

José María Rodríguez de Santiago (2023)

Planes Administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración.
Madrid: Marcial Pons, 162 pp.

Se trata de un libro español. Por ello, cabría pensar que no podría sernos de utilidad. Pero no es así. Ello por cuanto su propósito, en orden a construir una teoría general sobre los planes administrativos como forma de actuación de la Administración, que es relevante en España, lo es igualmente en Chile.

En efecto, esto último porque en nuestro país el estudio doctrinario de esta materia se halla un tanto olvidado, quizás por la vinculación que, en su origen, tuvo con la planificación económica (véase: Contreras Strauch, Osvaldo, *Antecedentes y Perspectivas de la Planificación en Chile*, Editorial Jurídica, Santiago, 1971), con la excepción de un relativamente reciente y muy interesante libro (Fontanet Labbé, Luis, *Planificación Administrativa*, Hammurabi, Santiago, 2018). Y, asimismo, porque muy probablemente no nos damos cuenta de que, así como estamos “rodeados” por la Administración –y, penosamente, cada vez más–, también lo estamos, consecuentemente, por planes administrativos tales como, por ejemplo, planes de desarrollo institucional, planes de inspección, planes urbanísticos, planes de prevención y descontaminación atmosférica, etcétera, etcétera, etcétera.

En términos sencillos, Hartmut Maurer define la planificación administrativa como la “fijación previsible de objetivos y anticipación intelectual de los comportamientos necesarios para su realización” (*Allgemeines Verwaltungsrecht*, Verlag, C. H. Beck, München, 2011, p. 440), y Eberhard Schmidt-Assmann, como “el análisis de las situaciones actuales, el pronóstico de futuros desarrollos y la formulación previa de una ordenación normativa” (*Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 344). Por su parte, el libro en comento nos señala que es “un procedimiento (tendencialmente riguroso) de obtención y elaboración de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), de realización de un juicio de pronóstico sobre su evolución, de fijación de objetivos determinados y de decisión sobre los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas” (p. 20).

Así planteado, podríamos pensar que los planes administrativos no tienen mayor relevancia, que solo afectan a la Administración, y con carácter más bien indicativo que vinculante. Mas ello es cierto solo respecto de algunos planes administrativos, pues hay otros que afectan no solo a la Administración, sino que también a los particulares, y con carácter vinculante. El ejemplo más palmario de esto último, en Chile, lo hallamos en los planes urbanísticos (conocidos también como instrumentos de planificación territorial), pues el artículo 29, inciso 2º, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, señala que “tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas”; en otras palabras, “tienen fuerza imperativa, es decir, deben ser obe-

decidos” (Fernández Richard, José y Holmes Salvo, Felipe, *Derecho Urbanístico Chileno*, Editorial Jurídica, Santiago, 2008, p. 92).

Ahora bien, la importancia práctica de los planes administrativos es variada, pero, en lo práctico, merece destacarse que ellos se sitúan en un “nivel intermedio” entre la ley, singularizada por su mandato general y abstracto, y las decisiones individuales de ejecución que adopta la Administración (entre estos últimos, los actos administrativos), estableciendo a esta última parámetros que delimitan y uniforman el ejercicio de sus facultades y atribuciones.

De ahí que los planes administrativos generen dos deseables efectos: (i).- Dan mayor coherencia a las decisiones de ejecución que ella adopta, maximizando así la igualdad ante la ley; y (ii).- Dan mayor previsibilidad a las mismas, otorgando así mayor certeza jurídica. Igualmente, lo destaca el libro en comento al señalar que “El plan permite a los ciudadanos conocer las medidas y los comportamientos que la Administración se compromete a llevar a cabo (previsibilidad), conforme a los cuales también el particular puede configurar autónomamente su propio plan vital sabiendo ‘a qué atenerse’ desde la perspectiva del Derecho” (pp. 49-50).

En este contexto, el libro en análisis, con el propósito de elaborar una teoría general sobre los planes administrativos, reconoce al menos cuatro ejes que nos resultan particularmente provechosos:

(1º).- Los planes administrativos, en el contexto de las formas de actuación de la Administración (pp. 19-42). Entre otros tópicos, aborda la distinción entre la planificación y el plan; la independencia del plan respecto de la forma jurídica que adopta; su rol práctico, como “nivel intermedio” entre la ley y las decisiones individuales de ejecución; y el plan como “tipo” de decisión administrativa.

(2º).- Los planes administrativos y el Estado de Derecho (pp. 43-76). Entre otros tópicos, se aborda la relación de estos con la racionalidad y la previsibilidad en el ejercicio del poder (y, consecuentemente, con la seguridad jurídica y con la protección de la confianza legítima); con el principio de división de poderes; con el principio de legalidad; con los derechos fundamentales, y con la democracia.

(3º).- Los planes administrativos: tipología y escala (pp. 77-111). Al efecto, esta obra los distingue en función del volumen de la actividad dirigida por el plan y por su fuerza vinculante. Y en relación a esto último, reconoce, en un extremo, los “planes indicativos”, y en el otro, los “planes vinculantes con el carácter de reglas frente a todos”; con múltiples hipótesis entremedio (por ejemplo, los “planes con eficacia indirecta”, los “planes vinculantes para la Administración de la organización jurídico-pública

que los aprueba", los "planes con efectos de *soft law* para otras Administraciones", etcétera).

(4°).- Los planes administrativos: proceso de creación, seguimiento, evaluación y modificación; y su control judicial (pp. 131-135 y 143-154). Y en relación a esto último, aborda cuestiones tales como la apertura (la admisión de este control), los estándares (parámetros, criterios o cánones para efectuarlo) y la intensidad (la intensidad de este control, mediante la aplicación de tales estándares).

En suma, este libro nos propone una teoría general de los planes administrativos como forma de actuación de la Administración, cuya utilidad se explica, conforme nos expone, por la manifiesta conexión

de estos "con el incremento de la racionalidad en el ejercicio del poder público entendida como mandato de optimización adscrito al principio del Estado de Derecho" (p. 49). Propósito este último que nunca "está de más" ni nunca "pasa de moda", pues, en palabras de Niceto Alcalá Zamora, "Sea un bien o un mal, la Administración Pública satisface necesidades ineludibles, que solo ella puede atender (...); pero al mismo tiempo, su hipertrofia y el mal uso, el abuso o el desuso, según los casos, de sus palancas y resortes por los encargados de su manejo, implica gravísimos peligros y amenazas para la libertad individual" ("Prólogo", en: González Pérez, Jesús, *Administración Pública y Libertad*, IJ-UNAM, México DF, 1971, pp. 12-13).

Cristian Román Cordero

Profesor de Derecho Administrativo

Universidad de Chile