

LAUBADERE, André de. *Droit public economique*. Editorial Dalloz, Paris, 1976, 541 pp.

La Editorial Dalloz publicó en 1976 la segunda edición de su libro de 541 páginas, “Droit public economique” del que es autor André de Laubadere, profesor de la Universidad de Derecho, Economía y de Ciencias Sociales de París.

Como este tema es de gran actualidad para nuestra Facultad de Derecho decidí redactar esta breve reseña bibliográfica.

La obra se divide en cuatro libros que son los siguientes:

- I. Generalidades sobre el Derecho público económico.
- II. La organización general del Estado en materia económica.
- III. Los principios fundamentales del Derecho público económico.
- IV. El régimen jurídico de las actividades económicas de las personas.

El primer libro se subdivide en cuatro partes que son:

- 1a. La noción.
- 2a. La formación histórica.
- 3a. Las fuentes.
- 4a. Los caracteres generales.

El segundo libro se subdivide en tres partes que son:

- 1a. El Parlamento y la economía.
- 2a. Organización de la administración económica central.
- 3a. Organización de la administración económica territorial.

El tercer libro se subdivide en las tres partes siguientes:

- 1a. Principio de la libertad de comercio e industria.
- 2a. Principio de la igualdad en materia económica.
- 3a. Principios nuevos de economía.

Por último, el cuarto libro se subdivide también en tres partes que son:

- 1a. El Derecho público de las planeaciones económicas.
- 2a. Las relaciones jurídicas de la Administración con el sector privado económico.
- 3a. El régimen jurídico del sector público económico.

1. *La noción.*

De una manera provisional, porque lo que singulariza propiamente al Derecho público económico, decide —nuestro autor— que lo tratará más tarde, dice por lo pronto que el Derecho público económico es el Derecho aplicable a las intervenciones de las personas públicas en la economía y a los órganos de esas intervenciones.

En cuanto a su clasificación, divide las intervenciones con varios criterios: por su amplitud, en globales, sectoriales e individuales; por su enfoque, en directas e indirectas; por su imperio, en unilaterales y convencionales y por último las que están a cargo de empresas públicas.

2. La formación histórica.

Dice Laubadere que en Francia, antes de la Primera Guerra Mundial, el liberalismo económico dominaba el problema de las intervenciones públicas en la economía.

En general consistía en la abstención, pero con algunas excepciones: Verificación de pesos y medidas, represión de fraudes, protección con derechos de aduana y reglamentación de algunas profesiones. Por otra parte, el Estado asumía por sí mismo algunas funciones económicas (acuñación de moneda y manejaba cierto número de empresas industriales como vestigios del Colbertismo y detentaba algunos monopolios, especialmente fiscales (tabaco y cerillos) ferrocarriles, fábrica de pólvora.

En el período comprendido entre las dos guerras mundiales se operó una notable mutación.

Fue sobre todo la gran crisis de 1929 la que constituyó el gran factor circunstancial del intervencionismo y a partir de 1930 empezó a hablarse de economía dirigida.

A partir de 1931 el Estado tomó en sus manos el control de las importaciones y sustituyó la simple política aduanera con la aplicación de contingentes y la administración de licencias. Se pasó del proteccionismo al dirigismo.

Desde 1934 se hicieron esfuerzos laboriosos para coordinar los transportes.

En cuanto al factor político, esencialmente consistió en la llegada del frente popular al poder en 1936-37. Las medidas aplicadas llevaron al desarrollo del sector público industrial y comercial y esto condujo a la economía mixta, institución de nuevo tipo y propia del Derecho económico: *Air France*, S.N.C.F., *Transatlantique Française*, etcétera.

La nueva importancia de la acción económica del Estado, condujo a crear órganos ignorados antes por el Derecho constitucional, y así en 1925 se constituyó el Consejo Nacional Económico.

La II Guerra Mundial provocó la aplicación de un texto muy importante en su parte económica: La Ley del 11 de julio de 1938 (sobre la organización de la nación en tiempo de guerra).

Esta Ley había previsto la utilización por el Estado, de las agrupaciones profesionales privadas, para poder realizar la economía dirigida.

En la historia de su desarrollo económico, el período de la liberación y la inmediata post-guerra tienen gran importancia por la novedad de las intervenciones.

Las más importantes son: surge la planeación, se hacen importantes nacionalizaciones, se crea una dirección nacional de crédito y el tesoro público asume el papel de banquero de inversiones.

En ejecución de un decreto del 3 de enero de 1946, se establece el Plan de modernización y de equipamiento, conocido como Plan Monnet. Este acontecimiento es de un tipo de acción pública respecto a la economía, absolutamente sin precedente en Francia.

En la misma época tuvieron lugar las nacionalizaciones: Carboneras del Norte y Paso de Calais, la *Régie Renault*, los transportes aéreos, los cuatro principales bancos de depósito (*Société Générale*, *Credit Lyonnais B.N.C.I.* y *Comptoir National d'escompte*).

Todas estas nuevas modalidades de la intervención pública en la economía tuvieron profundas repercusiones sobre el Derecho público de la economía.

Debe reservarse un lugar importante a los principios nuevos aparecidos en la Constitución de 1946 y a los que generalmente se les denomina los Derechos económicos y sociales (Hago hincapié en que México se anticipó 30 años en esto).

3. Las fuentes.

Las fuentes del Derecho público económico son en general, las mismas que para las otras partes del Derecho público.

Son especialmente, las leyes, los reglamentos administrativos y aun la jurisprudencia las fuentes del Derecho público económico.

La marca propia y hasta original entre las fuentes, resulta de las incidencias que sobre este Derecho tiene el Derecho de las comunidades europeas; porque en razón de su naturaleza y de sus relaciones con los Derechos nacionales de los países miembros, constituye una verdadera fuente directa del Derecho público económico francés.

Considerando a la Constitución Política como una fuente, debe mencionarse —dice Laubadere— que el preámbulo de la de 1946 proclama “como particularmente necesarios a nuestro tiempo” un cierto número de “principios políticos, económicos y sociales”.

Aparecen allí disposiciones económicas que reflejan los cambios ocurridos en las ideas y en la materia económica de nuestra época. Generalmente se les da el nombre de derechos económicos y sociales”.

Se menciona como ejemplos: el derecho de huelga, el derecho al trabajo, la participación en la gestión de las empresas y la declaración de que toda empresa cuya actividad se convierta en servicio público nacional o en un monopolio, debe convertirse en propiedad de la colectividad.

Al comentar los reglamentos como una fuente del Derecho público económico —dice Laubadere— que los actos que establecen las reglas de la administración económica, ocupan en su mayoría los últimos escalones de la jerarquía de las normas jurídicas, lo que les da una gran flexibilidad y así en razón de su forma, puede ser modificadas fácilmente.

En cuanto al Derecho comunitario, originado por las comunidades europeas, no es, en efecto, el único Derecho extranacional que tenga incidencias sobre los Derechos económicos nacionales. Los tratados internacionales clásicos provocan tales incidencias y frecuentemente contienen asuntos económicos.

Ahora bien, el Derecho comunitario no es solamente, como lo son los tratados internacionales clásicos, creador de obligaciones y limitador de las competencias nacionales. Es, propiamente hablando, fuente directa del Derecho nacional en cuanto a su parte económica (porque el Derecho de las comunidades es esencialmente un Derecho económico).

4. *Los caracteres generales.*

Es con relación al Derecho público en general que es conveniente buscar que caracteres presenta al Derecho público económico. Dice Laubadere que en el seno del Derecho público, es el Derecho administrativo el más interesado en esto. Lo que entonces conviene hacer es caracterizar al Derecho administrativo económico.

Respecto del Derecho y de la acción del Estado, la economía se caracteriza con toda claridad por la resistencia que ofrece. Esta resistencia se debe a que los fenómenos económicos escapan en buena parte a ser dominados por la voluntad humana, como bien lo explica P. Gaudemet "Antes de estar sometida a reglas jurídicas, la actividad económica está sometida a leyes naturales que, sin tener el rigor de las que rigen el mundo físico, ni la misma claridad con que las quisieron adornar gustosamente los economistas liberales del siglo anterior, no son sin embargo, menos imperiosas como para que la Administración Pública no esté obligada a tenerlas en cuentas, aun si ella quiere modificar su influencia.

De esta manera, la reglamentación administrativa económica no puede establecerse, tan libremente como las reglas de policía o de tránsito, porque choca con leyes naturales que debe tener en cuenta". Sin duda, las leyes económicas son menos rígidas que las leyes físicas —dice Laubadere— y dejan un margen a la acción administrativa, pero le imprimen a la reglamentación administrativa su carácter original.

Así que la Administración dispone de tal margen de intervención, limitado, en la medida en que pretenda flexionar el juego de las leyes económicas, pero podrá lograrlo, siempre que las entienda y las respete.

Resulta entonces, que la flexibilidad es un rasgo original del Derecho administrativo económico.

Laubadere agrega que al factor consistente en las limitaciones de las normas jurídicas para lograr la eficacia de la acción administrativa, hay que agregar otras, igualmente ligadas a lo económico; por ejemplo, el conocimiento mismo de los mecanismos económicos no está todavía hoy

suficientemente avanzado en todos los aspectos, para que el derecho de intervención del Estado se traduzca siempre en lograr los resultados apetecidos. Por otra parte, esos mecanismos son a veces bastante complejos, sensibles y delicados para que el consentimiento o al menos la pasividad de los agentes económicos alcanzados por la reglamentación o la intervención administrativa condicione su eficacia.

Este último rasgo no es en sí mismo extraño a la estrategia actual del Estado en sus intervenciones económicas, lo que constituye un segundo factor de singularidad del Derecho administrativo económico.

Dice nuestro autor que generalmente se considera que el Derecho administrativo económico se caracteriza por una flexibilidad que no se encuentra, al menos en ese grado, en otras partes del Derecho administrativo.

Agrega, que el Derecho económico aspira a moverse en un cuadro de nociones, de reglas y de teorías menos rígidas, menos categóricas y menos fijas que los otros Derechos.

En especial, el Derecho administrativo económico se manifiesta en la relativa imprecisión de sus normas y como consecuencia en la extensión de las libertades que se consienten a la Administración. Dicho de otro modo, en la ampliación de lo que se llama en Derecho administrativo el poder discrecional del Estado.

5. *El parlamento y la economía.*

A pesar de que el sistema bicamarista permitiría que hubiera una cámara política y otra económica, la experiencia europea al respecto es muy limitada. Algunos juristas han sostenido desde hace mucho que la representación política y de la soberanía nacional. (Esmein, *Droit constitutionnel*); sin embargo, León Duguit la ha defendido.

Dice Laubadere que en el parlamento francés actual no existe cámara cuyo reclutamiento o atribuciones la conviertan en una asamblea especialmente económica.

El lugar de la economía en el Parlamento se reduce a la especialización de algunas de sus comisiones: La Comisión de Finanzas, la de Economía general y el plan y la de producción y de cambios en la Asamblea Nacional, y en el Senado: la Comisión de Asuntos Económicos y del Plan y la Comisión de Finanzas.

Dice Laubadere que el papel del Parlamento respecto a la conducción de la política económica del Estado, se reduce sobre todo al control político general que se ejerce sobre el gobierno.

Pero luego se pregunta si ¿el Parlamento no tiene medios de control muy eficaces en sus poderes sobre los instrumentos financieros de esta política, especialmente sobre el presupuesto u otros textos de autorización financiera, por ejemplo las leyes de programa?

Estos poderes no son insignificantes. Su importancia como medios de control sobre la política económica es grande. Destaca la práctica del informe económico y financiero, previsto por la Ordenanza del 2 de enero de 1959 relativo a las leyes de finanzas.

6. *Organización de la administración económica central.*

Nuestro autor, señala la importancia de una administración económica unitaria y advierte que la primera dificultad consiste en la gran diversidad de las acciones económicas del Estado.

Sus intervenciones son en tantos aspectos, que casi todos los miembros tienen algún punto de vista sobre un asunto económico, Aquellos a los que se llama ministerios económicos, sólo se caracterizan por una vocación económica más caracterizada que la de los otros. Además, en lo que concierne a dichos ministerios (industria, obras públicas, agricultura, etcétera) no se puede pensar en suprimirlos sin que esto diera a un Ministerio Económico un gigantismo excesivo.

Se ve uno inclinado —dice Laubadere— a seguir la fórmula del ministro coordinador o superministro; pero entonces, los otros invocan el principio tradicional de igualdad de los ministerios.

La otra dificultad se refiere a la desaprobación entre el Ministerio de Economía y de Finanzas cuya importancia se acrecentó, y la dimensión de todos los otros. Existen además muchos establecimientos públicos y algunos privados que colaboran para que se aplique la política económica del gobierno.

Nuestro autor se refiere en particular a un organismo que se llamó Consejo Nacional Económico bajo la 3a. República, Consejo Económico bajo la 4a. y Consejo Económico y Social ya en la 5a.

Este Consejo se integra con asalariados (45 representantes), empresas, (41 representantes) agricultores, (40 representantes) esas son las categorías principales; después vienen las personalidades calificadas y las actividades sociales. En estas últimas los representantes son nombrados por decreto. Una de las últimas innovaciones fue la del nombramiento de expertos.

El Consejo tiene un carácter consultivo y su consulta puede pedirse por el gobierno, se dice que es un lugar, de encuentro para diversas actividades económicas y sociales, de la nación.

7. *Organización de la administración económica territorial.*

Después de esto Laubadere explica como en Francia se hace la administración económica regional y se refiere a la descentralización y a la desconcentración. He omitido su análisis, porque nuestra organización política, con estados libres y soberanos, municipios libres y pacto federal

hace nuestra situación muy poco comparable con la de Francia en este aspecto del Derecho público económico.

8. *El principio de la libertad de comercio e industria.*

Dice Laubadere que hay principios que constituyen la base misma del Derecho público económico y que se vuelven a encontrar en las diversas modalidades de las intervenciones económicas del Estado, así como en las intervenciones respecto a las actividades privadas económicas y también en la gestación del servicio público industrial y comercial.

Ciertos de estos principios son, puede decirse, clásicos; pero en época reciente, principios que podrían llamarse nuevos, han encontrado acogida al terminar la II Guerra Mundial.

Podría sorprender que se haga figurar a la libertad de comercio y de industria o libertad económica, entre los principios fundamentales del Derecho público económico francés actual. La legislación ha multiplicado las restricciones aportadas al ejercicio de esta libertad reglamentando las profesiones o con regímenes de autorización previa, licencias contingentes o aun prohibiciones.

Dice Laubadere que el principio de la libertad de comercio y de industria asegura a los particulares la facultad de ejercer las actividades correspondientes; pero deja a la autoridad pública, como para todas las libertades, el poder de someter su ejercicio a limitaciones.

Ahora bien, dichas limitaciones pueden establecerse a escala nacional por la vía de leyes y reglamentos o a través de la policía administrativa que es función de las autoridades locales.

Luego agrega nuestro autor, que el principio de la libertad de comercio y de industria tiene otro aspecto que consiste en la limitación para las personas públicas de ejercitar actividades comerciales o industriales en razón de que por su situación ventajosa y sus medios superiores, falsearían el juego de la libre concurrencia.

Pero la norma de abstención no puede ser absoluta, sino que: las colectividades públicas no pueden dedicarse a actividades industriales o comerciales fuera de los casos en que han sido expresamente autorizadas por la ley, sino en dos hipótesis: 1º cuando tales actividades responden a una necesidad de interés público que no es satisfecha por la iniciativa privada o 2º cuando son la prolongación normal del funcionamiento de un servicio público administrativo.

9. *Principios de la igualdad en materia económica.*

Dice Laubadere que el principio de igualdad de los administrados frente a la reglamentación y medidas económicas del Estado puede ser

considerado como el segundo principio fundamental del Derecho público económico.

Este principio impide a la Administración tomar medidas discriminatorias; es decir, que traten diferentemente a los que estén en condiciones iguales o que traten igual a los que estén en condiciones distintas.

Agrega nuestro autor que varios factores hacen del intervencionismo económico un dominio expuesto a los riesgos de la discriminación, debido a que se interviene principalmente con medidas individuales y esto ofrece a las autoridades administrativas tentaciones particulares de discriminación, por ejemplo, cuando se toman medidas selectivas de concesión de ayudas financieras; tanto más cuanto que esto se hace usando facultades discrecionales.

Señala también que una discriminación podría no ser ilegal siempre y cuando que resulte justificada por el interés general.

10. *Principios nuevos de economía.*

Los principios de libertad económica y de igualdad de tratamiento en materia económica, que dominan al Derecho público económico pueden llamarse clásicos. Para distinguirlos de ellos se llama “principios económicos nuevos” a otros, nacidos o afirmados más recientemente, sobre todo después de la II Guerra Mundial. Se trata a la vez, de principios que evocan expresiones tales como “Derechos económicos y sociales” o “principios económicos y sociales”, “democracia económica” o “principios de planeación de la economía”.

Estos nuevos principios difieren de los clásicos en que proceden de una inspiración diferente, aun divergente y hasta puede ser que antagónica.

Estos principios tienen en Francia su fuente en el preámbulo de la Constitución de 1946.

Dice Laubadere que pueden resumirse en tres ideas: la idea de democracia económica, la idea de nacionalización y la idea de la planeación.

La democracia económica consiste en una transposición al dominio de la economía, de la democracia política y descansa en la participación del personal de las empresas en el funcionamiento de éstas, directamente representantes.

Es en la 8a. línea del preámbulo en la que se plantea el nuevo principio en los términos siguientes: “Todo trabajador participe, por medio de sus delegados en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo así como en la gestación de las empresas”.

Naturalmente, —dice Laubadere— que este principio alcanza tanto a las empresas privadas como a las empresas públicas significa sólo una participación obrera en el manejo de todas las empresas.

En cuanto al principio de la nacionalización, se deriva de la línea 9a. del preámbulo de 1946 que dice: “Todo bien, toda empresa cuya

explotación tiene o adquiere las características de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad”.

Se dijo luego que se debía nacionalizar sin estatizar (evitar la gestión burocrática y la rutina administrativa).

Se señaló que la empresa nacionalizada debería ser una cosa de la nación, no una cosa del Estado.

El principio de la planeación se derivó del Decreto de De Gaulle del 3 de enero de 1946, anterior a la Constitución y que prescribía el establecimiento del primer “Plan de modernización y de equipamiento” (Plan Monnet).

El artículo 25 de la Constitución de 1946 dijo luego: “El Consejo Económico será obligatoriamente consultado sobre el establecimiento de un plan económico nacional que tenga por objeto, la ocupación plena de los hombres y la utilización racional de los recursos naturales”.

11. *El Derecho público de las planeaciones económicas.*

Dice Laubadere que conviene vincular para un estudio de conjunto del Derecho de las planeaciones económicas, la planeación en el tiempo representada por el Plan Nacional Económico y Social, con la planeación en el espacio que constituye hoy el Ordenamiento del Territorio.

Esta última noción puede entenderse según la definición que dijo Claudius Petit al Consejo de Ministros en 1950: “El ordenamiento del territorio es la investigación en el cuadro geográfico de Francia, de una mejor distribución de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas”.

En cuanto al régimen jurídico de todas las medidas que se han tomado, la aproximación de la planeación en el tiempo y de la planeación en el espacio es particularmente atractiva porque se ha ido haciendo progresivamente.

Además de los organismos tradicionales que con relación a la planeación francesa venían funcionando con algunas reformas, desde 1947, el Presidente de la República, Giscard d’Estaing creó en un Consejo de Ministros, el 25 de septiembre de 1974, el Consejo Central de Planificación.

Muy distinto a los órganos precedentes, reúne bajo la presidencia del Jefe del Estado, al Primer Ministro, a varios ministros, al Comisario General del Plan y algunos técnicos.

En el VII Plan se ha ocupado de seguir la ejecución del plan y sobre todo de seguir su articulación con el presupuesto.

Debe recordarse —dice nuestro autor— que el Parlamento ejerce un cierto control sobre la ejecución del plan en ocasión de las leyes de finanzas y de las leyes de programa.

En lo que concierne a la anualidad del presupuesto, se ha recurrido a un correctivo imaginado desde antes de la segunda Guerra Mundial para adaptar la técnica presupuestal a la realización de programas de obras de larga duración. Se ha inventado entonces la técnica de los créditos comprometidos que permiten comprometer gastos sin estar ligados por la anualidad presupuestal pero sin dispensarlos sin embargo, de la obligación del voto anual de los créditos de pago necesarios para pagar el gasto. Estos créditos comprometidos dan lugar a las autorizaciones de programa, que pueden ser entre ellas mismas, agrupadas en las leyes de programa.

Después de la guerra, estas técnicas fueron puestas al servicio de la planeación y en 1955 se hizo un gran esfuerzo en forma de una serie de decretos-programa con valor legislativo y que presentaban la característica de ser compromisos escalonados.

Por lo que toca a la planeación nacional del ordenamiento del territorio, —dice Laubadere— que la idea de planificar a la escala de todo el país viene al espíritu ¿Es posible ordenar el territorio sin prever la distribución general de las actividades sobre el suelo nacional, por medio de una operación única?

Originalmente, el Consejo Superior del Ministerio de la Construcción elaboró un Plan Nacional de ordenamiento del territorio, en 1962.

Después se hicieron planes regionales y locales y se tomaron al respecto medidas específicas: El empleo del contrato como instrumento de la política de ordenamiento del territorio corresponde naturalmente a la tendencia general de la administración económica hacia la “contractualización” en vez de imponer unilateralmente la voluntad estatal.

Se ha tratado, desde luego, de acuerdos concluidos entre la Administración y los agentes económicos privados, para obtener de estos a cambio de ciertas ventajas, financieras especialmente, el compromiso de instalarse en ciertas regiones y a veces alejándose de otras.

Estas medidas, destinadas a orientar territorialmente los asentamientos humanos, especialmente las instalaciones económico-industriales, son el tipo más representativo de las acciones de ordenamiento del territorio.

12. *Las relaciones jurídicas de la Administración con el sector privado económico.*

La Administración sostiene con los agentes económicos privados relaciones jurídicas de dos clases: por una parte, relaciones de colaboración en vista de obtener de los particulares prestaciones económicas (abastecimientos, obras públicas, servicios) que se traducen jurídicamente en contratos; por otra parte, relaciones de imperio, en vista de imponer a los particulares, obligaciones o de prohibirles ciertos actos económicos, esto se traduce jurídicamente en reglamentaciones o decisiones individuales.

Como ya se ha visto antes, el instrumento contractual ha tomado además de su significación tradicional, la de un sustituto del acto unilateral, como un medio de actuar sobre la economía.

13. *El régimen jurídico del sector público económico.*

No existe un estatuto general de las empresas públicas; pero si hay cierto número de reglas de organización comunes al conjunto de las empresas. Existen dos grandes modalidades de organización: El establecimiento público y la sociedad. En cuanto a esta última, tiene dos variantes que son: la sociedad de capital público y la sociedad de economía mixta.

Se ejercen varios controles, de diversa naturaleza, sobre el funcionamiento de la empresa pública.

Se distinguen los controles de tutela, la verificación de cuentas y el control parlamentario.

La tutela puede ser técnica o puede ser económica y financiera. La tutela técnica está a cargo del ministro en cuyas atribuciones entra la actividad respectiva.

Los ministros respectivamente encargados de industria, obras públicas y de transportes, controlan la mayoría de las empresas públicas (electricidad, gas, minas de carbón, petróleo, aeropuertos, etcétera).

Para asegurar la tutela técnica el ministro está representado por un Comisario del gobierno. La tutela económica y financiera corresponde al ministro de la Economía y Finanzas y se encuentra representado en cada empresa por un contralor del Estado.

En cuanto al control parlamentario, a partir de la Constitución de 1958 ha visto disminuir su importancia. La Ordenanza del 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las asambleas parlamentarias, prevé que pueden constituirse en el seno de cada asamblea, comisiones de control para examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o empresas nacionales, a fin de informar a la asamblea el resultado de su examen; pero no se trata de organismos permanentes. Sus actividades deben concluir a más tardar dentro de los 4 meses siguientes a su constitución y no pueden ser reconstituidas con el mismo objeto, antes de un año. Tal vez en México nos enfrentamos con el mismo problema en el Congreso.

Por el licenciado Hugo RANGEL COUTO

Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM.