

REFLEXIONES SOBRE LA REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION ECONOMICA (*)

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense

SUMARIO: 1. La elaboración del artículo 131 CE: las distintas posiciones sostenidas por los constituyentes.—2. La determinación constitucional de los fines a alcanzar por la planificación económica. La planificación económica como posibilidad.—3. Vinculación de los planes económicos: distintas hipótesis. Los límites derivados del sistema que establece la Constitución económica.—4. La instrumentación legal prevista en el artículo 131 CE. Consideraciones acerca de los procedimientos parlamentarios para la aprobación de la planificación económica: las leyes de planes y las normas específicas para su ejecución.—5. Ambito de la planificación económica prevista en el artículo 131 CE: planes de la «actividad económica general». La doctrina del TC: sus consecuencias.—6. La procedimentalización de la planificación económica de acuerdo con el artículo 131.2 CE: a) Excurso sobre los presupuestos organizativos del tema. b) La participación de las Comunidades Autónomas. c) Los planes económicos y la obligada participación social en su elaboración.—7. La intervención de las Cortes en la aprobación de los planes económicos: referencia a supuestos distintos a los previstos en el artículo 131 CE. La experiencia postconstitucional.

En la línea que marcan los textos constitucionales del derecho comparado más recientes, la CE sanciona también de forma expresa el tema de la planificación económica. Son varios los artículos que se refieren a ella. En primer lugar, el artículo 131, en el que se señala:

«1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la *actividad económica general* para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y económicas. A tal fin, se

(*) La presente colaboración constituye el texto de un epígrafe del capítulo V de mi libro *Derecho administrativo económico*, I, de inmediata publicación.

constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.»

También, y desde una perspectiva competencial, el artículo 149.1.13 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las

«Bases y coordinación de la *planificación general de la actividad económica*».

Asimismo, hay que recordar que el artículo 28 CE alude igualmente a la planificación como hipótesis —«en su caso»—, que puede encuadrar el ejercicio del derecho a la libertad de empresa.

Es, pues, el artículo 131 CE el que aborda el tema de la planificación económica a nivel institucional. De ahí, y por ello mismo, que sea el que principalmente debemos analizar, sin perjuicio de las referencias que hayan de recogerse también al artículo 149.1.13 y al propio artículo 38.

1. LA ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 131 CE: LAS DISTINTAS POSICIONES SOSTENIDAS POR LOS CONSTITUYENTES

Llevar a cabo a nivel constitucional el tratamiento de la planificación económica fue algo que, desde el comienzo, estuvo muy presente en las labores de los constituyentes. La fórmula que recogía el Anteproyecto y, también, la que aparece en el texto aprobado, responde de forma muy precisa al modelo de planificación de «la actividad económica general» que sancionan las Constituciones de los países occidentales después de la II Guerra Mundial. Ocurre, sin embargo, que nuestra Constitución la recogerá, una vez más, tardíamente. Incluso, y de forma un tanto paradójica, cuando en aquéllos ha sido ya abandonada su puesta en práctica; al menos, con el carácter de generalidad con que la establece el artículo 131. Realidad incuestionable que, por encima de cualquier otra razón, es la que puede explicar la todavía no actualización de las previsiones contenidas en el citado artículo 131 CE, sin que, por otra parte, tampoco parece haya intención de llevarlas a cabo. Y explicarnos también, y muy principalmente, el importante cambio habido en la interpretación del alcance y contenido del referido precepto de la CE.

El artículo 131 CE fue, sin duda alguna, uno de los más debatidos y polémicos en la elaboración de la Constitución. ¿Cómo ex-

plicar tal extremo si, en principio, como se ha dicho, todos los constituyentes aceptaron *siempre* y entendieron que era preciso llevar a cabo la constitucionalización de la planificación económica? La respuesta a este interrogante es en extremo elemental. Está en lo que ya se dijo acerca del valor puramente nominal que el término tiene hoy día. Planificación económica es expresión que refiere realidades de significados muy distintos, diferentes; antitéticos, incluso. Significados que, en última instancia, dependerán de la ideología política desde la que aquélla se postule.

La discusión constitucional del tema fue, como digo, polémica. El debate se centraría principalmente en los tres puntos siguientes: carácter vinculante o no de la planificación económica; si la misma constituía una fórmula necesaria y obligatoria o, simplemente, potestativa; y, por último, en la procedimentalización del sistema, de modo principal, por lo que se refiere a la participación de las Comunidades autónomas.

Tres cuestiones cuyas respuestas aparecen bastante precisas en el texto del artículo 131 CE. Las veremos seguidamente. No obstante, y para su mejor comprensión, resulta obligado establecer una serie de precisiones iniciales. En *primer* lugar, advertir que las hipótesis contenidas en el artículo 131 CE, *sin excluir otras distintas*, se refieren *únicamente* a la planificación económica a realizar, en su caso, por el Estado, entendido éste en su sentido más propio (arts. 1 y 149 CE). La instrumentación que se establece *mediante ley*, ley por tanto de las Cortes Generales (art. 66 CE), excluye su posible formalización a través de Decretos-leyes y de Decretos-legislativos. En *segundo* lugar, y de acuerdo con lo que ya se ha apuntado, indicar también que las posibilidades que señala el artículo 131 no excluyen que otros Poderes públicos puedan llevar a cabo igualmente, en el ámbito de sus competencias, la planificación de su actividad económica. En *tercer* lugar, resaltar que la hipótesis que considera el artículo 131 se refiere a la planificación de *la actividad económica general* por parte del Estado *mediante ley*: ello no excluye, ni la posible planificación que, en su caso, y dentro de sus competencias, puedan realizar el Gobierno o la Administración del Estado; ni la que pueda ser aprobada por las Cortes Generales, incluso mediante ley, pero que esté referida a objeto distinto a la actividad económica general; ni tampoco la que las propias Cortes Generales o alguna de sus Cámaras puedan sancionar mediante instrumentos distintos a los estrictamente le-

gislativos. Supuestos, los tres que acaban de señalarse, que quedan por tanto al margen de las previsiones del artículo 131 CE.

2. LA DETERMINACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS FINES A ALCANZAR
POR LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA.
LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO POSIBILIDAD

El artículo 131.1 CE, de acuerdo con el esquema estructural al que responde todo plan, recoge explícitamente los fines que, en concreto, deben perseguirse con la planificación económica. Expresamente tipifica como tales, «atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». Un enunciado, como puede verse, vago y excesivamente general. Y ello hasta el extremo que, además, puede considerarse casi como innecesario. Fundamentalmente, por dos razones. En primer lugar, porque *todos y cada uno* de los objetivos que precisa el texto del artículo 131.1 se sancionan ya de forma expresa en otros artículos de la propia CE (art. 31.2; arts. 2, 138 y 130; arts. 9.2 y 40.1) y, consecuentemente, *todos* los Poderes públicos que están ya vinculados (art. 9.1 CE) a su realización. A su vez, el enunciado teleológico que recoge el artículo 131 puede incluso conducir a interpretaciones restrictivas respecto a las posibilidades que de él cabe derivar. La finalidad de los planes de la actividad económica general *puede* responder, desde luego, a esos fines; obviamente, a los que de modo expreso señala el artículo 131 CE. Pero también a otros muchos, para cuyo logro la Constitución emplaza igualmente de forma muy directa a todos los Poderes públicos: por ejemplo, a los enunciados en el artículo 9.3 CE, o a los establecidos en todos y en cada uno de los artículos que comprende el Capítulo tercero del Título I CE al sancionar los «principios rectores de la política social y económica» y que no aparecen enunciados en el artículo 131. De ahí que, en cierto modo, la tipificación que de los fines que de la planificación económica establece el artículo 131 resulte en buena parte ociosa.

El texto del artículo, así como el de *todas* las versiones que presentaron los distintos Anteproyectos, resulta muy preciso en relación con uno de los puntos que, según se señaló, suscitara más polémica. Frente a la tesis sostenida —y rechazada— de sancionar

la necesidad de la planificación económica como cauce *obligado* de la acción del Estado, no hay duda que el artículo 131 la asume —«podrá planificar»— como simple hipótesis. No hay sobre ello imperativo constitucional alguno. La efectividad práctica de aquélla queda remitida a las opciones que, en su caso, puedan establecer en cada momento las distintas fuerzas políticas. El tema se plantea en términos precisos por demás: la planificación de la actividad económica general mediante ley, como opción. En definitiva, como un instrumento más de dirección y desarrollo de la política económica. La planificación no es, pues, forma *necesaria o única* de actuación del Estado en el ámbito económico. La acción coordinadora y de dirección de la actividad económica, pública y privada, por parte del Poder público, puede tener lugar también por otras muy distintas vías (A. MENÉNDEZ). Una conclusión que, como ya se dijo, es la misma que cabía deducir del artículo 41 de la Constitución italiana, que tampoco sanciona imperativo alguno, sino simplemente, reconocimiento de una habilitación, posibilidad, en definitiva, para el legislador. Carácter opcional, pues, de la planificación económica que el texto del artículo 131 acentúa todavía más a como apareciera en el de la Constitución italiana.

3. VINCULACIÓN DE LOS PLANES ECONÓMICOS: DISTINTAS HIPÓTESIS. LOS LÍMITES DERIVADOS DEL SISTEMA QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

En la elaboración de la CE suscitó también muy amplio debate el punto relativo al alcance que debía ofrecer la vinculatoriedad a derivar de los planes económicos. La posición de quienes postulaban que debía recogerse que, en *todo caso*, aquéllos sólo podían ser indicativos para el sector privado, recibiría el contrapeso de quienes postulaban la solución contraria, insistiendo en el carácter obligatorio que había que establecer de los planes elaborados al amparo del artículo 131 CE. Cuestión polémica, en relación con la cual parece también fácil concluir que la Constitución no contiene al respecto pronunciamiento alguno. La fuerza jurídica y la vinculatoriedad de los planes económicos vendrá determinada en cada caso por lo que establezcan las distintas leyes a través de las que aquéllos se actualicen. Las hipótesis y posibilidades a considerar son muchas. Todas ellas, sin embargo, en el marco obligado que

al efecto impone la Constitución. La obligatoriedad jurídica para el Estado y, en general, para todo el sector público de las previsiones que el plan pueda contener, es por demás factible; también, razonable en extremo. Tales previsiones, a la postre, no son sino una predeterminación del comportamiento a seguir después por los distintos Poderes públicos. Igualmente, el Plan puede contener también prescripciones singulares sobre aspectos concretos que sean asimismo obligatorias para el sector privado. Nada se opone a ello. Recuérdese además que, como se señaló, el artículo 38 CE sancionaba *precisamente* la fórmula de la planificación como técnica para modular el ejercicio del derecho a la libertad de empresa. Es unánimemente reconocido (J. J. FONT; O. DE JUAN; L. CAZORLA) que, sin embargo, no sería constitucionalmente posible una planificación vinculante y *total* de la actividad económica del sector privado. La conclusión resulta obvia a la vista de los principios que con carácter general inspiran el sistema de nuestra Constitución económica.

Ahora bien, la hipótesis últimamente expuesta debe ser matizada. Y ello porque no es previsible, por su misma simplicidad, la ordenación coactiva de toda la actividad económica del sector privado. De ahí que sea necesario considerar principalmente aquellas otras mucho más sutiles, y por ello mismo también, más factibles, según las cuales la planificación trate de proceder a la ordenación coactiva del derecho a la libertad de empresa, y también de los que de él se derivan —libertad de industria y de mercado, libertad de trabajo, libertad de consumo, propiedad privada (O. DE JUAN)—, sin cancelarlos totalmente, pero de forma tal que suponga su reducción y condicionamiento, más allá de los que pueden considerarse como límites razonables. Razonabilidad en la incidencia o en la limitación de estos derechos: en primer lugar, determinada, como es lógico, por el respeto a su contenido esencial (art. 53.1 CE); también, a los principios que rigen el sistema de nuestra Constitución económica, tanto desde el punto de vista procedimental (arts. 33, 128 CE, etc.) como desde los de carácter sustantivo: principio de unidad de mercado, de solidaridad regional, de estabilidad económica, etc. En estos supuestos, la ley que instrumentase la planificación económica sin considerar *debidamente* los derechos y principios citados, resultaría contraria a la Constitución; el TC podría, en su caso, constatar el cumplimiento de tales situaciones.

4. LA INSTRUMENTACIÓN LEGAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 131 CE.
 CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS
 PARA LA APROBACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA:
 LAS LEYES DE PLANES Y LAS NORMAS ESPECÍFICAS
 PARA SU EJECUCIÓN

La exigencia de ley para llevar a cabo la planificación de la actividad económica general es consecuencia directa de una expresa prescripción constitucional. En otras ocasiones, sin que exista expresamente exigencia análoga, se ha acudido también a la misma solución —aprobación por ley de la planificación económica de carácter general—, como consecuencia de una simple praxis constitucional. Veremos después el sentido de la misma. Lo que por el momento interesa notar es que tanto en uno como en otro caso, la ley aprobatoria del plan, en nuestro sistema jurídico, la que considera el artículo 131 CE, presenta algunas peculiaridades que es obligado considerar.

Ley de las Cortes Generales, como se ha dicho. Su iniciativa, sin embargo, *sólo* puede corresponder al Gobierno (arts. 37 y 88 CE). Exigencia lógica que recoge el artículo 131 CE en cuanto explícitamente señala que será el Gobierno el que elabore los *proyectos* de planificación. Son términos muy semejantes a los que habitualmente se señalan en relación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134). Ni en uno ni en otro supuesto cabe ejercer la iniciativa legislativa a través de la fórmula de las proposiciones de ley. Y ello, como se decía, por razones lógicas por demás. El plan económico es, básicamente, una obra del Gobierno. La adopción de las opciones que representa, opciones políticas, sólo el Gobierno puede adoptarlas: a él le corresponde, por tanto, la elaboración del plan, lo mismo que le corresponderá también, después, de modo muy principal, su ejecución. De ahí que sea él quien únicamente pueda proponer a las Cortes su aprobación. Además, el plan económico —como los Presupuestos Generales— supone una serie de compromisos políticos que se proyectan en el ámbito económico, que sólo el Gobierno debe formular en ejercicio del liderazgo que le corresponde (art. 97 CE). Aparte —y es razón determinante por demás— que, en principio, sólo el Gobierno dispone de la información y de los datos que la formulación de todo Plan requiere.

Es opinión común que la instrumentación de la planificación económica a través de ley supone el refrendo de su carácter democrático. Es cierto. No obstante, conviene matizar la afirmación anterior a la vista de la procedimentalización que se establezca de la actuación parlamentaria en el proceso planificador. Es éste un tema por demás complejo, que presenta inequívocas peculiaridades.

La intervención del Parlamento, lógica y necesaria, no puede decirse quede ni medianamente satisfecha con el simple conocimiento y aprobación que del Plan pueda llevar a cabo. Es preciso que, como señaló J. MEYNAUD, pueda conocer y pronunciarse *serièusement* sobre el contenido del Plan. Sólo en tal caso puede decirse que asume y/o rectifica las opciones que aquél presenta, y pronunciarse *efectivamente* sobre su contenido. Posibilidad no fácil de alcanzar, y que aparece condicionada por dos circunstancias muy concretas. En *primer* lugar, por la complejidad misma que tiene todo plan económico. Las opciones que puede presentar son realmente múltiples; las soluciones que en concordancia con ellas es posible asumir, están además interconexionadas. El Plan forma un todo, un sistema; es difícil modificarlo singularmente en algunos puntos concretos, sin que ello incida en el conjunto que aquél representa. ¿Cómo plantear entonces el procedimiento de las posibles rectificaciones —enmiendas— que puedan proponerse al proyecto presentado por el Gobierno? A esta circunstancia se añade también, en *segundo* lugar, el dato incuestionable de que en la actuación procedimental de los distintos Parlamentos sigue gravitando de forma muy considerable el peso de los procedimientos habituales para el ejercicio de su función normativa. No puede decirse que, a pesar de las permanentes tentativas habidas, se hayan alcanzado resultados ni medianamente satisfactorios en orden a la formalización de los instrumentos de control político a ejercer por los órganos parlamentarios; de modo muy singular, en el ámbito económico. ¿Cómo decir, entonces, que la representación parlamentaria asume los planes económicos de carácter general si frecuentemente carece incluso de fórmulas y de procedimientos para enjuiciarlos?

Las consideraciones expuestas gravitan en la ordenación de la actuación parlamentaria en el proceso planificador. Las soluciones habidas han sido en extremo variadas. En muchas ocasiones se han planteado caso por caso, sin norma previa que las estableciese. En otras, aparecen sancionadas tan sólo por la praxis parlamentaria. Todas, sin embargo, puede decirse responden a una línea muy

precisa en la que confluyen las dos perspectivas señaladas. Por una parte, se trata de sancionar la lógica exclusión del debate *directo* del *texto* del Plan por parte de los órganos parlamentarios. Una solución que para nada atenta al *status* constitucional de estos últimos. Recuérdese, al respecto, lo que se dijo en relación con el Plan Nacional de Carreteras de 1877; cuanto más, tratándose de un Plan económico general. La fórmula es prácticamente general. Es casi el sentido común el que hace impensable que los órganos parlamentarios modifiquen directamente, por ejemplo, las previsiones sobre el crecimiento del PIB, o sobre la tasa de paro, o sobre la producción de determinadas mercancías, o acerca de los incentivos que puedan establecerse para las exportaciones de las industrias artesanas, sin alterar el esquema global que en su conjunto establece el Plan. No cabe *enmendar* un plan económico como se enmienda, por ejemplo, el texto de un proyecto de ley. Junto a ello, y con no menor lógica y énfasis, es preciso establecer también, como contrapeso del corolario anterior, un sistema que permita que el Parlamento pueda conocer en todo su alcance el Plan económico y las consecuencias que de él se deriven; en definitiva, que le permitan enjuiciarlo para su aprobación o rechazo. Sólo si tal posibilidad se hace efectiva, cabrá decir entonces que la aprobación parlamentaria del Plan supone realmente su consagración democrática. O dicho en otros términos: sólo el Plan económico será realmente democrático, en tanto en cuanto su *decisión* última corresponda al Parlamento y éste haya podido valorarlo en todo su significado.

¿Son antitéticos, son o no compatibles, los dos criterios expuestos? ¿Cómo aproximarlos? Ya se ha dicho que han sido distintas y heterogéneas las soluciones arbitradas para tratar de dar respuesta a los interrogantes anteriores (J. H. KAISER; A. PREDIERI; P. DEVOLVÉ-H. LESGUILIONS, etc.). En algunos casos, de acuerdo con fórmulas que en cierto modo recuerdan las originarias del sistema presupuestario anglosajón, se adopta la fórmula, un tanto maximalista, de que estando vedado al Parlamento la *modificación* del plan económico, puede sin embargo asumirlo o rechazarlo, estableciendo en tal caso las indicaciones precisas para que sean incorporadas a la nueva versión que del mismo deba presentar el Gobierno. En otras, de forma más matizada, la intervención de las Asambleas parlamentarias se concreta mucho más. Es el Parlamento el que *previamente* determina las directrices a seguir en la elaboración del Plan; y ello, bien por medio de una ley, bien a través de cualquiera de los otros

procedimientos a través de los que aquél manifiesta también su voluntad. El Plan deberá responder, por tanto, a los criterios así establecidos, que realmente constituyen unas auténticas bases en su más genuino sentido; de ley de delegación, habla A. PREDIERI en tales supuestos. Su ulterior desarrollo corresponde al Gobierno. El Parlamento, de acuerdo con este esquema, volverá a pronunciarse después, elaborado ya el Plan por el Gobierno: un conocimiento que se concreta ahora, fundamentalmente, en constatar la fidelidad del Plan a esas bases, que pudieron ser o no aprobadas por ley, y con las que se fijaron las directrices a las que aquél debía ajustarse.

El planteamiento expuesto se ha asumido entre nosotros, en ocasiones, en relación con algunos planes sectoriales. Cobra todo su significado, naturalmente, refiriéndolo a los planes económicos de carácter general. La doble intervención del Parlamento es fórmula insustituible para garantizar la efectividad de su intervención. Es desde esta perspectiva que el tema de las opciones a considerar en el Plan cobra especial realce: se trata de ofrecer a la representación popular distintas alternativas sobre las que pronunciarse, valorando en todo caso las consecuencias que de ellas cabe derivar. Una solución que, con carácter general, fue establecida, por ejemplo, en el sistema francés por ley de 4 de agosto de 1962, al señalar que el «Gobierno someterá al Parlamento, antes de dirigir al Comisario General del Plan sus directrices, un Proyecto de ley relativo a la aprobación de las *principales opciones* que deben inspirar la realización del Plan». Intervención inicial del Parlamento, que casi constituye una exigencia incuestionable. No sólo en los Planes económicos de carácter general, sino, con independencia de su contenido, en cualquiera de los Planes que hayan de ser aprobados por las Cortes. Eludir tal intervención supone en la práctica negar efectividad al juicio que sobre el Plan pueda emitir el Parlamento. Más aún: de ella, además de las directrices del Plan, arrancan también con frecuencia buena parte de los esquemas organizativos que se prevén para la elaboración del propio Plan. Un aspecto que, con las implicaciones procedimentales que conlleva, tiene singular relieve: «la ley de organización del Plan ofrece una lógica prioridad temporal a su elaboración»; al fijar aquélla el procedimiento para preparar el Plan, es «la observancia de la misma, la que, en última instancia, determina la legitimidad del mismo y, consecuentemente, la eficacia de sus prescripciones» (E. CAPACCIOLI). Un procedimiento que debe relacionarse también con el de las propuestas de resolu-

ción que sobre el proyecto de Plan pueden aprobar los órganos parlamentarios, instando en su caso su reelaboración y precisando también sus límites y su contenido.

En nuestro sistema positivo el tema tiene, en cierto modo, un tratamiento procedimental de carácter general en el artículo 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Este artículo constituye el Capítulo 2.º de su Título IX, relativo al «examen de los programas y Planes *remitidos por el Gobierno*»: traslado del Proyecto a la Comisión competente; designación de la Ponencia «que estudie el programa o Plan en cuestión»; debate de la Comisión del informe de la Ponencia con *propuestas de resoluciones* que, en su caso, y sobre ellas, podrá dar lugar *también* al correspondiente debate y votación en el Pleno de Cámara. Es, pues, a través de la vía de las resoluciones parlamentarias cómo se plantea básicamente en nuestro sistema constitucional la incidencia de los órganos representativos en el proceso planificador. No obstante, parece cabe señalar que la ordenación prevista en el citado artículo 198 del Reglamento del Congreso no es *directamente* referible a los Planes del artículo 131 CE. Estos, como es sabido, requieren por mandato constitucional la correspondiente ley aprobatoria. El supuesto es, pues, distinto al que se contempla en el Reglamento del Congreso. El procedimiento que aquí se establece conduce a la elaboración y debate de las oportunas resoluciones. Estas expresan la posición de la Cámara; desde luego, resulta innegable la fuerza y la vinculación, fundamentalmente política, que presentan para el Gobierno. No obstante, carecen de efectos jurídicos directamente vinculantes como, en cualquier caso, tiene siempre una ley. Tal circunstancia, sin embargo, no es óbice para que este procedimiento del artículo 198 del Reglamento del Congreso, de acuerdo con el esquema que antes se señaló, pueda servir precisamente de cauce para enjuiciar y establecer parlamentariamente las posibles opciones, de las que el Gobierno proponga, para desarrollar posteriormente el correspondiente Plan.

El artículo 131 CE establece que la planificación económica general deberá llevarse a cabo por ley. El contenido de ésta puede ser en extremo diverso. En sus términos más rigurosos cabe que se concrete, lisa y llanamente, a la aprobación del correspondiente Plan. En tal caso, éste acostumbra a figurar como Anexo de la ley. Volveremos sobre ello. No obstante, la instrumentación que establece el artículo 131 permite, naturalmente, que la ley que apruebe

el Plan establezca *también*, en todo o en parte, el sistema normativo propio para la ejecución del Plan, derogando incluso normas de igual rango que, con carácter general, regulen las correspondientes materias. La ejecución del Plan puede requerir la derogación singular del ordenamiento jurídico para el supuesto concreto que aquél presenta. Una posibilidad que, como es sabido, tan sólo cabe por vía legislativa. El Plan, en tal caso, se ejecuta, al menos en parte, con una normativa propia, peculiar, distinta de la existente con carácter general. Y ello sin perjuicio de que, como se verá, esas normas, transcurrido el plazo de ejecución del Plan, puedan continuar vigentes para la regulación de actividades no comprendidas en él.

El supuesto que se señala es desde luego muy frecuente. Lo encontramos en todos aquellos casos en los que, dentro de la misma ley, junto a la aprobación de un Plan, se contiene también el orden normativo que se establece para su ejecución; bien en su totalidad, bien en relación con algunos aspectos particulares. La ordenación normativa que el Plan establece, a no ser, claro es, que en la propia ley se señalara su validez general, en principio, debe referirse de modo exclusivo a la ejecución de aquél. Es posible, sin embargo, que, como decíamos, se aproveche la circunstancia, y no se lleve a cabo sólo una modificación del ordenamiento jurídico para el caso concreto que el Plan supone, sino que se modifique aquél con carácter general. La instrumentación legal de que se dispone permite, desde luego, tal solución. En tal caso, cumplido el Plan, esas normas contenidas en su ley aprobatoria quedarán, sin embargo, vigentes. Un supuesto al que ya me he referido antes, advirtiendo el carácter patológico que su generalización presenta a la vista de la mecánica que, en términos análogos, vienen recogiendo las sucesivas leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado.

5. AMBITO DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 131 CE; PLANES DE LA «ACTIVIDAD ECONÓMICA GENERAL». LA DOCTRINA DEL TC: SUS CONSECUENCIAS

El artículo 131 CE refiere la planificación a «la actividad económica general». La expresión, parece claro, debe entenderse referida a la planificación global, diferenciada en todo caso, según sus propios términos, de la planificación sectorial. Los términos que la

Constitución emplea, sin embargo, son susceptibles de recibir versiones muy distintas. No cabe negarlo. De todos modos, parece lógico poder afirmar que todas ellas se refieren a planteamientos más o menos comprensivos de la totalidad del sistema económico (M. BASSOLS). Interpretación que, además, queda avalada a la vista de los trabajos de los constituyentes. Es un extremo que debe retenerse. En ellos está muy presente, en todo momento, el modelo de planificación democrática de los llamados planes de desarrollo, de carácter global, como es sabido.

El tema de la amplitud a la que es referible el supuesto de planificación que contempla el artículo 131 CE obliga a distintas consideraciones.

En *primer* lugar, la que se deriva de la relación de los artículos 131 y 149.1.13 CE. En ambos supuestos, ninguna duda cabe, se trata de competencias exclusivas del Estado. El problema surge, sin embargo, al concretar las hipótesis que uno y otro refieren. El primero habla de *planificar la actividad económica general*; el segundo, de *planificación general de la economía*. ¿Son idénticas estas expresiones? La respuesta a este interrogante, desde luego no fácil, va a tener muy directas consecuencias prácticas. En mi opinión, las diferencias son apenas perceptibles; las hipótesis que enuncian parecen casi interminables; no son, sin embargo, idénticas. El supuesto del artículo 149.1.13 CE tiene quizá una mayor amplitud; su enunciado es en cierto modo más difuso y, por ello mismo, más comprensivo.

Se trata de una diferenciación que es obligado tener en cuenta: si las hipótesis a considerar fueran idénticas, parece lógico que así se hubiera señalado en el propio texto de la Constitución. Frente a ello se ha sostenido, por el contrario, que los artículos 131 y 149.1.13 CE refieren *un mismo y único supuesto*. Es la interpretación que acaso puede deducirse, un tanto *sensu contrario*, de las expresiones que, si bien como *obiter dicta*, ha recogido en ocasiones el TC (Sentencias de 28 de enero de 1982 y 76/1983, de 5 de agosto): el legislador estatal —dice— a través de los Planes previstos en el artículo 131 *puede* fijar las bases de la ordenación general de la economía. Tales afirmaciones, ¿son, sin embargo, fundamento bastante para postular la identidad de las hipótesis contempladas en los artículos citados? Si así se concluye, son varias las consecuencias que de inmediato se derivan de ello. En primer lugar, que las leyes del Estado a las que alude el artículo 131 CE deberán

circunscribirse en todo caso a establecer las *bases* y coordinación de la planificación económica; también, que, *igualmente en todo caso*, resultaría entonces preceptiva la procedimentalización que del sistema de planificación establece el artículo 131.2 CE.

El carácter de globalidad que, con las variantes que se quiera, se deduce de la expresión «actividad económica general», resulta evidente. Algún sector de la doctrina, sin embargo, ha dado a la referida expresión interpretaciones por demás heterogéneas. Así, y desde una óptica espacial, se ha dicho (L. CAZORLA) que «general» equivale a «nacional»; por otra parte, se ha señalado también que lo único que excluye el artículo 131 CE son actuaciones planificadoras concretas y limitadas, de forma que las previsiones de aquél no puedan proyectarse sobre la actividad de una empresa en particular (A. ALONSO UREBA), etc. De todos modos, y al margen de estas posiciones singulares, y de acuerdo con la que antes quedó recogida, el problema central que se plantea no es sino el de la posible validez del artículo 131 CE como cauce para llevar a cabo una planificación de carácter sectorial. Esta, a nivel nacional, resulta obligada y necesaria en *determinados supuestos*; no obstante, a la vista de algunos textos estatutarios parece podría encontrar acaso obstáculos insalvables. ¿Puede entonces llevarse a cabo al amparo del artículo 131 CE? El tema sería expresamente abordado en el Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías (1981). El Proyecto de la LOAPA lo reguló también en su artículo 9 en los términos siguientes, refiriéndolo a los supuestos que expresamente recoge:

«1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas que afecten a *la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales* que sean de interés general, se ajustará en todo caso, a las *directrices generales que establezcan los Planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución*.

2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los Planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre

ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución.»

La solución, como puede verse, configura a los Planes previstos en el artículo 131 CE como auténtico sistema vertebral de cualquier tipo de planificación sectorial; en el caso que se contempla, básicamente, de la referida a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales. El TC, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, anulará dicho precepto, sin ofrecer, en mi opinión, razones bastantes sobre ello; y lo hizo, diríase, que por entenderlo innecesario, con independencia «de que resulte o no conforme a la Constitución» (*¡sic!*). Las posibilidades que la LOAPA establecía, se dice, *derivan ya directamente de la Constitución*, sin que el legislador estatal pueda pronunciarse por ello en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas.

La fundamentación del TC es del tenor siguiente:

«El artículo 9, en su apartado primero, condiciona el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales de interés general *a las directrices generales que establezcan los Planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución* [...] En cualquier caso, el artículo 9.1 supone, en definitiva, una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades autónomas definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. El abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto, frente a las alegaciones de los recurrentes, arguyendo que el artículo 9.1 se limita a proclamar la primacía del plan económico general del artículo 131.1 en materia de planificación territorial y de programación de los recursos naturales. Pero lo cierto es que, desde el punto de vista competencial, la primacía del Plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos y no cabe tratar de establecerla en una norma emanada del legislador estatal. *Este puede, a través de los Planes previstos, en el artículo 131 de la Constitución, fijar*

las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos —dado que el artículo 149.1.13 de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica— [...] Por ello, con independencia de que el contenido del artículo 9.1 resulte o no conforme a la Constitución, el precepto es inconstitucional por las razones expuestas en el fundamento jurídico cuarto.»

La argumentación, como puede verse, constituye una auténtica tautología. Y lo que es más paradójico: no sólo va a producir unos efectos, diríase que no deseados, sino que en cierto modo va a sancionar precisamente unas consecuencias totalmente contrarias a las que de aquélla cabe derivar. El TC señala —es extremo que debe retenerse— que el artículo 131 no sólo se refiere a la planificación global, *sino que mediante ley del Estado* permite llevar a cabo también la planificación particularizada de «sectores económicos concretos». Una interpretación, ciertamente, de importantes consecuencias: el artículo 131 posibilitaría entonces llevar a cabo planes económicos de carácter sectorial que, por ello mismo, habría que someter también, *en todo caso*, al procedimiento de elaboración previsto en el apartado 2 del citado artículo.

Ahora bien, sin perjuicio de valorar críticamente la doctrina del TC sobre este punto que, en cierto modo, pugna con la idea de generalidad a la que el artículo 131 CE parece referir la planificación económica que allí se regula, lo cierto es que muy poco después de la Sentencia anterior, el propio TC *sostendrá precisamente una posición antitética en su Sentencia 29/1986, de 20 de febrero*. El supuesto de hecho que la misma contempla es muy simple: se impugnan, por inconstitucionales, las normas legales que regulan los planes de reconversión y reindustrialización, al haberse omitido en su elaboración el trámite de la preceptiva participación de las Comunidades autónomas prevista en el artículo 131 CE. La citada STC 29/1986 señala que este último precepto no es aplicable a aquellos Planes porque:

«En relación con esta alegación, *el Tribunal debe señalar* que el artículo 131 de la Constitución responde a la previsión de una *posible planificación económica de carácter general*, como indica su propio tenor literal,

y que *de los trabajos y deliberaciones parlamentarios para la elaboración de la Constitución* se deduce también que se refiere a *una planificación conjunta*, de carácter global, de la actividad económica. Por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente *en una planificación de ámbito más reducido*, por importante que pueda ser, como sucede en el caso de la reconversión y reindustrialización. Ello no quiere decir, obviamente, que no entre en el ámbito de la libertad del legislador —dentro del marco constitucional— el llevar a cabo la planificación por ley, y previas las consultas que se estimaran pertinentes en la fase de elaboración de cada Plan, para garantizar su mayor acierto y oportunidad. Pero, en lo que aquí interesa, debemos afirmar que el artículo 131 de la Constitución contempla un supuesto distinto del objeto del Real Decreto-ley y de la ley impugnados, por lo que la inobservancia del mismo da lugar a la inconstitucionalidad de tales normas.»

El cambio respecto al alcance que ofrece el artículo 131 CE es, como puede verse, radical. El TC se sitúa ahora en la línea que antes señalé respecto a la globalidad de los supuestos de planificación económica que contempla el texto constitucional. Entre otros extremos, y aparte de en la propia dicción literal del precepto, se apoya también, como puede verse, en los trabajos de los constituyentes a los que antes aludí. Posición, la que ahora sostiene el TC, que parece más concorde con el texto constitucional; ocurre, sin embargo, que en consecuencia con ella ya no es posible la planificación económica de carácter sectorial a través del cauce del artículo 131 CE, como antes señalara el TC. De ahí que, por ello mismo, carezcan de base las razones que sobre la *innecesariedad* de las soluciones recogidas sobre ello en la LOAPA adujo en su día el propio TC para justificar la anulación del artículo 9 de aquella, con «independencia de que [el mismo] resulte o no conforme a la Constitución».

6. LA PROCEDIMENTALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 131.2 CE

El artículo 131.2 CE establece también la procedimentalización del sistema de planificación de la actividad económica general. En tres puntos insiste al respecto: elaboración de los proyectos de planificación por el Gobierno; previsiones que a tal fin deben suministrar las Comunidades autónomas; y asesoramiento y colaboración de distintas organizaciones representativas de intereses.

a) *Excurso sobre los presupuestos organizativos del tema*

La Constitución encomienda expresamente al Gobierno la elaboración de los proyectos de planificación. Consecuentemente, ya se ha dicho, sólo aquél puede presentarlos en las Cortes Generales. Y es en esta fase de su elaboración en la que precisamente han de intervenir las dos instancias a las que también alude el artículo 131.2. Lo veremos más adelante. De momento, lo que interesa es considerar el tema de la organización administrativa que se requiere para la elaboración de los distintos Planes económicos por parte del Gobierno. Un tema que en los años pasados ha sido objeto de abundantes y detallados estudios (J. L. MEILÁN; R. CHIARELLI; H. JACQUOT). No me detendré por ello en su exposición. Intentaré referir el estado en que aquél se encuentra actualmente.

En primer lugar, advertir que las experiencias habidas sobre la organización administrativa que la planificación económica general pueda requerir, han sido en extremo variadas. En su misma heterogeneidad, reflejan y tratan de responder a la exigencia de establecer una organización *adecuada* para llevar a cabo la elaboración de los planes económicos. Estos precisan estudios, análisis previos, adopción de las correspondientes decisiones administrativas, ponderación de alternativas y de soluciones, etc. Tarea compleja, en relación con la cual, se ha insistido hasta la saciedad, resultan inadecuados en la práctica los esquemas organizativos propios de la que podemos considerar Administración ordinaria. Necesidad, pues, de establecer la organización administrativa *específica* para la elaboración de los Planes económicos a la que, en su caso, se le encomendarán, además, en ocasiones, importantes funciones en materia de su ejecución; o, más concretamente, del control de tal ejecución.

Diseñar la organización administrativa precisa para la elaboración de los planes económicos de carácter general es tarea extraordinariamente compleja. Las experiencias habidas, como se ha dicho, han sido además muy diferentes. Es lógico: no podía ser de otra forma. Perfilar y establecer el modelo de organización requerido para la elaboración de los planes económicos —como, en definitiva, cualquier modelo organizativo—, es siempre tarea marcadamente convencional. En cualquier caso, admite muy distintas soluciones. No hay modelos únicos y obligados que permitan rechazar los que no se ajusten a ellos. Así, debe señalarse que, en ocasiones, se ha acudido a la fórmula de encomendar la preparación y elaboración de los planes económicos a un departamento ministerial establecido al efecto; en otras, a la fórmula de las Comisiones interministeriales. El peso fundamental en tal tarea ha gravitado con frecuencia, como es explicable, en el Ministerio de Economía y Hacienda. A veces, se ha constituido al efecto una organización *ad hoc*, vinculada más o menos directamente a la Presidencia del Gobierno, a la que, en otros supuestos, se le ha encomendado directamente esta tarea de forma específica.

Las soluciones han sido, pues, harto variadas. Insisto en que son siempre convencionales. Unas y otras, según los casos, se han manifestado adecuadas o inadecuadas. No hay modelos definidos y únicos. No obstante, el tema obliga a formular dos observaciones que lo matizan de modo muy directo. En *primer* lugar, señalar que la organización administrativa a la que pueda corresponderle la elaboración de la planificación económica y, en su caso, el control de su ejecución, asume de hecho una inequívoca situación de prepotencia en relación con los otros órganos de la propia Administración. Es lógico. No en balde aquélla ordena, dirige y controla la actuación de estos últimos. La situación conduce a una tensión evidente entre la Administración tradicional, la existente —que, a su vez, será la que deberá ejecutar en gran medida el propio Plan—, y la que se establece para la elaboración de este último. Tensión dentro de la propia organización burocrática que, en ocasiones, puede alcanzar grados de auténtica violencia (J. MEYNAUD; CH. ROIG). En *segundo* lugar, advertir, como auténtica cuestión de principio, que la *elaboración* de la planificación económica, *cualquiera que sea el ámbito que reciba*, en modo alguno puede permanecer circunscrita al seno de la Administración del Estado. En algunos supuestos —Constitución francesa de 1958; CE— se establece precep-

tivamente la intervención de otras instancias políticas; también, la de las propias de la representación de intereses. Las estructuras administrativas, en su sentido más propio, resultan desde luego *insustituibles* en la elaboración de los planes económicos. No obstante, son del todo *insuficientes* para llevar a cabo tal cometido. Las múltiples y siempre matizadas formas de colaboración y participación de los administrados, cobran en este ámbito muy especial relieve. El fenómeno, que hace ya muchos años se calificó de «adjunción de profanos» en la organización administrativa (C. SCHMITT), y que inicialmente tuviera un marcado carácter excepcional, cobra aquí singular alcance, en cuanto cauce *generalizado* para la incorporación de las fuerzas sociales en la formulación y elaboración de la planificación económica. Razones objetivas justifican la conveniencia, también la necesidad, de tal participación: mejor conocimiento de la realidad; ponderación conjunta y globalizada de intereses que, aisladamente considerados, pueden resultar contradictorios; implicación de la propia sociedad en la tarea que la planificación supone, y otras de análogo sentido, son razones que postulan la incorporación de aquéllas en las estructuras de la organización administrativa que lleva a cabo la formulación de la planificación económica.

Distintos son, sin embargo, los criterios y fórmulas que deben inspirar la preparación y elaboración de los llamados Planes sectoriales: Planes energéticos, Planes de carreteras, Planes de vivienda, etc. En la hipótesis de que sean incluibles entre los que contempla el artículo 131 CE, habrá que estar, como es lógico, a la intervención de las instancias previstas en el apartado segundo del citado artículo. En cualquier caso, sin embargo, parece lógico que la elaboración de los referidos Planes deba realizarse, *básicamente*, en el seno de la organización administrativa competente en el sector de que se trate.

b) *La participación de las Comunidades autónomas*

El artículo 131.2 establece que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación *de acuerdo* con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas. Participación preceptiva de las Comunidades autónomas en la planificación económica *general*. Tema distinto —conviene notarlo— al de la planifica-

ción económica *intrarregional* que pueden llevar a cabo las Comunidades autónomas, y al que después se aludirá.

Los términos con los que se expresa la Constitución no son sin embargo afortunados. Una interpretación puramente formal puede hacer pensar que la función del Gobierno queda reducida a una simple recogida de las previsiones que aquéllas le puedan facilitar. El Plan, de esta forma, vendría a ser el simple resultado aditivo de tales previsiones: obligatoriedad, necesidad del Gobierno de ajustarse a ellas. El proyecto que éste elaborase tendría que serlo, por tanto, *de acuerdo* con tales previsiones.

Una interpretación como la expuesta no parece razonable. Tampoco es lógica. Es perfectamente factible que muchas de estas propuestas pueden ser de hecho incompatibles y contradictorias entre sí. Resultaría además equívoca a todas luces: no sólo por el liderazgo que el Gobierno desempeña en la determinación de la política económica; también, por el papel que de forma expresa se le atribuye constitucionalmente en la elaboración de los proyectos de planificación. De ahí que acaso cabría interpretar el texto constitucional en el sentido de que el Gobierno elaborará los referidos proyectos *teniendo en cuenta* las previsiones que le faciliten las Comunidades autónomas. Ahora bien, tal conclusión, sin embargo, no es conforme con la que cabe deducir del debate de las constituyentes, que es en extremo ilustrativo sobre este punto. La posición que postulaba que la participación de las Comunidades autónomas en la planificación económica general se recogiera en los términos últimamente expuestos —*teniendo en cuenta*— fue explícitamente rechazada. Además, tal era también el texto que figuraba en el Anteproyecto constitucional, que expresamente sería sustituido por el que resultó aprobado.

Este es, pues, el estado de la cuestión sobre la vinculación que para el Gobierno pueden suponer las previsiones que, en su caso, le suministren las Comunidades autónomas. Que no representen una vinculación automática y mecanicista parece claro. Además, los principios constitucionales de solidaridad, unidad de mercado, unidad económica nacional y otros de análogo sentido reiteradamente postulados por el TC, pueden imponer rectificaciones importantes a las previsiones que faciliten las Comunidades autónomas. No obstante, la intervención de éstas debe ser algo más que el resultado de un trámite de audiencia o de una mera información: debe condicionar también de forma muy sustantiva, siempre con los límites

señalados, el contenido de los proyectos de planificación económica que el Gobierno elabore para su presentación a las Cortes Generales.

En relación con este extremo hay que indicar también que la STC 29/1986, de 20 de octubre, ya citada, recaída en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra las normas sobre reconversión y reindustrialización, al mismo tiempo que señalaba que los Planes regulados en aquéllas no eran de los encuadrables en el artículo 131 y, por tanto, en su elaboración no era preceptiva la participación de las Comunidades autónomas, procedió también a anular distintos artículos de aquellas disposiciones en cuanto no establecían de modo adecuado la intervención de las Comunidades autónomas *en el desarrollo y ejecución de los planes económicos* previstos en tales disposiciones.

Por último, y al hilo de las posibilidades que sanciona el artículo 131.2 CE sobre la participación de las Comunidades autónomas en la planificación económica general a nivel nacional, resulta obligado insistir una vez más (J. TORNOS) en un extremo de extraordinario alcance: es interviniendo aquéllas, no sólo en sus ámbitos competenciales de carácter intrarregional, sino también, y con un inequívoco protagonismo, en la determinación y dirección de la política económica nacional, en definitiva, en la concreción de los propios intereses generales de carácter nacional, cómo se consolida y vertebra la efectiva participación de las Comunidades autónomas en el Estado del que forman parte.

c) *Los planes económicos y la obligada participación social en su elaboración*

El artículo 131.2 establece también la preceptiva intervención de distintas organizaciones representativas de intereses en la elaboración de la planificación económica: «*asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas*». Es la fórmula con la que constitucionalmente se aborda la incorporación de las llamadas fuerzas sociales a la planificación económica de carácter general. Procedimiento obligado que, sin embargo, no excluye que, *junto* a él, se puedan utilizar otros distintos con análoga finalidad.

Establecer y ponderar la participación de las organizaciones representativas de intereses en las tareas político-sociales, es tema

de extrema importancia. También, de plena actualidad. Las soluciones que sobre ello se recojan dependerán, en definitiva, del planteamiento que se asuma sobre la función del Estado y sobre el papel a desempeñar por la propia sociedad. En tal sentido, y superada cualquier formulación de carácter corporativista, sin connotación alguna de esta naturaleza, es obligado, y cada vez se hace más preciso, institucionalizar la adecuada participación social en la toma de las decisiones políticas. Una participación que debe ser efectiva y real, y que impone nuevas perspectivas y nuevos métodos en la propia teoría constitucional (M. GARCÍA-PELAYO). «El peso de los intereses —ha escrito J. H. KAISER— parece ser la característica constitucional de la hora actual del mundo [...]. La teoría del Estado y de la Constitución no puede cerrar los ojos a ellos, pues los intereses organizados son un poder político y una realidad constitucional.»

En el tema, como es lógico, confluyen por una parte intentos y aspiraciones de los distintos grupos sociales en incidir y modular la toma de decisiones por el Poder público; también, el interés de éste en implicar a aquéllos en tal tarea. Un planteamiento que puede ser garantía del acierto de las decisiones que se adopten y, básicamente, de la efectividad de su cumplimiento. En definitiva, estamos ante una manifestación más del siempre debatido e importante tema de la participación, planteada en este caso a través de cauces organizativos que son, sin duda alguna, los más válidos para que aquélla sea eficaz.

El artículo 131.2 CE proyecta los principios señalados con carácter general al ámbito de la planificación económica. Y lo hace con una fórmula amplia por demás; en cierto modo abierta. Salvo la referencia que se hace a los sindicatos, técnicamente precisa, la expresión que intencionadamente se utiliza —*organizaciones*—, la misma que se utiliza en el artículo 52 CE, es jurídicamente lo suficientemente amplia e inconcreta como para poder dar cabida a una amplia gama de supuestos. En ella caben entidades de carácter asociativo, corporativo, fundacional, societario, etc. Por otra parte, la calificación de tales organizaciones resulta también de muy relevante amplitud: que sean de carácter profesional, empresarial o económico.

En este punto quiero salir al paso de algunas valoraciones críticas que se han hecho al texto de la Constitución, precisamente al hilo del artículo que comentamos. Aquélla, se ha dicho, quizá,

ante el espejismo de dar cauce a posibles soluciones corporativistas, no realizó debidamente el importante y obligado significado que en el momento actual es obligado reconocer a las llamadas organizaciones de intereses. Tal valoración, sin embargo, no creo resulte exacta. En definitiva, y a la vista del propio texto constitucional, es más bien un auténtico tópico, carente de fundamentación alguna. Entiendo, por el contrario, que una de las líneas a las que precisamente responde nuestro sistema constitucional es la de realzar, con reiteración e insistencia, la tutela jurídica y la participación directa de distintos colectivos y grupos sociales. El tema se enuncia con muy marcada amplitud en los artículos 7 y 9.2 CE. El alcance de este último, respecto al reconocimiento que hace de los *grupos* sociales, es notorio. Más adelante, y ya de forma particularizada, se reitera a lo largo de todo el texto constitucional: artículo 22 (asociaciones); artículo 28 (sindicatos); artículo 34 (fundaciones); artículo 36 (colegios profesionales); artículo 51 (organizaciones de consumidores); artículo 52 (organizaciones profesionales), etcétera. Un planteamiento que se proyecta en el artículo 7.3 LOPJ al señalar que los Jueces y Tribunales protegerán los *derechos e intereses legítimos*, tanto individuales como *colectivos*, reconociendo legitimación para la defensa de estos últimos a las corporaciones, asociaciones y *grupos* que resulten afectados.

La regulación parece clara. Es marcado el énfasis con que el texto de la CE lleva a cabo el tratamiento de los grupos sociales. Cosa muy distinta es, desde luego, la escasa aplicación efectiva que ha podido tener. Son estos extremos de nuestra Constitución, sin duda alguna, los más necesitados de una real actualización y puesta en práctica. Máxime, cuando es notoria la tendencia dominante del Poder político, un tanto avasalladora, a prescindir y marginar las distintas instancias sociales.

El artículo 131.2 CE proyecta los principios expuestos al ámbito concreto de la planificación económica. Tampoco ha tenido operatividad práctica alguna, en cuanto no se ha dictado todavía la ley reguladora del Consejo al que alude el propio artículo 131.2 *in fine*, en el que orgánicamente ha de proyectarse esa participación. Una ley que, en determinados momentos, sería reclamada con insistencia: así, por ejemplo, una Resolución del Congreso de los Diputados de 1981, adoptada a propuesta del Grupo Socialista, instaba a establecer la regulación del referido Consejo, precisando su composición y funciones. No parece, sin embargo, que por el mo-

mento haya intención de cumplimentar las previsiones del artículo 131.2 CE. Incluso, la constitución de un Consejo Económico y Social, que desde distintas posiciones se postula como centro de concertación social, parece que expresamente pretende dejar al margen los cometidos previstos en el citado artículo 131.2 CE.

El texto de la Constitución, por su parte, no establece pauta alguna acerca de las funciones del Consejo que prevé, que no sea la del asesoramiento o colaboración del Gobierno en materia de planificación económica. Remisión, pues, a la regulación que establezca la ley correspondiente. Una circunstancia que, evidentemente, realza el significado que esta última habrá de tener.

Una serie de cuestiones, siempre en el terreno de las hipótesis, se han planteado en relación con el artículo 131.2 CE. En primer lugar, y antes que nada, advertir que en ningún caso cabe pensar que las propuestas del Consejo, en su función de asesoramiento y colaboración, tengan carácter vinculante para el Gobierno. A su vez, y en relación con la posible integración de las Comunidades autónomas en él, nada puede deducirse sobre ello del texto constitucional. Será éste, sin duda alguna, tema polémico. Máxime si se opta por la solución, que parece lógica, de que la integración del mismo se reserve únicamente a las organizaciones profesionales y económicas en cuanto aquéllas tienen ya un cauce específico y singular de participación (J. TORNOS). En relación con estas últimas organizaciones, se ha aludido ya a la heterogeneidad de supuestos que pueden comprenderse en el enunciado que la Constitución ofrece. Es obligado, naturalmente, que tengan una representatividad real y efectiva. Su ponderación para la integración del Consejo, remitida también a la ley, debe hacerse con criterios objetivos, en función precisamente del alcance y significado de esa representatividad. Problema realmente delicado, dada la proclividad a resolver con criterios de dependencia política cuestiones semejantes a las que ahora referimos. Asimismo, y frente a posiciones distintas (L. M. CAZORLA), entiendo que no parece haya obstáculo alguno para que el referido Consejo, junto a sus funciones específicas en la *elaboración* de la planificación de la actividad económica general —que son las que explícitamente refiere la Constitución—, asuma también otras de análogo carácter económico y social. Ninguna prohibición puede derivarse sobre ello del texto constitucional.

Las experiencias organizativas habidas en el derecho comparado, más o menos semejantes a las previstas en el artículo 131.2 CE,

han dado resultados muy heterogéneos. En no pocos casos, su significado no ha sido sino puramente nominal. No parece, sin embargo, sea ésta razón suficiente que explique el que todavía no se haya llevado a cabo la actualización de las previsiones constitucionales en este punto. Tal explicación puede estar, desde luego, en la falta de operatividad que, como se ha señalado, ofrecen hoy día todos los esquemas de planificación global; igualmente, en un cierto temor a que el referido Consejo pudiera convertirse *de facto* en una tercera Cámara; también, en la mantenida negativa a establecer una participación social efectiva en la adopción de las decisiones políticas. En cualquier caso, sea cual fuere la razón, lo cierto es que falta todavía en nuestro ordenamiento una pieza fundamental en el sistema de ordenación de la política económica y social. Frente a ello, y en concordancia con el fenómeno, también universal, de que la fórmula está siendo asumida en ámbitos regionales, entre nosotros, lo ha sido ya en el de algunas Comunidades autónomas.

7. LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES EN LA APROBACIÓN DE LOS PLANES ECONÓMICOS: REFERENCIA A SUPUESTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 131 CE. LA EXPERIENCIA POSTCONSTITUCIONAL

La planificación de la actividad económica general debe llevarse a cabo por ley. Hay sobre ello una explícita exigencia constitucional. La ley, según se ha visto, además de la aprobación del Plan puede contener también un determinado sistema normativo para su ejecución. Son posibilidades que la instrumentación legal permite. Ahora bien, lo que acaba de señalarse no impide que las Cortes Generales deban conocer *también* y aprobar, en su caso, incluso por ley, otros supuestos de planificación distintos a los contemplados en el artículo 131. Este no agota las posibilidades de planificación por parte del Estado. Se trata de un corolario que es preciso tener muy en cuenta; de modo principal, a la vista del polémico y debatido tema del alcance y extensión que cabe dar a la «planificación de la actividad económica general» en los términos que la establece el texto constitucional.

En su misma generalidad, el tema de la intervención parlamentaria en la planificación económica se ha fundamentado doctrinalmente en razones distintas. Así, cabe aducir el planteamiento elaborado por la doctrina italiana (A. PREDIERI, F. GALGANO) a la vista

de reiterados pronunciamientos de su Corte constitucional, que señalan como una de las funciones más características del Parlamento la de establecer *l'indirizzo generale dello Stato*. Tal función, que lógicamente se proyecta en el ámbito económico, es, incluso, sin duda alguna, la fundamental que debe asumir el Parlamento. Establecimiento y fijación de las líneas básicas de acción del Estado; también, funciones de control. El Gobierno, sometiendo el Plan a la aprobación del Parlamento, remite a éste la determinación de las líneas básicas de la acción política y actualiza así la autovinculación que todo plan representa. Llamada la representación popular a su aprobación, ésta queda así emplazada para hacer observar su cumplimiento y ejecución. Autovinculación, en cuanto la ley es no sólo procedimiento para obligar jurídicamente, sino *también* para obligar política y socialmente.

La línea argumental es clara. Intervención, e intervención decisiva de la representación popular en la aprobación de los instrumentos de planificación por razones fundamentalmente políticas. Valoración incuestionable que, sin embargo, requiere algunas precisiones. Hasta ahora, y en atención precisamente a esas razones, se ha hablado de exigencia de ley para la aprobación de los planes económicos. Es fácil observar, sin embargo, que tales objetivos se cumplen también con actuaciones de los órganos parlamentarios que no se expresen en forma de ley, sino por medio de otros procedimientos: mociones, resoluciones, proposiciones no de ley, etc. La conclusión que de ello cabe deducir resulta obvia: los procedimientos de actuación parlamentaria que acaban de referirse, son *también*, por tanto, cauce posible a través del que la representación popular interviene y aprueba distintos Planes, de contenido económico o no. Cuándo haya de adoptarse una u otra forma, es ya cuestión estrictamente convencional, en los términos clásicos, con que CARRÉ DE MALBERG planteara el tema con carácter general.

Culmina así el amplio abanico de posibilidades que ofrece la intervención parlamentaria en la *aprobación* de la planificación económica. Además del supuesto del artículo 131 CE, hay otros muchos en los que aquélla deberá ser igualmente aprobada por ley. Ahora bien, junto a ellos, y asimismo en respuesta de las funciones de dirección política y de control que corresponden al Parlamento, hay que señalar todos aquellos otros en los que éste aprueba igualmente los Planes, pero a través de procedimientos distintos del de la ley.

El tema es del mayor interés. La vía últimamente señalada ha sido la que ha seguido todas nuestras experiencias postconstitucionales de planificación económica. Así, en 1979 el Gobierno remitió a las Cortes Generales un Programa *a medio plazo* para la Economía española. La situación del momento, marcadamente coyuntural y variable, aconsejaba no seguir en aquel entonces la vía de la planificación general del sistema económico. El Programa proponía determinadas medidas de actualización inmediata en relación con una serie de extremos concretos: creación de empleo, reestructuración de sectores industriales, financiación de inversiones, etc. Con distintas enmiendas y adiciones, fue aprobado mediante las correspondientes resoluciones del Congreso: con ello se determinaba el comportamiento a seguir por el Gobierno, lo que daría lugar a la adopción de determinadas medidas; incluso, a la prestación de distintos proyectos de ley que, en desarrollo del citado Programa, serían posteriormente aprobados por las Cortes Generales. El esquema procedimental seguido en aquel entonces, reiterado poco después, en el mismo año, para la aprobación del Plan Energético Nacional (PEN), sería el que, básicamente, recogió el citado artículo 198 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados.

El procedimiento posteriormente seguido en la aprobación de distintos planes ha respondido, *en principio*, a la fórmula expuesta: debate en Comisión del Plan presentado por el Gobierno, formulándose las correspondientes propuestas de resolución para ser sometidas a la aprobación del Pleno (Plan Energético Nacional 1981; Plan Electrónico e Informático; Plan Energético Nacional 1983; Plan de Carreteras, etc.). No obstante, en algunos de los supuestos referidos se han recogido algunas variantes. Así, en unos casos, han sido de carácter procedimental al establecerse con carácter *complementario* normas específicas concretas para la tramitación y aprobación parlamentaria del Plan en cuestión; en otros, el debate ha tenido más bien carácter informativo. De todos modos, es obligado advertir que ninguno de estos últimos Planes tiene contenido normativo: se concretan en describir, con mayor o menor ambigüedad, las situaciones existentes y en proponer, con bastante falta de concreción, determinadas líneas de acción, inversiones a realizar, modificaciones del sistema normativo a adoptar, etc. El alcance de los mismos es, pues, estrictamente político, sin fuerza vinculante jurídicamente exigible.