí una fuente de derechos y obli-

<sup>66</sup> Lyon-Caen, G. *Les Diverses Formules de Nationalisation*, p. 42.

<sup>67</sup> Lyon-Caen, G. *Les Diverses Formules de Nationalisation*, p. 13: “nacionalización implica planificación”.

<sup>68</sup> Rivero. *Le Plan Monnet*, p. 15.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

gaciones para los sujetos que asumen la actividad económica,<sup>69</sup> aunque tome a menudo el aspecto de consejos y de recomendaciones más o menos imperativos y que se manifiestan más adelante en actos que llevan una obligación como tales. La violación de las prescripciones del plan o su no aplicación no trae consigo en este caso sino una responsabilidad política, administrativa o disciplinaria. Por eso, la aparición de disposiciones generales en las constituciones de algunos Estados<sup>70</sup> proceden del deseo del legislador de obligar más eficazmente a la administración o aun al futuro legislador a seguir el camino de la planeación, sin que se resuelva por ello el problema de la fuerza jurídica material del plan.

b) Paralelamente a la penetración de la nacionalización y de la socialización en el derecho contemporáneo en vigor, vemos imponerse de un modo cada vez más firme una nueva institución jurídica: el plan económico nacional de Estado considerado como un *acto legislativo que acarrea obligaciones* no solamente para los sujetos a los que se dirige —en este caso las diversos organismos administrativos y las unidades económicas— sino *para todos*. Es manifiesta la tendencia de elevar el plan al rango de fuente dominante y privilegiada de derechos y obligaciones, de fuente a la que están subordinadas las demás fuentes relacionadas con él.

Tal plan, para una economía socialista o en vía de socialización, engendra radicales transformaciones en la mayoría de los campos del derecho, especialmente en el derecho civil material, y más particularmente en el derecho de las obligaciones. La planeación vinculada a la nacionalización provoca inevitablemente la aparición de nuevos fenómenos jurídicos en el derecho vigente, a saber:

aa) en *derecho constitucional* — la planeación se convierte en una *institución constitucional* y adquiere en particular la calidad de ley especial o de “super ley”;<sup>71</sup>

bb) en *derecho privado* —especialmente en derecho de las obligaciones— el plan tiene valor de “super fuente” de derechos y obligaciones;<sup>72</sup>

cc) en *derecho procesal* — se ve la creación de una institución procesal destinada a asegurar la coordinación de la “super ley” y de la “super fuente” dentro del marco del sistema jurídico, y a armonizar los principios de la administración del Estado (derecho público) con los

<sup>69</sup> Rivero. *Le Plan Monnet*, p. 12: “Pero, en esta etapa, señalada por la ley del 30 de marzo de 1947, la intervención del legislador, en cierto sentido, es muy limitada.”

<sup>70</sup> Ver *infra*, pp. 431 y ss.

<sup>71</sup> Ver *infra*, pp. 430-436.

<sup>72</sup> Ver *infra*, pp. 436-446.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

del derecho contractual (derecho privado); esta institución procesal ha sido llamada "arbitraje de Estado".<sup>73</sup>

Conviene desde entonces estudiar, en relación con esos tres nuevos fenómenos, los problemas que el "plan" y la "planeación" plantean desde un punto de vista estrictamente jurídico.

### § 3. El plan como institución constitucional

1. Dentro del campo del derecho constitucional, la planificación representa un fenómeno completamente nuevo. Ya habíamos indicado que, hasta fines del siglo XIX y aún a principios del siglo XX, las constituciones poseían un carácter puramente político y no manifestaban ningún interés concreto ni directo por la vida económica.<sup>74</sup> Fue después de la primera guerra mundial cuando la estructura económica del Estado empezó a encontrar lugar, al mismo tiempo que un principio de reglamentación, en los textos constitucionales. Desde entonces la idea de la planificación ha seguido una rápida evolución; de simple deseo o programa de administración se convirtió, de treinta años a la fecha, en una institución constitucional de la mayor importancia.<sup>75</sup> Esta penetración de la idea de planificación en el campo del derecho, y particularmente del derecho constitucional tiene que ser constatada independientemente de la transformación de las nacionalizaciones en derecho positivo. El rápido progreso realizado en el terreno legislativo por la idea de planificación es el resultado de la creciente complejidad de la vida económica por una parte, y de la orientación hacia una socialización más o menos pujante que manifiestan todas las legislaciones contemporáneas, por la otra.

El estudio de los textos constitucionales vigentes nos permite descubrir dos etapas dentro de esta evolución que principió hace treinta años:

a) Al principio, algunos textos constitucionales especiales establecen en términos generales el derecho del Estado para intervenir en la vida económica del país, lo que habilita e incita a la administración a organizar dicha intervención; ahora bien, la planificación ocupa naturalmente el lugar principal dentro de esta última.

b) Más tarde, la planificación económica estatal toma cuerpo, y textos explícitos la erigen en una institución constitucional. Desde ese momento, el legislador recibe el mandato imperativo de implantar la planificación de la vida económica del país.

<sup>73</sup> Ver *infra*, pp. 449 y ss.

<sup>74</sup> Ver *supra*, pp. 251 y ss.

<sup>75</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, pp. 57-58: "En 1939 nuestros manuales de economía política ignoraban aún deliberadamente la existencia de una ciencia de la planificación..."

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

Sin embargo, esta evolución pone en evidencia las innovaciones de principio y las dificultades teóricas que implica la realización de la idea de planificación dentro del sistema jurídico.<sup>76</sup>

2. Algunas indicaciones relativas a la aplicación del principio de planificación en la economía nacional figuran en varias constituciones:

a) Se nota una primera y muy prudente alusión a la elevación del direccionismo y de la nacionalización al rango de institución constitucional en la Constitución de Weimar de 1919,<sup>77</sup> la que, al decidir que la planificación podría ser establecida, excepcionalmente, y en caso de necesidad, por una ley especial, admitía por ello mismo la planificación.<sup>78</sup> Leverkuehn estima con justicia que tal disposición abre la era de la planificación en el derecho constitucional.<sup>79</sup> Los acontecimientos posteriores a la fecha en que entró en vigor esta constitución limitaron la aplicación de dichos textos.

La intervención del Estado dentro de la vida económica, e implícitamente el principio de la planificación, son formulados en términos más o menos generales en las constituciones de Perú de 1933,<sup>80</sup> de Portugal de 1935,<sup>81</sup> de Paraguay de 1940,<sup>82</sup> de Bolivia de 1945,<sup>83</sup> de Brasil de 1946,<sup>84</sup> de Panamá de 1946,<sup>85</sup> de Alemania occidental de 1949,<sup>86</sup> de Argentina de 1949.<sup>87</sup> Algunos Estados consagran el principio al crear por vía constitucional los "consejos económicos".<sup>88</sup> Entre las dos guerras mundiales, esta institución gozó de un gran crédito y fue de un empleo bastante frecuente, aún fuera de cualquier texto constitucional.

<sup>76</sup> Rivero. *Le Plan Monnet*, p. 15.

<sup>77</sup> Leverkuehn, P. *Op. cit.*, pp. 5 (777) y ss.

<sup>78</sup> Artículo 156-II de la Constitución de Weimar.

<sup>79</sup> Leverkuehn, P. *Op. cit.*, p. 5 (777).

<sup>80</sup> Perú (1933) - artículo 182.

<sup>81</sup> Portugal (1935) artículo 31: "El Estado tiene el derecho y la obligación de coordinar y de regular desde un plano superior la vida económica y social en busca de los siguientes objetivos: ..."

<sup>82</sup> Paraguay (1940) artículo 15: "El Estado debe regular la vida económica nacional..."

<sup>83</sup> Bolivia (1945) artículo 109: "El Estado debe regular por medio de la ley el ejercicio del comercio y de la industria... La intervención puede ser ejercida en forma de control, de estímulo, o por medios directos."

<sup>84</sup> Brasil (1946) artículo 146.

<sup>85</sup> Panamá (1946) artículo 225; artículo 227: "El Estado podrá intervenir en cualquiera de las empresas privadas, por medio de reglamentos que la ley establezca, exclusivamente para asegurar el cumplimiento de los fines perseguidos por la justicia social..."

<sup>86</sup> República Federal de Alemania (1949) artículo 15.

<sup>87</sup> Argentina (1949) artículo 40.

<sup>88</sup> Por ejemplo, la Constitución francesa de 1946, artículo 25. Venezuela (1947) artículo 75: "La República contará con un Consejo de la Economía Nacional compuesto por representantes del capital, del trabajo, de las profesiones liberales y del Estado, en la forma y con las atribuciones determinadas por la ley."

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

b) La planificación como tal hizo su aparición después de 1917 en la Unión Soviética. Un “plan económico del Estado”, particularmente oportuno y necesario en una economía nacionalizada, fue elevado al rango de institución constitucional.<sup>89</sup> Fueron elaborados y aplicados en varias ocasiones planes de larga duración, siendo los más conocidos los planes quinquenales y últimamente septenarios. Dichos planes juegan un papel predominante en la práctica legislativa y administrativa de la URSS, en vista del interés vital que representan, según se piensa, para la prosperidad y la independencia del Estado.<sup>90</sup>

En Francia, el principio de la planificación había sido adoptado por la Constitución de 1946.<sup>91</sup> Este texto prescribía la creación de un “consejo económico”, cuerpo consultivo en relaciones directas con el Parlamento. Una tarea importante que le encargaba la Constitución consistía en preparar y en someter al Parlamento un “plan económico nacional”.<sup>92</sup> Es así como de una manera indirecta —por mediación del consejo económico—, el plan económico del Estado se encontraba en Francia elevado al rango de institución constitucional. La aplicación práctica de este texto constitucional había recibido su expresión en el Plan Monnet, y más tarde, en el Plan Hirsch (1954-1957), establecidos para el conjunto de la economía. En la agricultura, el principio de la planificación fue consagrado por la ley sobre reagrupación rural, tema ya tratado anteriormente.<sup>93</sup>

En el curso de ese mismo año 1946, la Constitución yugoslava reconoció de una manera más perentoria aún el derecho del Estado a ejercer la dirección y el control en el campo de la economía; ella hizo de tal derecho la base de la estructura económica del país<sup>94</sup> al hablar simultáneamente de “control económico” y de “plan economi-

<sup>89</sup> Artículo 11 de la Constitución: “La vida económica de la URSS está determinada y dirigida de acuerdo al plan estatal de la economía nacional con el fin de...”

<sup>90</sup> Artículo 11 de la Constitución de la URSS: “...con el fin de aumentar la riqueza social, de elevar de una manera constante el nivel material y cultural de los trabajadores, de reafirmar la independencia de la URSS y de reforzar su capacidad de defensa.” Ver también Levin-Karass, *op. cit.*, p. 109. Abundante material se encuentra en la revista: *Planovoe Hozáistvo* (en ruso), editada en Moscú.

<sup>91</sup> Artículo 25 de la Constitución francesa (1946).

<sup>92</sup> Artículo 25-2: “El Consejo económico puede, además, ser consultado por el Consejo de Ministros. Y es consultado obligatoriamente a propósito del establecimiento de un plan económico nacional cuyo objeto es el pleno empleo de los hombres y la utilización racional de los recursos materiales.” Ver también Guitton, *H. Economie politique*, Paris, 1956, p. 373.

<sup>93</sup> Ver *supra*, pp. 124-126.

<sup>94</sup> Artículo 15-1: “Con el fin de proteger los intereses vitales de los pueblos, de elevar el nivel del bienestar nacional y de utilizar metódicamente todas las posibilidades y todas las fuerzas económicas, el Estado orienta la vida y la evolución económicas...”

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

co".<sup>95</sup> El problema de la planificación recibió una solución análoga en la Constitución albanesa de 1946.<sup>96</sup> La Constitución del Sarre de 1947 hace recaer en el Estado la obligación de garantizar "la planificación general y la realización de la reconstrucción económica".<sup>97</sup> En la Constitución búlgara de 1947, el plan económico de Estado es un imperativo con respecto al futuro legislador y a la administración.<sup>98</sup> No se trata ya de una alternativa o de una recomendación, sino de una verdadera institución constitucional. Bajo una forma atenuada, que no le imprime el carácter de una obligación, sino el de una posibilidad únicamente, la idea de un plan y de un consejo económico de Estado es adoptado por la nueva Constitución de Venezuela<sup>99</sup> y por la Constitución italiana,<sup>100</sup> ambas de 1947. La Constitución rumana de 1948 prevé igualmente la dirección y la planificación de la vida económica del país por parte del Estado.<sup>101</sup>

Entre las constituciones contemporáneas, la Constitución checoslovaca de 1948 es la que, después de la Constitución de la URSS, se ha adherido más resueltamente al principio de la planificación económica por el Estado, y la que lo trata con más detalle, consagrándole un capítulo especial.<sup>102</sup>

Sus disposiciones presentan un interés particular, porque hacen ver las repercusiones profundas que trae consigo, en la mayoría de los campos del derecho material y procesal, la elevación de la planificación al rango de institución constitucional en una economía socializada. Examinaremos además esta cuestión en el párrafo siguiente.<sup>103</sup> En virtud de esta constitución, "por medio de un plan económico único, el Estado dirige toda la actividad económica..." El objetivo final de esta dirección planificada es: "satisfacer, dentro de límites convenientes, las necesidades nacionales, acrecentar el volumen de la pro-

<sup>95</sup> Artículo 15-2: "Para la realización del plan económico general y del control económico, el Estado se apoya en la colaboración de los organismos sindicales de obreros y de empleados, y en las demás organizaciones del pueblo trabajador."

<sup>96</sup> Albania (1946) artículo 6.

<sup>97</sup> Sarre (1947) artículo 50.

<sup>98</sup> Bulgaria artículo 12-1: "El Estado, por medio de un plan económico nacional, orienta su propia actividad económica y la de las cooperativas y empresas privadas, con el fin de desarrollar en las condiciones más ventajosas la economía nacional y con el de lograr el aumento del bienestar popular."

<sup>99</sup> Venezuela (1947) artículo 73: "...y el Estado se reserva también el derecho de dictar las medidas de naturaleza económica pertinentes para planificar, racionalizar y estimular la producción y regular la distribución y el consumo..."

<sup>100</sup> Italia (1947) artículo 41/3: "La ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica, pública y privada pueda ser dirigida y coordinada hacia fines sociales."

<sup>101</sup> Rumania artículo 15: "El Estado orienta y planifica la economía nacional con el fin de desarrollar el poderío económico del país y de garantizar la independencia nacional."

<sup>102</sup> Capítulo VIII, artículo 162-164 de la Constitución.

<sup>103</sup> Ver *infra*, pp. 436 y ss.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

ducción, mejorar la calidad de ésta y asegurar su continuidad, para lograr la elevación progresiva del nivel de vida de la población”.<sup>104</sup> La constitución aborda en seguida, en términos nada ambiguos, la elaboración del plan y su adopción bajo forma de ley.<sup>105</sup> La preparación y la aplicación del plan son consideradas como “una de las tareas principales del gobierno”.<sup>106</sup> Su ejecución regular, de la que el gobierno asume la responsabilidad, está sometida al constante control del Parlamento.<sup>107</sup> La constitución contiene finalmente una nueva y categórica disposición que define las relaciones entre el plan económico estatal, institución constitucional, y el conjunto de personas físicas o morales susceptibles de participar en la vida económica del país. El plan tiene fuerza obligatoria para todos,<sup>108</sup> y todos están obligados a acatarlo en el ejercicio de una actividad económica.<sup>109</sup> De tal suerte, la constitución estipula explícitamente la prioridad del plan económico estatal, como acto legislativo, sobre cualquier fuente de derechos y obligaciones.

Hagamos notar finalmente que las más recientes constituciones —las de Alemania oriental<sup>110</sup> y de Hungría de 1949—,<sup>111</sup> confieren al principio de la planificación económica estatal un carácter imperativo.

La evolución y la recepción de la planificación en el campo del derecho constitucional están pues en pleno desarrollo.

3. Un análisis aún más preciso de los textos constitucionales ya citados, así como el estudio de las leyes y de la práctica permiten descubrir, en el derecho contemporáneo, una clara tendencia a elevar la planificación económica estatal al rango de institución constitucional. El rasgo común de las constituciones promulgadas después de la segunda guerra mundial radica en el reconocimiento, directo o indirecto, tácito o explícito, del principio de la planificación de la economía.

Sin embargo, el silencio de la constitución en materia de planificación no significa que no se pueda recurrir a ella. Dentro de la más amplia acepción del término, planificación quiere decir, en efecto, previsión, sistematización, programa; y ningún gobierno puede prescindir de ella. Sin tener otro motivo que el deber general que incumbe al Estado de procurar el bienestar de sus ciudadanos, la planificación no es extraña a los países dotados de una estructura económica liberal. Es por lo que, aún en los Estados en donde los actos legis-

<sup>104</sup> Artículo 162 de la Constitución.

<sup>105</sup> Artículo 163-1 de la Constitución.

<sup>106</sup> Artículo 163-2 de la Constitución.

<sup>107</sup> Artículo 163-3 de la Constitución.

<sup>108</sup> Artículo 164-1 de la Constitución.

<sup>109</sup> Artículo 164-2 de la Constitución.

<sup>110</sup> Alemania Oriental (1949), artículo 21: “El Estado elabora el plan económico público por medio de sus órganos legislativos...”

<sup>111</sup> Hungría, artículo 5: “Un plan económico de Estado determina la vida económica de la República.”

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

lativos no manifiestan abierta y explícitamente una tendencia a la socialización de la vida económica, la planificación puede ser adoptada de manera incidental y en un mayor o menor grado. Así, para las necesidades de la estructura económica en tiempos de guerra, Suiza, en 1944, planificó en tres etapas sucesivas el crecimiento de las tierras cultivadas. Ese fue el objeto del plan Wahlen, basado en la decisión gubernamental del primero de octubre de 1940.<sup>112</sup> La planificación como principio de dirección en ciertas regiones o en ciertas ramas económicas, es igualmente conocida en los Estados Unidos. Podemos citar principalmente el plan de la *Tennessee Valley Authority* que bajo la alta autoridad y el control del Estado ha permitido transformar y acrecentar el valor de una región de cerca de 100,000 km.<sup>2</sup><sup>113</sup> En este caso el plan se destinó a corregir una situación caótica originada por la iniciativa y la propiedad privadas.<sup>114</sup> Aplicado en una economía de estructura liberal, dio buenos resultados según la opinión general.<sup>115</sup> En Inglaterra existe también un plan económico estatal.<sup>116</sup> Además la mayoría de los países tienen hoy día planes más o menos análogos.<sup>117</sup>

En definitiva, la diferencia entre el plan que es erigido en institución constitucional y el que no lo es, se reduce al hecho de que, en el segundo caso, no se puede recurrir a la planificación, en tanto que en el primero, el gobierno está obligado a preparar un plan y a ceñirse a él. Es la única diferencia que es posible destacar desde el punto de vista constitucional. Cuando los textos constitucionales no contienen indicaciones sobre la elaboración y la aplicación del plan, y especialmente sobre las formas jurídicas que deben revestir estas últimas, el plan puede ser realizado por todos los medios legales posibles, desde las simples disposiciones gubernamentales, actos y reglamentos administrativos, hasta los actos legislativos. La administración dispone de esos medios de realización cuando el plan es una institución cons-

<sup>112</sup> Wahlen, F. T. *Das schweizerische Anbauwerk 1940-1945*, Zürich, 1945, pp. 4 y ss. Blattmann, W., *op. cit.*, pp. 10 y ss.

<sup>113</sup> Ver *supra*, pp. 66-67, 101; Roehrig, H. W., *op. cit.*, pp. 10 y ss., al igual que la bibliografía mencionada. Savatier, R. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 74.

<sup>114</sup> Savatier, R. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 75.

<sup>115</sup> Roehrig, H. W. *Op. cit.*, p. 7. Savatier. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 76: "...Ése plan ha dado resultados admirables unánimemente reconocidos."

<sup>116</sup> Labour Party, *Speakers' Handbook*, p. 53: "In 1948 the Government drew up a Four-Year-Plan devised to make Britain independent of external aid by the middle of 1952." Clarke, J. J., *Law of Housing and Planning*, Londres, 1949, p. 438.

<sup>117</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, p. 58: "Sin que esas cifras puedan ser consideradas como limitativas, hemos enumerado en el mundo —sin incluir a la URSS— más de quince planes únicos de la economía y cerca de doscientos cincuenta planes diversos, económicos o sociales."



## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

titucional y cuando no lo es. Ella emprende la planificación según su punto de vista, con el propósito de llevar a cabo de un modo sistemático un programa de gobierno determinado.

4. Lo que acabamos de exponer muestra igualmente que las diferentes constituciones no han conferido el mismo significado a la planificación. Se pueden descubrir varios grados de ella, según la intención que haya guiado a sus autores y según la estructura general, económica y política del país en cuestión. Mencionábamos anteriormente, desde un punto de vista puramente jurídico, las hipótesis que hace nacer la aceptación de la planificación como institución constitucional.<sup>118</sup> Existe por una parte, el plan-voto, aprobación o directiva gubernamental, y por la otra, el plan “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones. El paso del “plan-directiva” al plan “super ley” es ciertamente difícil,<sup>119</sup> pero ya ha sido estudiado y experimentado en una gran medida.<sup>120</sup> Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de crear nuevas subdivisiones en el interior de los límites indicados.

La adopción de la planificación como institución constitucional tiene por consecuencia principalmente que el futuro legislador y la administración se vean constreñidos a seguir obligatoriamente un cierto orden económico, en el que el Estado está llamado a desempeñar un papel directivo activo. Se sobrentiende que este nuevo orden económico, que descansa sobre el plan de Estado, ha de proceder en lo sucesivo teniendo en cuenta no ya los intereses privados, sino el interés común de todos los ciudadanos. Presenta además las características de un sistema durable; no es ni un paliativo ni una institución temporal.<sup>121</sup> De tal suerte, el verdadero objetivo de la aceptación del plan económico estatal como institución constitucional debe ser buscado en el deseo del legislador de obligar a la administración y al futuro legislador a introducir de manera permanente el principio de la planificación dentro de la organización económica del Estado.

### § 4. *El plan como “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones*

1. Cuando el Estado desempeña un papel económico esencial, se hace necesario subordinar la vida económica de todo el país a las prescripciones de un plan económico nacional, de un “plan-ley”, lo que en último análisis impone la obligación de colocar las disposiciones del plan por encima de las leyes ordinarias; en otros términos, en plan económico

<sup>118</sup> Ver *supra*, pp. 430 y ss.

<sup>119</sup> Rivero. *Le Plan Monnet*, p. 15.

<sup>120</sup> Ver *supra*, pp. 432-434.

<sup>121</sup> Romeuf. *L'Économie planifiée*, p. 58.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

de Estado aprobado por el parlamento adquiere, en el campo del derecho material, una preponderancia que lo eleva al rango de “super ley”.<sup>122</sup>

Tan pronto como se confiere al plan la fuerza de una “super ley”, se hace indispensable, desde el punto de vista de los principios de la teoría, precisar las relaciones entre esta “super ley” y las leyes ordinarias, muy especialmente las leyes vigentes.<sup>123</sup> El problema que se plantea después concierne a la libertad de contratación en general y al contrato en particular. Si se desea, en efecto, que las relaciones jurídicas vinculadas al plan económico estatal tengan una prioridad sobre todo y sobre todos, es necesario que el plan tenga la fuerza de una “super fuente” o de una “fuente suprema” de derechos y obligaciones.<sup>124</sup>

Sin embargo cuando al hablar del plan, empleamos los términos “super ley” o “super-fuente”, no hay que olvidar que se trata de una terminología nueva que todavía no significa nada por sí misma y la cual debe ser precisada.

2. Respecto al problema del “plan-ley” tomado como “super ley”, debemos señalar inmediatamente que no se trata de conferir al “plan-ley” una fuerza puramente negativa —la de abrogar toda ley cuyas disposiciones estuvieran en contradicción con él, o de afectar con nulidad absoluta toda relación jurídica que se le opusiera.<sup>125</sup> El plan es una realidad económica en potencia, viviente y dinámica, que anuncia una obra creadora; por eso, los juristas no deben olvidar que para crear no basta abrogar o pronunciar nulidades. Siendo así, la principal dificultad consiste en determinar las nuevas relaciones que se establecen entre el plan “super ley” y los textos legislativos referentes, en especial, al derecho de bienes, y muy especialmente a las obligaciones: ¿de qué manera conviene asegurar la aplicación paralela del plan y de las otras leyes, y cuál solución hay que dar a un posible conflicto entre éstas y aquél? Si el “plan-ley” no tuviera una fuerza particular, ni el poder de influir sobre las normas del derecho de bienes ni sobre las relaciones jurídicas que de ellas derivan, tendrían pocas probabilidades de lograr su fin. Porque conservando intacta la fuerza de esas normas y esas relaciones, dejando a la economía nacional desarrollarse con base en el derecho privado y más especialmente en el derecho contractual, se obtendrían resultados, a pesar

<sup>122</sup> Artículo 11 de la Constitución de la URSS: “La vida económica de la URSS está determinada y dirigida por el plan estatal de la economía nacional...”; ver los textos constitucionales ya citados de los diferentes países y especialmente de los países de Europa oriental.

<sup>123</sup> Vedel, G. *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, p. 492: “Salta a la vista inmediatamente, sobre el terreno mismo, una contradicción entre el concepto clásico de la ley y la significación política y económica profunda de la planificación que consiste en hacer ‘super-leyes’ de los planes.”

<sup>124</sup> Rivero, J. *Le Plan Monnet*, p. 17.

<sup>125</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, p. 74; del mismo autor, *Naturaleza jurídica de los Planes económicos*, pp. 26 y ss.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

de la existencia de un “plan-ley”, que podrían entrar en contradicción muy fácilmente con los objetos asignados por éste último. Resultados que serían contrarios a las disposiciones constitucionales concernientes al plan.<sup>126</sup> Si tuviese, por otra parte, la fuerza de cualquier ley ordinaria, dicho “plan-ley” se expondría a no ser sino un simple voto o una instrucción, en vista del estado actual del derecho —hipótesis que ya consideramos anteriormente—, o a anular pura y simplemente las leyes y reglamentos que pudieran no estar de acuerdo con él. No es sin embargo a lo que tiende el plan “super ley”. Se trata de colocarlo *por encima* de las demás leyes, y *no* de *substituir*las por éste, de dar únicamente la prioridad a su realización, y nada más.<sup>127</sup>

¿Cuáles serán desde ahora, teniendo en cuenta todo lo anterior, las relaciones entre el plan “super ley” y las demás leyes? La técnica legislativa sólo conoce hasta ahora —y en ciertos Estados solamente—, la distinción entre la *ley* y la *constitución*, por una parte, y por la otra, entre dos leyes, de las cuales la segunda es más reciente, y por lo tanto posee el efecto de abrogar la primera en virtud de la regla *lex posterior derogat priori*. Pero esas distinciones son demasiado categóricas y traen consigo la anulación de toda ley contraria a la constitución o a una ley más reciente. La elevación del plan al rango de “super ley” no tiene por fin provocar en modo alguno una nulidad tan radical de las normas que no estén en armonía con él. Por el contrario, el fin deseado es el de colocarlo por encima de las leyes existentes y de las obligaciones ya nacidas o por nacer, *para coordinarlas* en beneficio de la realización del plan,<sup>128</sup> y no para proclamarlas nulas e inexistentes.

Por consiguiente, el resultado buscado es hacer del plan “super-ley”, no un factor de anulación, sino un factor que permita coordinar las leyes, las fuentes de derechos y las relaciones jurídicas existentes en ciertos casos solamente, a saber *en la medida* 1), *durante el tiempo* 2) y *tan a menudo* 3) como sea necesario para la realización del plan. Con el plan “super-ley” aparece así un acto legislativo de naturaleza particular y sin equivalente dentro del sistema jurídico clásico.

3. ¿Qué sucede, por otra parte, con el plan en tanto que “super fuente” de derechos y obligaciones? En lo que concierne al papel desempeñado por el plan “super-ley” dentro del campo del derecho de bienes, y especialmente del derecho de las obligaciones, es posible formular dos hipótesis:

En la primera, el plan “super ley” tendrá por efecto reemplazar al derecho contractual por el derecho administrativo, y al contrato

<sup>126</sup> Ver *supra*, los textos constitucionales citados.

<sup>127</sup> Stainov, P. *Naturaleza jurídica de los Planes económicos*, p. 81.

<sup>128</sup> Por ejemplo, el artículo 5 ya citado de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

por un acto administrativo. Si a primera vista esta solución parece ser lógicamente la única valedera, ella inspira con razón un profundo horror a los civilistas.<sup>129</sup> Pero los iniciadores de las nacionalizaciones y de la socialización se han abstenido de adoptarla.<sup>130</sup> Por el contrario el rasgo común de todas las medidas de nacionalización y de socialización es, como lo hemos visto, el reservar la actividad económica a sujetos de derecho especiales —a las empresas estatales con personalidad diferente de la personalidad jurídica del Estado y sometidas al régimen del derecho privado, es decir contractual.<sup>131</sup>

Por lo tanto no se trata sino de dar la prioridad deseada a las relaciones de derecho engendradas con motivo de la ejecución del plan. Es menester por consecuencia que el plan “super ley” desempeñe en el campo del derecho privado, y específicamente en el del derecho de las obligaciones, el papel de “super fuente” de derechos y obligaciones, en el sentido de que pueda modificar o anular las relaciones legales o contractuales, pero *con la condición* solamente 1) de que esas relaciones se opongan a su ejecución, y aún más sólo será así *durante el tiempo* 2) y *en la medida* 3) en que sea necesario.<sup>132</sup> Es respecto a esto que el plan “super ley” constituye una “super fuente” de derechos y obligaciones en el campo del derecho contractual.<sup>133</sup> Esta prioridad pues no tiene como fin colocar pura y simplemente al plan “super fuente” por encima de las otras fuentes para anularlas tan pronto como se encuentren en contradicción con él, sino *coordinarlas, dentro de los límites del plan*, con miras a la realización de los objetivos previstos. Así, nos encontramos frente a una *nulidad de naturaleza particular* y provista de una fuerza interior que permite que un hecho o una relación jurídica —afectado temporalmente, en una medida determinada y en ciertos casos, por esta nulidad— pueda ser una fuente de derechos y de obligaciones. Eso significa que esta nulidad produce siempre no solamente su efecto negativo, sino que crea también, al mismo tiempo, la posibilidad o la obligación: *de modificar* los derechos y las obligaciones sobre los que se ejerce su efecto negativo, o de *hacer nacer* nuevas relaciones de derechos y obligaciones en el lugar de aquellos que ha destruido. Se le podría calificar por consiguiente como una nulidad “maleable”.

Se puede lograr por diferentes medios que el “plan-ley” produzca tales efectos jurídicos, primero de una manera preventiva, ordenando

<sup>129</sup> Rivero. *Le Plan Monnet*, p. 11.

<sup>130</sup> Ver *supra*, p. 311. Ver también Savatier. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 178.

<sup>131</sup> Ver *supra*, pp. 326 y ss.

<sup>132</sup> Halfin, R. O. *El Acto administrativo y el Contrato del Derecho civil* (en ruso), revista: *Sovietskoe gosudarstvo i pravo*, de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1952, núm. 1, pp. 45-48.

<sup>133</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 357.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

a las partes, es decir a los particulares y a las empresas, por medio de disposiciones generales, ceñirse a las necesidades de la planificación,<sup>134</sup> después declarando nulos los contratos y, de una manera más general, las relaciones de derechos y obligaciones contrarias al plan.<sup>135</sup> Es la solución adoptada en un sistema que se caracteriza por la nacionalización integral de la economía; tal solución se impone y se hace posible<sup>136</sup> en razón de dos particularidades que posee la aplicación práctica de las nacionalizaciones en tal sistema: a) la creación de empresas estatales, personas morales de naturaleza mixta, pero con personalidad jurídica diferente de la del Estado y provistas de un estatuto especial; b) el mantenimiento de esas empresas bajo el régimen del derecho privado y especialmente de la libertad de contratación en lo que respecta a su actividad.

El plan como "super ley" *no se conforma con abrogar*, en ciertos casos, una ley o con afectar las relaciones jurídicas con alguna nulidad, sino que *continúa actuando* al exigir que las leyes o las relaciones afectadas sean *armonizadas* con las necesidades y las prescripciones del plan.<sup>137</sup> Esta coordinación se obtiene gracias a una institución especial —"el arbitraje de Estado"—, de la que tendremos ocasión de hablar más adelante.<sup>138</sup>

De todo lo dicho resulta que la elevación del plan económico de Estado al rango de fuente de obligaciones marca una nueva fase de la penetración del derecho público en el campo del derecho contractual. Ese fenómeno presenta las dos características siguientes:

a) Por una parte, el plan económico de Estado se convierte en una fuente de derecho contractual, a la que se encuentra subordinado el verdadero derecho contractual creado por las partes contratantes y que para éstas tiene fuerza de ley. Todo aquello que, dentro de un contrato, no está en armonía con el plan económico de Estado, debe ser recti-

<sup>134</sup> Artículo 164-2 de la Constitución de Checoslovaquia: "Las personas físicas y morales deben adaptar sus actividades económicas al plan económico único." Artículo 1 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950: "La presente ley regula las obligaciones y los contratos con el fin de cooperar a la edificación del socialismo, a la ejecución del plan económico estatal y a la realización de los derechos civiles de los trabajadores en la República Popular Búlgara."

<sup>135</sup> Artículo 26 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950: "Son nulos los contratos contrarios al plan económico de Estado..."

<sup>136</sup> Savatier. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 82: "Es particularmente interesante comprobar que el contrato también armoniza con el plan soviético, en un país colectivizado por excelencia."

<sup>137</sup> Artículo 6 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950: "Si las cláusulas del contrato, celebrado en ejecución de un acto de planificación... no corresponden a este acto, serán consideradas como nulas y *deberán ser armonizadas con el contenido de dicho acto.*"

<sup>138</sup> Ver *infra*, pp. 449 y ss.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

ficado o declarado nulo cualquiera que sea la voluntad expresada por las partes.<sup>139</sup>

b) Por otra parte, teniendo el poder, por medio de los actos de ejecución del plan denominados “prescripciones del plan”,<sup>140</sup> de obligar a las empresas estatales a celebrar contratos.<sup>141</sup> o a renunciar a los contratos celebrados, así como de modificar las obligaciones existentes, el plan económico estatal aparece como un factor que suprime en cierto sentido la distinción entre las obligaciones contractuales y las obligaciones legales, factor que no encuentra su equivalente dentro del derecho clásico.<sup>142</sup>

Podemos decir pues que nos encontramos ante la subordinación del derecho contractual a la voluntad del Estado, es decir de la colectividad.<sup>143</sup> El contrato sigue siendo la ley de las partes, pero por encima de él, y en la medida en que la voluntad de las partes no se ciñe al plan económico estatal, se encuentra la voluntad del Estado, tal como se manifiesta en el plan aprobado en forma de ley.<sup>144</sup> Sin embargo no hay que deducir de lo anterior, como algunos lo han hecho erróneamente,<sup>145</sup> que el contrato es reemplazado pura y simplemente por la voluntad del Estado y por constreñimiento. Considerado como fuente de derechos y obligaciones el plan no significa sino una limitación —digamos, para ser más precisos, una limitación más—, de la libertad contractual, semejante a la que ya conoce el derecho contemporáneo, así como una extensión de los casos de nulidad absoluta o relativa de los contratos.<sup>146</sup>

4. Todo esto conduce a una nueva evolución del derecho privado, especialmente en lo que respecta a las obligaciones. El fenómeno es inevitable cuando las nacionalizaciones y la planificación estatal adquie-

<sup>139</sup> Artículo 1, 5, 6 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950.

<sup>140</sup> Ver *infra*, pp. 450-453.

<sup>141</sup> Artículo 5 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11. 1950: “Los órganos de ejecución del plan económico estatal... pueden imponer la obligación de dar o de hacer algo o de celebrar un contrato.” Ver también Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 361.

<sup>142</sup> Ver *infra*, pp. 454-458.

<sup>143</sup> Savatier. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 17.

<sup>144</sup> Wassilev, L. *Disposiciones Bilaterales de Planificación y Contratos de Obligaciones* (en búlgaro), en: Public. del Instituto Económico y Jurídico de la Academia de Ciencias de Bulgaria, 1951, p. 152: “El contrato celebrado en ejecución de las disposiciones bilaterales de planificación es, por su función y por su régimen jurídico, un nuevo contrato de tipo socialista...”

<sup>145</sup> Ver, por ejemplo, *Jane Aubert-Kries*, *Revue d'Economie politique*, 1950, núm. 5, p. 571.

<sup>146</sup> Gahler, R. *Op. cit.*, p. 373, califica de la manera siguiente esas relaciones contractuales: “...werden diese Abmachungen als durch die öffentlich-rechtliche Planung modifizierte Verträge des bürgerlichen Rechts zu bezeichnen sein.”

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

ren una importancia preponderante en la economía. Ni aun los países que han efectuado solamente nacionalizaciones parciales pueden sustraerse por completo a él<sup>147</sup> Sin embargo hay que esperar aún algún tiempo antes de ver tomar cuerpo a ese *nuevo derecho privado*. En la URSS y en Europa oriental, el proceso está bastante avanzado, las constituciones de esos países ya han tomado claramente su posición frente a las nacionalizaciones y a la planificación económica estatal.<sup>148</sup> El derecho civil debe ajustarse a esas disposiciones constitucionales.<sup>149</sup> Lo más importante queda aún por hacer: crear un derecho civil fundado en los principios socialistas. En la hora actual, aún en la Unión Soviética esta tarea está apenas siendo esbozada.<sup>150</sup> El *Código civil de la RSSR de 1922*, y los códigos de las otras repúblicas soviéticas no llevaban impreso el sello del derecho civil socialista, fueron modificados sin embargo en varias ocasiones y algunas de sus disposiciones han quedado como letra muerta.<sup>151</sup> Después de la segunda guerra mundial, se volvió a estudiar este problema sin haber sido adoptado aún ningún proyecto. Desde el punto de vista legislativo, esta nueva forma del derecho de las obligaciones aplicado en la URSS y en Europa oriental ha encontrado su expresión hasta el presente en la ley civil checoslovaca de 1950, en la ley búlgara sobre obligaciones y contratos de 1950<sup>152</sup> y en el *Código civil húngaro* de 1959.

Desde su preámbulo la ley búlgara sobre obligaciones y contratos tiene el cuidado de declarar que reglamenta las obligaciones y los contratos con el deseo de contribuir: 1) a la edificación del socialismo, 2) a la ejecución del plan económico estatal y 3) a la realización de los derechos civiles de los ciudadanos.<sup>153</sup> Esta enumeración tiene como consecuencia graduar la importancia y la fuerza de las fuentes de obligaciones y, contrariamente a los principios del derecho clásico, relega al tercer lugar la realización de los derechos de los ciudadanos haciéndola preceder de “la edificación del socialismo” 1) y de “la ejecución del plan económico nacional” 2). Esta nueva jerarquía de las fuentes de obligaciones aparece aún con más claridad en las “Disposiciones generales” de la ley.<sup>154</sup> Porque las organizaciones socialistas, es decir el

<sup>147</sup> Gahler, R. *Op. cit.*, p. 373: “Es ist im Gegenteil festzustellen, dass in der einschlägigen Gesetzgebung für die V.E.B. das Rechtsinstitut des Vertrages neu belebt wird.”

<sup>148</sup> Ver *supra*, pp. 356-433.

<sup>149</sup> Ver el diagrama en la p. 349.

<sup>150</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 82.

<sup>151</sup> Conforme al proceso evolutivo de la realización de las diferentes instituciones socialistas, el derecho civil de la URSS ha sido completado por un importante número de actos legislativos y administrativos, siendo enumerados los más importantes en la obra ya citada de Genkin, Bratus, Lunz, Novizky, pp. 79-87.

<sup>152</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 23.

<sup>153</sup> Artículo 1 de la ley.

<sup>154</sup> Artículo 2-4 del capítulo 1 de la ley.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

Estado considerado como patrón, así como las empresas estatales y las cooperativas “ejercen sus derechos conforme al plan económico nacional del Estado”.<sup>155</sup> En cuanto a los ciudadanos, ellos “gozan de sus derechos para la satisfacción de sus necesidades”, pero “no pueden ejercer esos derechos contrariando los intereses de la sociedad socialista”.<sup>156</sup> Dado que según los términos del preámbulo de la ley los intereses de la sociedad socialista están por encima aún del plan económico estatal, con mayor razón, los intereses y los derechos de los ciudadanos les están también subordinados.<sup>157</sup>

Tratando en seguida de las fuentes de las obligaciones, la ley formula una regla según la cual los actos tendientes a la ejecución del plan pueden, según la voluntad de los órganos encargados de asegurar ésta, crear una obligación de dar o de hacer, o también de celebrar contratos. De tal suerte, las obligaciones que pueden en principio contraerse libremente están sometidas sin embargo al plan económico nacional. Eso vale también para el nacimiento, existencia, interpretación y extinción de las obligaciones.<sup>158</sup> La autonomía de la voluntad se conserva, pero los contratos “sirven al desarrollo de la edificación del socialismo, a la realización del plan económico nacional del Estado, así como a la satisfacción y a la defensa de los intereses materiales y culturales de las organizaciones socialistas y de los ciudadanos, según los principios socialistas”.<sup>159</sup> Los contratos no deben contener además cláusulas contrarias “a la ley, al plan económico nacional estatal, ni a las reglas de la sociedad socialista”.<sup>160</sup> El plan económico estatal constituye la base en que deben descansar las relaciones entre acreedores y deudores en general, “los que deben acatar, en sus relaciones recíprocas, las reglas de la sociedad socialista, la moral socialista y el plan económico nacional del Estado”.<sup>161</sup>

En una palabra, a pesar de conservar el principio de la libertad contractual, el derecho de las obligaciones en su conjunto está al servicio del plan económico estatal;<sup>162</sup> los contratos que se oponen al plan son afectados por la nulidad,<sup>163</sup> pero por una nulidad que reviste, como ya lo habíamos indicado, un carácter especial: una nulidad “maleable”.

<sup>155</sup> Artículo 3 de la ley.

<sup>156</sup> Artículo 4/2 de la ley.

<sup>157</sup> Wassilev, L. *Problemas del Régimen de los Contratos Según el Nuevo Derecho de las Obligaciones* (en búlgaro), Public. del Instituto Económico y Jurídico de la Academia de Ciencias de Bulgaria, 1951, núms. 3-4, pp. 103.

<sup>158</sup> Artículo 8/1: “Los contratos son celebrados y ejecutados con base en la estructura política del Estado socialista, en la propiedad socialista de los medios de producción y en el plan económico estatal.”

<sup>159</sup> Artículo 8/2 de la ley.

<sup>160</sup> Artículo 9/1 de la ley.

<sup>161</sup> Artículo 63 de la ley.

<sup>162</sup> Wassilev, L. *Carácter y Principios del Nuevo Derecho de las Obligaciones*, p. 53. Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 361.

<sup>163</sup> Artículo 26 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950.



## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

5. En último análisis, esta evolución no constituye un fenómeno absolutamente nuevo, sino la consecuencia lógica —algunos la llamarían quizás hipertrofia—, de la intromisión del Estado en el terreno de la libertad contractual, intromisión que no deja de acrecentarse desde hace varias décadas manifestándose en las más variadas circunstancias y en las formas más diversas. La mayor parte de las leyes civiles vigentes enuncian, en efecto, el principio de que el contrato tiene fuerza de ley para las partes. Eso no impide sin embargo que el libre arbitrio de los particulares se encuentre en nuestros días muy limitado en el campo contractual.<sup>164</sup>

En primer lugar, la noción de “orden público”, que se opone dentro del derecho contractual a la autonomía de la voluntad, ha tomado en estos últimos años un significado cada vez más amplio. Admitimos a este respecto que las tendencias y las doctrinas políticas (totalitarismo, fascismo, etcétera) no son las únicas que han extendido el alcance de esta noción hasta el punto de hipertrofiarla. Las necesidades sociales y las exigencias de los tiempos modernos han llevado, por su parte, a una concepción más amplia del orden público. La limitación del libre arbitrio de las partes por el derecho público origina el hecho de que varios contratos se vean reducidos a un marco muy rígido, si es que no son prohibidos por completo. Muchos de los convenios aparecen así como contrarios a las leyes de carácter público. Aún cuando realiza todos sus efectos y tiene fuerza de ley entre las partes, el contrato es sólo una ley de naturaleza privada y debe, como tal, borrarse ante la ley que es obligatoria para todos y que presenta un carácter público.

Después de las transformaciones sociales, vemos surgir igualmente, al lado de la noción general de un orden público ampliado que disminuye la autonomía de la voluntad, una serie de fórmulas concretas que restringen el campo del derecho contractual. Nos referimos especialmente a dos nuevos fenómenos que Savatier<sup>165</sup> designa como *éclats*, del contrato ellos son, por una parte, el contrato colectivo, en el que la voluntad de los representantes de un grupo substituye a la voluntad de las partes, y, por la otra, el “contrato forzoso” en el que la voluntad de una de las partes es reemplazada por la del Estado.<sup>166</sup> Dentro de la categoría de las limitaciones que se manifiestan en este grado de evolución social, conviene clasificar además las que constituyen la reglamentación de los precios, el contrato de “alquiler” en periodos de crisis de alojamiento, el contrato de “venta” cuando se encuentra instituida la colecta de géneros de consumo, así como el contrato de “seguro”

<sup>164</sup> Lo que hace exclamar a Savatier. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, p. 5: “...Era tan hermosa y tan sencilla, la noción de contrato en el Código civil.”

<sup>165</sup> Savatier. *Les Métamorphoses économiques et sociales*, pp. 5 y ss.

<sup>166</sup> Savatier, R. *Idem*, p. 49.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

obligatorio, etcétera. Se puede afirmar que en nuestra época de crisis sucesivas, son raros los contratos que escapan al control del Estado.<sup>167</sup> Parece ser que ha concluido el tiempo de su libertad soberana.<sup>168</sup>

Si a los casos ya citados y que permiten concluir que queda muy poco de aquel contrato considerado como la “ley de las partes”, se agrega todavía el del “plan-ley” colocado, como fuente de derechos, por encima del contrato, resulta evidente que dentro de una economía socializada, el contrato, aun permaneciendo como fuente principal de derechos y obligaciones, tiene ahora un contenido y un fin enteramente diferentes.

6. Así, la naturaleza jurídica del plan económico estatal considerado, a la luz de las socializaciones y nacionalizaciones efectuadas, como “super ley” y “fuente suprema” de derechos y obligaciones, puede resumirse de la siguiente manera:

a) La tendencia de las legislaciones contemporáneas consiste en dar a la planificación estatal la forma de un “plan-ley”; frecuentemente esta tendencia se apoya en recomendaciones o prescripciones de orden constitucional.<sup>169</sup> La planificación se convierte por consiguiente en un elemento estable de la estructura estatal y en un principio al que deben ceñirse en su actividad el futuro legislador y la administración.

b) La realización del plan en forma de “plan-ley” establecido para un periodo de 1, 2, 5 ó más años de acuerdo a las posibilidades y a las particularidades de la economía nacionalizada, necesita de la promulgación de una serie de actos auxiliares tanto legislativos como administrativos, y de la creación de relaciones contractuales que deberán estar, como las relaciones ya existentes, subordinadas al “plan-ley”, lo que conduce a atribuirle la fuerza de una “super ley” y de una “fuente suprema” de derechos y obligaciones.<sup>170</sup>

c) El “plan ley” aprobado por el parlamento basa igualmente su fuerza en el hecho de vincular para el futuro al parlamento mismo.<sup>171</sup> Precisando más, el parlamento deberá ceñir su actividad a él y no podrá aprobar leyes que lo afecten. De lo anterior resulta que los nuevos actos legislativos que están en contradicción con el plan se consideran

<sup>167</sup> Ripert, G. *Le Régime démocratique*, p. 280: “Todos los contratos, en la hora actual, están sujetos a una reglamentación cada día más estrecha.”

<sup>168</sup> Savatier. *Les Métamorphoses économiques...*, p. 6: “La libertad civil, la del particular, tuvo ya su época de apogeo; actualmente está en decadencia, casi en derrota absoluta... y esta ruina se ha consumado en muy poco tiempo.”

<sup>169</sup> Artículo 11 de la Constitución de la URSS. Artículo 162-164 de la Constitución de Checoslovaquia. Ver *supra*, pp. 432 y ss.; igualmente artículo 25 de la Constitución de Francia de 1946.

<sup>170</sup> Artículo 1, 5, 6, 7, 8/2, 26 de la ley sobre obligaciones y contratos del 22.11.1950 de Bulgaria.

<sup>171</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, p. 79.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

como nulos o deben adaptarse posteriormente; en cuanto a las leyes ya existentes, éstas son modificadas en la medida en que se oponen a las disposiciones del plan. Sin embargo eso no significa que una vez que haya sido aprobado y adoptado dicho plan, el parlamento sea impotente para actuar. Le es permitido realizar cambios en el plan, anularlo o reemplazarlo por otro.<sup>172</sup> Debe tratarse no obstante de un cambio expreso y directo porque, mientras está en vigor, dicho plan sólo puede realizarse con la condición de que las demás leyes, presentes y futuras, le estén subordinadas.

d) El hecho de otorgar al “plan-ley” la fuerza de una “super ley” y de una “super fuente” o “fuente suprema” implica para la totalidad de los ciudadanos la obligación de acatarlo en el ejercicio de sus actividades, y especialmente el deber de modificar, si hay razón para ello, sus relaciones contractuales, con el fin de concurrir a la realización del plan.<sup>173</sup> Luego el plan se dirige igualmente a todos los particulares y, según los casos, suprime o limita su libertad de acción.<sup>174</sup> De tal suerte el “plan-ley” aparece como una fuente suprema de derechos y obligaciones y simultáneamente restringe radicalmente la libertad de contratación y la autonomía de la voluntad.

e) Por la influencia que ejerce en el campo del derecho privado y particularmente en el de las obligaciones, el “plan-ley” engendra una *nueva y especial nulidad*, semejante a la que deriva del “orden público”, aunque de carácter menos absoluto. En tanto que el orden público trae consigo, en efecto, la nulidad de los contratos que no lo respetan, el “plan-ley” anula los contratos que le son contrarios, pero se conforma en cambio con transformar aquellos que, con una modificación, pueden armonizarse con él. Desde este punto de vista la naturaleza jurídica del “plan-ley” se semeja a la de la nulidad relativa. No obstante estamos en presencia de una nulidad relativa de un género nuevo que, con el concurso de la institución denominada *arbitraje de Estado*, tiende a realizar una obra creadora, no a destruir.<sup>175</sup>

### § 5. Ejecución del plan

Nos falta ver la manera cómo obra concretamente la ejecución del plan y los problemas jurídicos que plantea.<sup>176</sup> En sí misma, la ejecu-

<sup>172</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, p. 80.

<sup>173</sup> Artículo 1 ya citado de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950.

<sup>174</sup> Wassilev, L. *Problemas del Régimen de los Contratos...*, p. 126: “La violación de las reglas de la coexistencia socialista como causa de nulidad de un contrato, es un nuevo momento esencial de la nulidad contractual...”

<sup>175</sup> Ver *infra*, pp. 455 y ss.

<sup>176</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, pp. 5-6.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

ción presenta dos aspectos: la organización propiamente dicha y el aspecto jurídico material.

I. 1. En lo que respecta a la *organización*, primeramente, la ejecución del plan es confiada a los órganos correspondientes.

a) El Consejo de Ministros, es decir el gobierno como entidad, debe ser considerado como el principal y verdadero organismo encargado de la ejecución de un plan económico estatal en todos sus grados. Ello deriva de las reglas elementales sobre las funciones del gobierno y del parlamento y sobre sus relaciones respectivas. Algunas constituciones recientes subrayan este hecho de una manera formal.<sup>177</sup> El gobierno es el encargado por la constitución y el responsable ante el parlamento de toda la administración y, naturalmente, de la ejecución del plan.

b) Pero si se toma en consideración la importancia extraordinaria atribuida en nuestros días al plan económico estatal, resulta natural y común el hecho de que se encargue a un organismo especial la elaboración, la utilización y el control de la ejecución de dicho plan; generalmente este organismo está directamente asociado al Consejo de Ministros y lleva la denominación de "Comisión del plan", "Consejo del plan", "Negociado del plan", etcétera.<sup>178</sup> Las prerrogativas de tal comisión o de tal consejo provienen de la estructura jurídica concreta del plan prevista por la constitución o por la ley del plan. En el caso de que ni la constitución, ni una ley especial las prevean, ellas derivan de la competencia normal del gobierno.<sup>179</sup> Sin embargo, el funcionamiento de tal "Comisión" o de tal "Consejo" es un elemento constitutivo de la economía socialista, cuya característica es precisamente la de que no funciona sino dentro del marco de tal plan económico en conjunto. La tarea que compete a la Comisión del plan es la de preparar los planes económicos de Estado, con el fin de garantizar las correctas relaciones entre las diferentes ramas de la economía nacional. Dicha comisión controla su aplicación regular, elabora métodos para su popularización, estudia, en otras palabras, las medidas económicas que interesan a un país determinado presentando al efecto ante el Consejo de Ministros los proyectos apropiados.

<sup>177</sup> Por ejemplo, el artículo 163/2 de la Constitución de Checoslovaquia: "La preparación al igual que la realización del plan económico único incumbe al Gobierno como una de sus tareas primordiales..."; artículo 163/3: "El Gobierno presenta regularmente informes a la Asamblea Nacional sobre la ejecución del plan económico único."

<sup>178</sup> Trainin, I. P. Levin, I. D. *Derecho del Estado Soviético*, (en ruso), Moscú, 1948, p. 97.

<sup>179</sup> Por ejemplo, Inglaterra ha edificado un sistema de planificación relativamente extenso sin disponer de ningún texto constitucional, ver Labour Party, *Speakers' Handbook*, 1949-1950, p. 123.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

El conjunto de servicios y administraciones del país están normalmente a la disposición de la “Comisión del plan” y están obligados en consecuencia a proporcionarle todos los informes requeridos. Por su parte, este organismo auxiliar del Consejo de Ministros —la “Comisión del plan”, el “Consejo del plan” o el “Negociado del plan”—, creado con miras a la planificación, puede tener sus propias subdivisiones o delegaciones en los diferentes ministerios, ante las autoridades gubernamentales y económicas. En caso de planificación integral, la ejecución del plan es confiada a una “Comisión del plan”<sup>180</sup> con delegaciones en el seno de las diversas administraciones.<sup>181</sup> Su organización concreta es objeto de medidas detalladas tomadas de acuerdo con las necesidades y los requerimientos locales.

c) Entre el plan tomado en su más amplia acepción, es decir como política económica de un país o de un gobierno determinado, y la planificación económica estatal tal como ha sido definida anteriormente, se encuentra una forma intermedia constituida por los “Consejos económicos”, “Comisiones económicas”, etcétera, que estuvieron en boga durante el periodo posterior al año de 1918.<sup>182</sup> En la creación de tales instituciones se refleja por primera vez la existencia de una conciencia de la importancia excepcional que revisten los problemas económicos.<sup>183</sup> Por medio de dichos consejos o comisiones se trataban de unir los esfuerzos desplegados en una economía nacional determinada. Se trataba igualmente de instituciones por medio de las cuales se deseaba asegurar dentro de la economía, el predominio del interés público sobre los intereses privados. En la mayoría de los casos, en efecto, los consejos económicos tenían como finalidad dirigir o coordinar la economía privada y orientarla hacia el interés público. Los consejos económicos constituyen de tal modo la primera manifestación de la voluntad estatal de ejercer una acción preponderante dentro de la economía y además constituyen los signos precursores de la planificación estatal.<sup>184</sup>

Sin embargo, la práctica constitucional y legislativa actual considera a los “Consejos económicos” o a las “Comisiones económicas” como

<sup>180</sup> Trainin-Levin: *Derecho del Estado soviético*, pp. 98-99; en Bulgaria, el *Reglamento de planificación estatal*, del 17.1.1948.

<sup>181</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, pp. 29 y ss. Stainov, P., *Derecho administrativo*, p. 83.

<sup>182</sup> Cahen-Salvador, G. *Le Conseil national économique*, Droit social, 1946, núm. 8, p. 301: “Los Consejos nacionales económicos nacieron del desorden que trajo la guerra de 1914.”

<sup>183</sup> J. R. *Les institutions économiques et sociales de la Constitution: Le Conseil économique*, Coll. Droit social, xxxi, 1947, p. 35: “Al instituir un Consejo económico, el título III de la Constitución y la Ley orgánica del 27 de octubre de 1946 no aportan ninguna innovación; recientemente el autor Cahen-Salvador recordaba, aquí mismo, que desde 1919 más de sesenta países habían creado organismos de ese tipo.”

<sup>184</sup> Revol. J. *Le Fonctionnement du Conseil économique*, Droit social, 1948, núm. 4, p. 130.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

instituciones auxiliares de la administración o del parlamento a menudo complicadas y costosas,<sup>185</sup> cuyas opiniones y decisiones no tienen, por regla general, fuerza ejecutoria o jurídica.<sup>186</sup> Es por lo que estas instituciones no interesan mayormente al jurista y no tienen relaciones muy directas con el problema que examinamos, a saber la planificación económica estatal como fenómeno jurídico.

II. 2. El plan económico estatal ordinario, plan-programa de un gobierno, plan-marco o aun el plan-ley ordinario del parlamento no plantean, como ya lo hemos visto, problemas jurídicos nuevos, puesto que su ejecución se efectúa por medio de las reglas conocidas y comúnmente admitidas. Por consiguiente el examen de los aspectos materiales y jurídicos del plan se transforma, de hecho, en apreciación del valor material y jurídico de los medios que hayan servido para la ejecución del plan. Los otros problemas planteados por este método de planificación son de orden económico, social, político o técnico, pero no jurídico.<sup>187</sup>

Lo que reviste mayor importancia e interés para el jurista son los aspectos jurídicos de la ejecución del plan, cuando ésta se efectúa por medio de una "ley-plan" a la que se quiere atribuir la fuerza de "super ley". Ya procuramos destacar que el carácter particular del plan "super ley" y "super fuente" de derechos y obligaciones provoca conflictos entre dicho plan, por una parte, y, por la otra, la legislación pasada, presente y futura así como el libre arbitrio en los contratos y la libertad contractual en general.<sup>188</sup> Si el plan económico estatal debe englobarlo todo, tanto personas como cosas, y vincular no solamente a las administraciones y a las empresas estatales, sino también a las cooperativas y a los particulares, obligados sin excepción a actuar de acuerdo con las prescripciones del plan, tenemos que examinar ahora cuáles son los medios jurídicos previstos para la realización de esta tarea.<sup>189</sup> Se trata de saber cómo puede garantizarse jurídicamente el funcionamiento entre estos tres elementos heterogéneos: el plan como acto legislativo con fuerza de "super ley" y "super fuente" de derechos y obligaciones;<sup>190</sup> las empresas denominadas "estatales" como organismos dotados de una estructura mixta privada y pública;<sup>191</sup> la naturaleza, proveniente del derecho privado, de los convenios que emanan

<sup>185</sup> Rabier, J. R. *Op. cit.*, p. 2: "A lo largo del año 1946, más de un millar de personas pertenecientes a los principales sectores de actividades y a los ministerios técnicos correspondientes trabajaron con el pequeño equipo del comisariato, en el seno de cerca de veinticinco comisiones de modernización."

<sup>186</sup> Cahen-Salvador, G. *Le Conseil national économique*, p. 301.

<sup>187</sup> Ver *supra*, pp. 420, 430.

<sup>188</sup> Ver *supra*, p. 436.

<sup>189</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, pp. 80-81. Trainin-Levin: *Derecho del Estado soviético*, p. 98.

<sup>190</sup> Ver *supra*, p. 436.

<sup>191</sup> Ver *supra*, p. 324.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

de la voluntad de los sujetos participantes en la vida económica, comprendiendo entre éstos eventualmente a las empresas privadas y a los particulares,<sup>192</sup> celebrados con miras a la realización del plan.

Si queremos determinar de qué manera esos elementos contradictorios a primera vista —libertad de los convenios y sumisión completa de todos y de todo al plan— son coordinados y armonizados, tenemos que empezar por fijar nuestra atención en dos instituciones específicas de la estructura de la planificación que implican una “ley-plan”, a saber: a) el *acto de planificación*, es decir el mandato del plan y b) el *arbitraje de Estado*.

3. Podemos trazar a *grosso modo*, desde el punto de vista jurídico, el siguiente cuadro de la aplicación del plan en una economía socializada y regida por un plan estatal con fuerza de “super ley” y de “super fuente” de derechos y obligaciones:

Como “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones, el plan confiere a los organismos encargados de su aplicación un poder que, dentro de los límites de la ejecución del plan, los coloca por encima de todos y de todo.<sup>193</sup> La fuerza que acompaña a sus decisiones —según la terminología ya adoptada, la llamaremos “actos de planificación”, tratándose de disposiciones generales concernientes a la ejecución del plan,<sup>194</sup> y “prescripciones del plan”, tratándose de decisiones concretas ordenando expresamente la ejecución del plan<sup>195</sup>—, se manifiesta de manera diferente, según se dirijan a tal o cual persona:

a) Los actos de planificación cuya ejecución depende de órganos administrativos del Estado tomado como persona moral de derecho público, son actos administrativos por su naturaleza jurídica. No son sin embargo, actos administrativos ordinarios, porque ellos también reclaman la prioridad conferida al “plan-ley” sobre las leyes ordinarias.<sup>196</sup> Por consiguiente, cuando entran en conflicto con otros actos administrativos, gozan de una fuerza mayor y deben ser preferidos.

b) Los actos de planificación cuya ejecución deriva ya de las empresas estatales, ya de las organizaciones sociales, ya conjuntamente de unas y otras, son de naturaleza más compleja. Ya hicimos notar que las empresas estatales y las organizaciones sociales tienen una

<sup>192</sup> Ver *supra*, pp. 438 y ss.

<sup>193</sup> Artículo 5 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11. 1950: “Los órganos de ejecución del Plan económico de Estado, en tanto que estén encargados para ello por la ley o por un acto dictado con base en ella, pueden imponer la obligación de dar o hacer algo o celebrar un contrato.”

<sup>194</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, p. 85.

<sup>195</sup> Wassilev, L. *Teoría de los Contratos Basados en el Plan* (en búlgaro), edición de la Academia de Ciencias de Bulgaria, Sofía, 1951, pp. 115 y ss.

<sup>196</sup> Ver *supra*, pp. 436 y ss. Stainov, P. *Naturaleza jurídica de los planes económicos*, pp. 1-3.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

personalidad distinta de la del Estado y que a diferencia de este último, sujeto de derecho público, ellas son regidas por el derecho privado y especialmente por el derecho contractual. Esta particularidad obliga a orientar y a coordinar su actividad en dos planos:

En el plano *vertical*, conviene subordinarlos jerárquicamente al ministerio y al consejo popular competente y al Consejo de Ministros, es decir a los organismos encargados de la aplicación del plan.<sup>197</sup> Por su naturaleza, los actos que garantizan esta coordinación son igualmente actos administrativos tal como los hemos definido anteriormente; y

en el plano *horizontal*, se trata de aplicar y coordinar las prescripciones del plan por la creación de relaciones de derecho o por la extinción de las relaciones que pudieran existir, entre las empresas estatales, entre estas últimas y las organizaciones sociales, o entre estas empresas u organizaciones y simples particulares.<sup>198</sup> Estas relaciones están regidas por el derecho contractual. Si se hubiese mantenido, sin embargo, la libertad absoluta para contratar, la ejecución del plan hubiera sido probablemente más difícil como consecuencia de las divergencias que no hubieran dejado de producirse entre la voluntad de las partes y las prescripciones del plan. Por otra parte, si se hubiese pedido a las empresas que se cifieran a las necesidades del plan o se hubiesen declarado nulas las relaciones de derechos y de obligaciones creadas sin hacer caso de éste, tampoco se hubiese obtenido nada útil ni constructivo. Los actos de las empresas se encontrarían con bastante frecuencia en contradicción con el plan, puesto que este último forma un conjunto dinámico y complejo, tendiente a desarrollarse a medida que es aplicado, y esto dentro del marco de una realidad de la que sólo es posible prever los grandes lineamientos. Por lo tanto, con el fin de evitar cualquier discordancia que pudiera manifestarse y dificultar la ejecución del plan, se ha recurrido a dos medios:

a) Desde el punto de vista del derecho material, se logra la coordinación elevando el *plan* al rango de *fuentes de derechos y de obligaciones*.<sup>199</sup> Para lograrlo, no se consideró suficiente, como ya lo dijimos, substituir al contrato por un acto administrativo, aunque semejante solución pueda parecer lógica, a primera vista, dado que el Estado se encarga de ejecutar el plan que creó. De hecho, el Estado que procede a la nacionalización y a la socialización de la economía, actúa de manera indirecta por medio de las empresas estatales y del derecho contractual. Eso tiene por consecuencia, además, complicar grandemente la aplicación del plan desde el punto de vista jurídico.

<sup>197</sup> Ver *supra*, pp. 446-449.

<sup>198</sup> Ver *supra*, pp. 368 y ss.

<sup>199</sup> El capítulo II de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950 comienza la enumeración de las fuentes de las obligaciones como sigue: "Fuentes de las obligaciones: 1. Actos de planificación y reglamentación de la economía nacional. . ."



## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

b) En cuanto a los aspectos de forma y procedimiento, la coordinación se obtiene por la *institución del "arbitraje de Estado"* que, dentro del marco del plan, permite allanar las contradicciones engendradas por la actividad de las diferentes empresas estatales, ya sea que resulten dichas contradicciones de las relaciones contractuales, o aparezcan fuera y antes de la celebración de un contrato cualquiera.<sup>200</sup> Para garantizar la aplicación del plan, el arbitraje de Estado puede *modificar o anular* las relaciones contractuales existentes, o por el contrario *prescribir la creación* de tales relaciones, dicho de otro modo la celebración de contratos entre diferentes empresas o entre estas últimas y el Estado mismo.<sup>201</sup>

Los particulares aisladamente considerados no son directamente considerados por los actos de planificación. Sin embargo la prioridad de que goza frente a todo y a todos el plan "super ley" y "super fuente" de derechos y obligaciones, impone límites a las relaciones contractuales susceptibles de existir entre los particulares. Lo que conduce a la nulidad de las relaciones contractuales entre estos, que estén en contradicción con el plan.<sup>202</sup>

Tales son los principios de derecho y de procedimiento que permiten aplicar el plan económico estatal haciéndolo gozar frente a todos y a todo de la prioridad que el legislador ha querido conferirle al aprobar un "plan-ley" con fuerza de "super ley" y de "super fuente" de derechos y obligaciones.

### 4. Las prescripciones del plan pueden ser:

a) Prescripciones directas<sup>203</sup> que imponen expresamente derechos y obligaciones a las empresas estatales, regulando de manera concreta las relaciones jurídicas existentes entre estas últimas. El plan prevé, por ejemplo, que la empresa A debe proporcionar 10,000 motores a la fábrica de automóviles B. Las relaciones jurídicas entre A y B son así, en principio, definidas por el plan. Pero como las relaciones entre las empresas estatales descansan en una base contractual, la prescripción del plan se traduce, al principio, en la obligación para las empresas A y B de celebrar un contrato sobre el suministro de 10,000 motores. Sin embargo, si las cláusulas y condiciones del contrato están igualmente previstas por el plan, la prescripción de éste substituye al contrato, y se habla entonces de una prescripción directa.

<sup>200</sup> Artículo 8 del reglamento concerniente a la ley sobre arbitraje estatal del 10.4.1951 de Bulgaria.

<sup>201</sup> Kleinmann, A. F. *Procedimiento civil* (en ruso), Moscú, 1940, pp. 322 y ss. Bulgaria: artículo 1 y 8 de la ley sobre arbitraje estatal del 31.5.1950.

<sup>202</sup> Artículo 26 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11.1950: "Son nulos los contratos contrarios a la ley o al plan económico estatal..."

<sup>203</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, p. 84.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

b) Prescripciones indirectas<sup>204</sup> que se conforman con asignar una cierta tarea a las empresas, dejándoles la facultad, con tal que cumplan con sus obligaciones, de determinar por ellas mismas los caminos a seguir y los medios a utilizar; ellas podrán pues celebrar contratos de suministro conservando su libertad de apreciación.

Ya se trate de prescripciones directas o indirectas, siempre existe la posibilidad de que surjan conflictos que comprometan la ejecución del plan.<sup>205</sup> Por eso es conveniente disponer de una institución como “el arbitraje estatal”, cuya función consiste en resolver no solamente los conflictos de naturaleza contractual, sino también los litigios surgidos con anterioridad a la celebración de un contrato o aun fuera de cualquier convenio.

5. Teniendo en cuenta la fuerza particular que acompaña al plan “super ley” y “super fuente” de derechos y obligaciones, el acto de planificación o la prescripción del plan se encuentra orgánicamente vinculado a los contratos celebrados por las empresas estatales con miras a la ejecución de una prescripción del plan. Nos encontramos aquí en presencia de una relación muy estrecha, y además extraordinaria, para el derecho clásico, existente entre un acto administrativo —el acto de planificación—, y un acto de derecho privado — el contrato. Se puede disentir a este respecto. Según algunos, el acto de planificación y el contrato celebrado en virtud y en ejecución de aquél forman un todo, en el que el acto administrativo engendra una obligación a grandes rasgos y el contrato completa y precisa el contenido de la relación jurídica así creada.<sup>206</sup> Para otros autores, por el contrario, el acto de planificación predomina y reduce singularmente el alcance del contrato.<sup>207</sup> Es evidente, que en uno y otro casos, se trata de un vínculo directo y orgánico. La naturaleza jurídica de los actos de planificación y de las relaciones entre el plan y el contrato son objeto de controversia en la URSS. Durante mucho tiempo la concepción dominante fue la de que el acto administrativo, que formula una prescripción del plan engendra para las partes no solamente la obligación de celebrar un contrato con miras a la realización de dicha prescripción, sino igualmente la de emprender su ejecución.<sup>208</sup> También se ha discutido si el principio de ejecución que las partes están obligadas a realizar respecto a la prescripción del plan se limita a la preparación y a la determinación del

<sup>204</sup> Stainov, P. *Derecho administrativo*, pp. 83-84.

<sup>205</sup> Kleinmann, A. F. *Op. cit.*, p. 319.

<sup>206</sup> Stalev, J. *Influencia del Acto administrativo de planificación sobre la creación y la liquidación de las obligaciones contractuales de las empresas económicas socialistas* (en búlgaro), Public. del Instituto Económico y Jurídico de la Academia de Ciencias de Bulgaria, 1950, pp. 135 y ss.

<sup>207</sup> Ver una recapitulación de las diversas opiniones y un análisis crítico en Wassilev, L., *Carácter y Principios del Nuevo Derecho de las Obligaciones*, pp. 59 y ss.

<sup>208</sup> Halfin, R. O. *El Acto administrativo...*, p. 49.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

contenido del contrato<sup>209</sup> o si deben asumir la ejecución de la prescripción misma del plan, aunque el contrato no se haya celebrado aún.<sup>210</sup> Es en este último sentido en el que parece haberse orientado la jurisprudencia de las cortes de arbitraje de la URSS durante los años de 1938 a 1947.<sup>211</sup>

III. 6. Cuando los particulares no se ciñen, en el ejercicio de su actividad, a las prescripciones del plan, las dificultades que de ello se derivan son mínimas, puesto que en una economía socializada la parte que les corresponde en la realización del plan no es preponderante.<sup>212</sup> Basta por consiguiente dictar disposiciones de orden general que obliguen a los particulares a respetar las exigencias del plan,<sup>213</sup> bajo pena de anular sus actos.<sup>214</sup>

Para garantizar el vínculo indispensable entre el plan "super ley" y el plan "super fuente" de derechos y obligaciones —y específicamente, entre la disposición general, por una parte, que ordena a las empresas estatales, a las organizaciones socialistas y a las administraciones del Estado ceñirse, en sus relaciones jurídicas, al plan y a sus prescripciones, y, por otra parte, la formación efectiva de nuevas relaciones de derecho o la armonización de las relaciones ya existentes con el plan—, es conveniente establecer un *procedimiento* adecuado. Porque se necesita disponer de un medio que permita *substituir las relaciones existentes por nuevas relaciones jurídicas* cuando las primeras deban ser anuladas, *modificar aquellas* que puedan ser adaptadas al plan, *crear* finalmente toda clase de relaciones con miras a la realización del plan cuando tales relaciones no existan o no puedan ser establecidas a falta de concierto entre las partes interesadas.<sup>215</sup> En efecto, las órdenes generales dadas a las empresas de someterse al plan, pueden no ser observadas; ahora bien no basta con castigar a los culpables y sancionar con nulidad las relaciones jurídicas contrarias al plan para lograr una obra constructiva y útil. Solamente es posible llegar a una coordinación real, *formando o modificando rela-*

<sup>209</sup> Halfin, R. O. *El Acto administrativo...*, p. 48.

<sup>210</sup> Halfin, R. O. *El Acto administrativo...*, p. 48.

<sup>211</sup> La evolución de los últimos años (después de 1948) trata de dar una importancia preponderante a la celebración del contrato esforzándose por agravar la responsabilidad disciplinaria en caso de retardo debido a negligencia al no tomar a tiempo las medidas necesarias para la ejecución del acto de planificación.

<sup>212</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 397.

<sup>213</sup> Artículo 9/1 de la ley sobre obligaciones y contratos de Bulgaria del 22.11. 1950: "Las partes son libres para fijar el contenido del contrato, mientras no sea contrario a la ley, al plan económico estatal o a las reglas de la coexistencia socialista."

<sup>214</sup> Artículo 26 de la misma ley: "Son nulos los contratos contrarios a la ley o al plan económico estatal..."

<sup>215</sup> Katarov. *Nouveaux Aspects de l'Immunité judiciaire*, pp. 441 y ss. Stalev, J. *El Arbitraje de Estado* (en búlgaro), Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sofía, 1949-1950, p. 22.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

ciones jurídicas de conformidad con el plan, del que deben permitir la realización.<sup>216</sup>

Se obtiene ese resultado estableciendo precisamente “el arbitraje de Estado”, organismo que desempeña una función sumamente importante dentro de una economía nacionalizada y planificada. Crea el vínculo necesario entre el acto administrativo y el contrato que rige la actividad de los sujetos encargados de la ejecución del plan. Es por él como se manifiesta la fuerza de “super ley” y de “super fuente” del plan, el que permite a este último, considerado como una fuente suprema, ejercer su acción sobre el derecho privado, y especialmente sobre las relaciones contractuales, tanto con motivo y en el momento de su creación como durante la duración de su validez.<sup>217</sup> Tiene la posibilidad de obligar a las partes a celebrar un contrato y, si éstas no logran llegar a un acuerdo, de fijar él mismo las condiciones de éste; es el organismo ante el que se puede solicitar y del que se puede obtener una modificación de las cláusulas del contrato, y hasta su anulación.<sup>218</sup>

Es una institución típica de una economía socializada y planificada, la única que la hace no solamente posible, sino necesaria. En la URSS el arbitraje estatal está regido por el Reglamento sobre Arbitraje de Estado del 3 de mayo de 1931. Han sido creadas instituciones análogas en Rumania, por la ley del 15 de abril de 1949; en Polonia, por el decreto del 5 de agosto de 1949; en Hungría, por la decisión núm. 2850 de 1949; en Bulgaria, por la ley sobre arbitraje de Estado del 31 de mayo de 1950 y por el Reglamento de aplicación del arbitraje de Estado del 10 de abril de 1951, etcétera.<sup>219</sup>

7. El elemento importante y nuevo en “el arbitraje de Estado” no reside en los detalles de procedimiento, sino en la esencia misma de la institución.<sup>220</sup> Eso nos lleva a examinar su papel a) frente a las partes, y b) frente al objeto de los litigios que le son sometidos.

a) El arbitraje estatal resuelve las controversias que surgen entre las organizaciones económicas pertenecientes al sector público —en primer lugar las empresas estatales y los servicios económicos del Estado.<sup>221</sup> Aunque su organización deriva de los principios de la economía llamada privada, esos agentes esenciales de la vida económica,

<sup>216</sup> Artículo 1 y 8 de la ley sobre arbitraje estatal de Bulgaria del 31.5.1950.

<sup>217</sup> Kleinmann, A. F. *Op. cit.*, p. 319.

<sup>218</sup> Kleinmann, A. F. *Op. cit.*, pp. 319-320.

<sup>219</sup> Stalev, J. *El Arbitraje de Estado*, p. 22.

<sup>220</sup> Kleinmann, A. F. *Op. cit.*, pp. 318 y ss.

<sup>221</sup> Artículo 1 de la ley sobre arbitraje estatal de Bulgaria del 31.5.1950: “Se instituye un arbitraje de Estado avocado al conocimiento de las diferencias de naturaleza material surgidas entre las organizaciones económicas del sector público (empresas estatales, uniones cooperativas), entre éstas y las oficinas estatales y entre las oficinas estatales entre sí.”

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

como ya lo vimos, tienen una estructura particular que hace de ellos una especie de síntesis de persona moral de derecho público y de derecho privado. Están orgánicamente vinculados a la administración estatal, como consecuencia de su dependencia de la administración y de su subordinación al plan económico estatal.<sup>222</sup> Es por lo que, independientemente de tener como tarea la de resolver las controversias de orden material entre personas jurídicas con existencia, aparente y aun oficialmente, independiente y que ejercen, según las concepciones tradicionales, una actividad económica privada, el arbitraje de Estado asume en realidad la *función de coordinar* la actividad de los servicios sometidos a las disposiciones del plan y al control del Estado.<sup>223</sup> Resulta de ello que, como instancia judicial, “el arbitraje estatal” no coincide, dada su naturaleza, con los tribunales civiles ordinarios. Se semeja más bien, por su esencia, al control administrativo o al tribunal administrativo, sin que tampoco aquí haya una identidad completa.<sup>224</sup>

b) En cuanto al objeto de los litigios que debe conocer, “el arbitraje estatal” aparece igualmente como una instancia de un orden particular por completo. Sólo tiene por tarea resolver los *litigios* en donde se ponen en juego *intereses materiales* 1).<sup>225</sup> Ese rasgo lo distingue de la administración, la que por vía jerárquica juzga todas las diferencias de la índole que sean. Hagamos hincapié, sin embargo, en el hecho de que “el arbitraje estatal” se ocupa no solamente de las controversias resultantes de obligaciones contractuales, sino también de las que surgen *anteriormente* a la celebración o *fuera* de un contrato cualquiera 2).<sup>226</sup>

Se trata principalmente de litigios relativos al establecimiento y a la realización del plan económico estatal. El arbitraje estatal no se ocupa exclusiva, ni esencialmente, de los litigios resultantes de la violación de relaciones jurídicas, sino más bien de controversias materiales relativas a la satisfacción de las necesidades previstas o ya existentes en las empresas económicas encargadas de la ejecución del plan estatal. Es por lo que la expresión “litigios de orden material” no aparece como muy apropiado en tal circunstancia. En realidad, se trata de controversias sobre la coordinación y la armonización de las previsiones establecidas en correlación con las tareas impuestas a las diferentes empresas por el plan económico estatal. Ello es perfectamente válido para el caso de los litigios precontractuales, cuya solución permite determinar

<sup>222</sup> Ver *supra*, pp. 324 y ss.

<sup>223</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 397.

<sup>224</sup> Artículo 1 y 8 de la ley sobre arbitraje estatal de Bulgaria del 31.5.1950.

<sup>225</sup> Artículo 1 y 8 de la ley sobre arbitraje estatal de Bulgaria del 31.5.1950.

<sup>226</sup> Artículo 1 del reglamento de la ley sobre arbitraje estatal. Katzarov. *Nouveaux Aspects de l'Immunité...*, p. 442.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

las condiciones de los contratos que tengan que celebrar las empresas estatales.<sup>227</sup> Por litigios “precontractuales” tenemos que entender aquellos que surgen con motivo de un contrato que debe ser celebrado. Con miras a la ejecución del plan, dos empresas estatales se aprestan, por ejemplo, a celebrar un contrato, pero no logran ponerse de acuerdo sobre un cierto número de cláusulas.<sup>228</sup> El litigio es llevado ante el arbitraje de Estado que lo resuelve según el interés de la ejecución del plan, fijando, al hacer eso, el contenido de las cláusulas litigiosas.<sup>229</sup>

En lo que respecta a los litigios materiales llamados *fuera de contrato*, tenemos que entender por tales aquellos que nacen entre las empresas estatales o, más frecuentemente, entre los agentes de la economía nacionalizada, sin que exista entre ellos ningún contrato, ni la necesidad o la intención de celebrar alguno.<sup>230</sup> La aparición de litigios extracontractuales puede ser ligada a contratos ya existentes; ella no resulta sin embargo, en este caso, de la ejecución directa de éstos, sino de la repercusión ejercida sobre ellos por las modificaciones del plan mismo efectuadas en el curso de su ejecución. Tal es el caso de los litigios relativos a la sobrestimación o a la subvaloración de la capacidad de producción de una empresa obligada a llenar una determinada prescripción del plan, o suscitados por obstáculos opuestos a la ejecución del plan, etcétera. La solución de esas diferencias por medio del arbitraje estatal puede llevar a modificar la prescripción del plan, obligar a las empresas interesadas a celebrar un contrato o provocar cualquiera otra medida.

Ambas, a) y b), particularidades del “arbitraje estatal”, instancia encargada de la solución de los litigios materiales que surgen entre las empresas económicas del sector público, tienen su fundamento en las prescripciones del plan. En vista de que el plan económico estatal se sitúa por encima del conjunto de empresas económicas estatales, de las que traza con anterioridad, vigila y controla y, si es menester, corrige la actividad, la autonomía de la voluntad de esas empresas en materia contractual está considerablemente restringida aun antes de la celebración de un contrato y lo sigue estando durante su ejecución.<sup>231</sup> Para compensar esta limitación y esta dependencia impuestas a las empresas estatales y con el fin de permitirles cumplir con sus tareas, se les confiere la posibilidad de recurrir al arbitraje estatal para solucionar los problemas planteados por la ejecución de las prescripciones del plan, aun si no existe todavía ningún contrato o si el contrato ya celebrado sigue en vigor.

<sup>227</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 397.

<sup>228</sup> Kleinmann, A. F. *Op. cit.*, pp. 328 y ss.

<sup>229</sup> Genkin, Bratus, Lunz, Novizky: *Op. cit.*, p. 398.

<sup>230</sup> Artículo 5/3 del reglamento de la ley sobre arbitraje estatal de Bulgaria del 10.4.1951: “Los litigios extra-contractuales son aquellos que no provienen de relaciones contractuales ni pertenecen a la categoría de los litigios precontractuales.”

<sup>231</sup> Katzarov. *Nouveaux Aspects de l'Immunité...*, p. 441.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

8. Por su esencia, las funciones del arbitraje estatal se asemejan a la vez a la administración y a la justicia.<sup>232</sup> Las necesidades de la economía socialista planificada han determinado la creación de esta institución, con el fin de que contribuya a la ejecución del plan económico estatal al establecer el vínculo y la coordinación que se necesitan entre el plan "super ley" y el plan "super fuente" de derechos y obligaciones, entre el acto administrativo que es el acto de planificación y el derecho contractual. Aquí aparece igualmente la notable particularidad, sin equivalente tampoco en el derecho clásico, del arbitraje estatal desde el punto de vista del procedimiento. Basado en el plan estatal, especialmente en sus prescripciones concretas consideradas como fuente de derecho, el arbitraje estatal goza de una competencia muy amplia que se ejerce en dos direcciones:

a) Puede no solamente, como lo haría un tribunal civil ordinario, comprobar la existencia o establecer la nulidad absoluta o relativa de las relaciones contractuales existentes, sino también modificar su fondo y su substancia.<sup>233</sup>

b) Puede, en caso de litigio, imponer a las partes nuevas obligaciones precontractuales o extracontractuales, fundándose en el plan estatal tomado como fuente de derecho.<sup>234</sup>

Conviene en último lugar, precisar lo siguiente: cuando hablamos de arbitraje de Estado en una economía nacionalizada, debe quedar claro que se trata de un procedimiento cuasi-judicial destinado a resolver conflictos y cuasi-litigios. Es por lo que el aspecto técnico de este arbitraje particular tiene menos importancia, aunque contenga también rasgos bastante interesantes.<sup>235</sup>

IV. 9. En conclusión, debemos admitir que uno de los mayores problemas del futuro es el de la coordinación del plan económico estatal y del derecho privado, y específicamente del derecho contractual. Esto es válido para una economía enteramente nacionalizada al igual que

<sup>232</sup> Katzarov. *Idem*, pp. 442-443.

<sup>233</sup> Katzarov. *Idem*, p. 443.

<sup>234</sup> Artículo 5/2 de la ley sobre arbitraje estatal de Bulgaria del 31.5.1950.

<sup>235</sup> Respecto a los complejos problemas que plantea la institución del arbitraje estatal en derecho material y procesal, ver: Mojeiko, V. N. *De la Naturaleza Jurídica del Arbitraje Estatal en la URSS* (en ruso), Sovietskoe gosudarstvo i pravo, de la Academia de Ciencias de la URSS, 1947, núm. 6. Mojeiko, V. N. Skundin, S. I. *El Arbitraje en la Economía Soviética* (en ruso), Moscú, 1948. Abramoff, S. A. *Procedimiento civil* (en ruso), pp. 453-477, Moscú, 1948. Siljanovski, D. Stalev, J. *El Arbitraje de Estado - Problemas jurídicos del Plan económico estatal* (en búlgaro), t. I, edición de la Academia de Ciencias de Bulgaria, Sofía, 1951. Stalev, J. *Algunos aspectos de la Teoría y de la Práctica del Arbitraje de Estado*. Problemas jurídicos del plan económico estatal (en búlgaro), t. II, edición de la Academia de Ciencias de Bulgaria, Sofía, 1953.

### Tercera parte: FUNCIONAMIENTO

para una economía que no lo está sino parcialmente. Cuando nos encontramos en presencia de un plan estatal erigido en “plan-ley” y en fuente de derechos y obligaciones, eso significa que estamos frente a un fenómeno jurídico absolutamente nuevo, desconocido y sin precedente.<sup>236</sup> Las dificultades provienen de la naturaleza heterogénea de los principales componentes de dicho “plan-ley”. Por una parte, el plan económico estatal es un acto legislativo que debe ser aplicado por vía administrativa, es decir, por medio de actos administrativos.<sup>237</sup> Por otra parte, la economía socializada no es puesta en marcha directamente por el Estado como persona moral de derecho público, sino por personas especiales, cuya naturaleza jurídica es mixta puesto que depende a la vez del derecho público y del derecho privado.<sup>238</sup> Finalmente, la actividad de las empresas estatales encargadas de la realización del plan de Estado está fundada no en el acto administrativo, sino en el contrato y en la autonomía de la voluntad.<sup>239</sup>

Podemos preguntarnos naturalmente sobre lo que queda de la autonomía de la voluntad y del contrato mismo como “ley entre las partes”, cuando el “vínculo contractual” depende por completo del plan estatal quien puede modificarlo, anularlo o volverlo a crear por medios coactivos. Es claro que ese “derecho de las obligaciones” es tan diferente de la noción clásica de contrato y de obligación contractual que difícilmente podemos decidirnos a darle ese nombre. No es visiblemente del tipo conocido hasta ahora, al haber perdido su carácter de derecho “privado” para convertirse en una especie de derecho “público” o “dirigido”. Pero como ya lo hemos indicado, no debemos olvidar que, desde hace mucho tiempo —mucho antes, en todo caso, de que las nacionalizaciones y la socialización de la economía plantearan problemas de orden jurídico y legislativo— el derecho moderno ya había iniciado su camino hacia la limitación de la autonomía de la voluntad en materia contractual.<sup>240</sup> Por consiguiente, la elevación del plan al rango de “super fuente” de derechos y obligaciones no constituye un fenómeno nuevo; no es quizá sino el resultado lógico de un sistema que confiere al Estado un mayor poder de control y de dirección en el terreno del derecho privado, y especialmente en el del derecho contractual.

<sup>236</sup> Romeuf, J. *L'Economie planifiée*, pp. 8, 53, 124.

<sup>237</sup> Ver *supra*, pp. 450 y ss.

<sup>238</sup> Ver *supra*, pp. 300 y ss.

<sup>239</sup> Ver *supra*, pp. 328 y ss.

<sup>240</sup> Ripert, G. *Le Régime démocratique...*, p. 280.