

LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Bernardo Sánchez Pavón

*Doctor en Derecho por la Universidad de Coruña
Letrado de la Junta General del Principado de Asturias*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

EXTRACTO

El poco alentador Informe Kok llevó al Consejo Europeo a exigir de los Estados miembros, en el año 2005, la presentación de programas nacionales de reformas. El afán, por parte de España, por cumplir con los dictados de la Unión Europea pudo justificar, en su momento, que el Ejecutivo asumiese un papel determinante de cara a la elaboración y aprobación del primer programa nacional de reformas, pero resulta extraño que, desde entonces, no se hubiese abierto un riguroso debate político sobre la tramitación de los posteriores.

Dos conclusiones principales, acerca de los programas nacionales de reformas, se extraen del presente trabajo: en primer lugar, que se han venido considerando, *de facto*, como actos políticos del Gobierno y, en segundo lugar, que, conteniendo una programación plurianual por objetivos de múltiples sectores económicos y concretando tanto medios para su consecución como procedimientos de control, se está en presencia de una concreción de la planificación económica general a la que hace referencia el artículo 131 de la Constitución española.

Palabras clave: programa nacional de reformas, planificación económica, gobernanza económica y ciclo presupuestario.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

THE NATIONAL REFORM PROGRAMMES IN THE FRAMEWORK OF THE ECONOMIC CONSTITUTION

Bernardo Sánchez Pavón

ABSTRACT

After the Kok Report, the European Union forced their members to elaborate national reform programmes (2005). The interest of Spain in fulfilling the requirements could justify that the Executive assumed a preponderant role at drawing up and approving the first ones, but it seems unusual that, ever since, a political debate about the subsequent programmes have not been opened.

The present work proposes two conclusions about the national reform programmes in Spain: firstly, they have acquired the condition of acts of State and exclusive responsibility of the Government; secondly, they are a concretion of the article 131 of the Spanish Constitution, that allows the State to plan general economic activity.

Keywords: national reform programmes, economic planning, economic governance and budgetary cycle.

Sumario

- I. Introducción
 - II. Los programas nacionales de reforma: origen, justificación y contenido
 - II.1. Origen y justificación de los programas nacionales de reformas: La Estrategia de Lisboa
 - II.2. La Gobernanza Económica de 2011, el Semestre Europeo y los programas nacionales de reformas
 - II.3. Contenido de los programas nacionales de reformas
 - III. El ciclo presupuestario en España y el papel de los programas nacionales de reformas
 - III.1. El reforzamiento de la proyección plurianual del presupuesto como elemento de control preventivo
 - III.2. Los programas nacionales de reformas y el ciclo presupuestario
 - III.3. Conclusiones provisionales
 - IV. La planificación de la actividad económica general en la Constitución española
 - V. La naturaleza jurídica de los programas nacionales de reformas
 - V.1. Naturaleza otorgada por «vía de hecho»
 - V.2. La auténtica naturaleza de los programas nacionales de reformas
 - V.3. Consecuencias de aceptar la auténtica naturaleza de los programas nacionales de reformas
 - VI. Conclusiones
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo, en la revisión intermedia de 2005, acordó que los Estados miembros presentasen un programa nacional de reformas (en adelante, PNR), basándose en las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008, y procediesen al nombramiento de un «Mr./Mrs. Lisboa» para coordinar la elaboración de los programas y estimular una mayor implicación en la Estrategia a nivel nacional.

Con singular presteza, España designó al coordinador nacional Lisboa y aprobó su primer PNR.

La premura por cumplir con los dictados de la Unión Europea (en adelante, UE) quizás justificase la asunción gubernativa de un rol determinante en la elaboración y aprobación del primer PNR, pero, transcurrido un decenio desde entonces, resulta inexplicable que no se haya abierto un debate riguroso sobre quién y cómo deberían confeccionarse los posteriores.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa erigió al Parlamento Europeo en colegislador sobre el procedimiento de supervisión multilateral (artículo 121.6 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)¹ y la creación del Semestre Europeo ha dado lugar a la instauración de un debate en su seno, con antelación respecto a las deliberaciones en el Consejo Europeo. Como lógico correlato, y con pleno respeto al Derecho de cada Estado miembro, las instituciones europeas han aconsejado que los Parlamentos nacionales tengan, asimismo, participación en el Semestre Europeo, la preparación de los programas de estabilidad, los programas de convergencia y los programas nacionales de reforma; todo ello con el fin de reforzar la transparencia, la implicación y la responsabilidad por las decisiones que se adopten.

El texto de todos los PNR españoles alardea de haber contado con el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales², pero tal participación continúa sin ser institucionalizada y formalizada normativamente. Por otra parte, si las economías regionales no pueden desgajarse

¹ Artículo 121 (antiguo art. 99 TCE): «1. Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 120. [...] 6. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral contemplado en los apartados 3 y 4».

² Por ejemplo, en 2006 se fijó un calendario de reuniones con los interlocutores sociales para afrontar, cada año, las diferentes fases de elaboración del documento.

de la estatal –sino, por el contrario, han de involucrarse positivamente en ella–, parece de difícil justificación la reducida trascendencia otorgada a la intervención de las comunidades autónomas en la elaboración de los PNR y, por ende, en el procedimiento de configuración de la política macroeconómica española³.

Los PNR se han mostrado ante la ciudadanía como un novedoso instrumento, producto de la imaginativa tecnocracia europea y sin antecedentes directos con el ordenamiento nacional. Ahora bien, tomando como datos de partida que se trata de una programación macroeconómica plurianual, que para su elaboración y aprobación se reclama la participación de los interlocutores sociales y que, desde el punto de vista de la organización territorial, resulta capital que las comunidades autónomas se impliquen en tan importante cuestión de Estado, no parece tan difícil encontrar un acomodo a estos programas en el ordenamiento jurídico español: el artículo 131 de la Constitución.

La tesis cardinal que sostenemos en este trabajo es que los PNR son una concreción de la planificación económica general contemplada en el artículo 131 de la nuestra Carta Magna. Para confirmar este extremo, se seguirá, metodológicamente, el siguiente planteamiento: en primer lugar, se estudiará el origen, fundamento y contenido de los PNR; en segundo lugar, se valorará la importancia y el lugar que ocupan estos programas en el ordenamiento interno, especialmente, desde el punto de vista presupuestario; en tercer lugar, se expondrán la naturaleza y características de la planificación económica prevista en la Constitución española; finalmente, sobre la base de las conclusiones parciales, se resolverá acerca de la auténtica naturaleza jurídica de los PNR.

II. LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMA: ORIGEN, JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO

II.1. ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS: LA ESTRATEGIA DE LISBOA

La Estrategia de Lisboa, aprobada en el Consejo Europeo de marzo de 2000, estableció el objetivo de alcanzar, en un plazo de 10 años, una economía basada en el conocimiento, el pleno empleo, el desarrollo sostenible y la inclusión social. La Estrategia se propuso, tal y como reza el encabezamiento de la declaración final de la cumbre⁴:

«Reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento».

³ En los albores de los PNR, allá por el año 2006, algunas comunidades autónomas se comprometieron a realizar programas regionales de reformas.

⁴ Sesión especial del Consejo Europeo, celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000.

El objetivo propuesto se proyectó a todas las políticas de la UE y, año tras año, la Comisión Europea tomó nota de los avances producidos en unas comunicaciones *ad hoc*, incluidas en la agenda de los correspondientes Consejos Europeos.

En 2004, a iniciativa del Consejo y de la Comisión, se creó un Grupo de Alto Nivel, presidido por el ex primer ministro neerlandés Wim Kok, con la finalidad de llevar a cabo una evaluación independiente de la Estrategia de Lisboa y como preludeo a su revisión. El «Informe Kok» (presentado el 3 de noviembre de 2004) contenía, entre otras, las siguientes conclusiones y recomendaciones⁵:

- a) Los ambiciosos objetivos que la Estrategia de Lisboa se propone son alcanzables por la UE.
- b) Para convertir Europa en una economía competitiva y dinámica, se deben adoptar acciones concertadas en cinco campos prioritarios: sociedad del conocimiento, mercado interior, entorno empresarial, mercado de trabajo y desarrollo sostenible.
- c) El Consejo Europeo debe ejercer su liderazgo en la Estrategia de Lisboa.
- d) Los Estados miembros deben elaborar unos programas nacionales de cumplimiento, en cuya elaboración deberían estar involucrados los actores sociales y la ciudadanía. La Comisión debe revisar y evaluar el progreso de estos programas y estar dispuesta a identificar plenamente a cumplidores e infractores.
- e) La Comisión Europea tiene que revisar y favorecer los progresos con sus políticas y sus acciones.
- f) El Parlamento Europeo ha de jugar un papel proactivo en su labor de control sobre los resultados obtenidos.
- g) La promoción del crecimiento y del empleo necesita del compromiso de los Gobiernos, pero también de los actores sociales.
- h) El éxito de la Estrategia de Lisboa depende de los progresos que se hagan a nivel nacional.

Posteriormente, la Comisión –en la comunicación dirigida al Consejo Europeo de Primavera de 2005– reconoció que, transcurridos cinco años desde la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa, Europa no había logrado avanzar lo suficiente, quedando lejos de lograr los anhelados cambios a que se aspiraba⁶. Ante tan poco esperanzador balance de los logros alcanzados, el Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2005 se planteó la necesidad de relanzar la Estrate-

⁵ ORDAZ SANZ, J. A. y MELGAR HIRALDO, M. C.: «El Programa Nacional de Reformas de España: descripción y oportunidad para los métodos cuantitativos en el contexto de incertidumbre actual», *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, diciembre de 2009, págs. 90 y 91.

⁶ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera, COM (2005) 24, de 2 de febrero de 2005, «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa».

gia de Lisboa, centrándola en el crecimiento y en el empleo sin rehusar, como referencias irrenunciables, a la cohesión social y al desarrollo sostenible. En concreto, la «Estrategia de Lisboa renovada» estableció como objetivos:

- a) Fomentar el conocimiento y la innovación para el crecimiento.
- b) Hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar.
- c) Crear más empleo y de mejor calidad.

Para la consecución de todo ello, se decidió que los países miembros de la UE habrían de comprometerse a elaborar PNR y remitirlos a la Comisión Europea antes del 15 de octubre de 2005.

Por lo que a España respecta, el PNR, de 13 de octubre de 2005, fue la respuesta a la nueva Estrategia de Lisboa aprobada por el Consejo Europeo y constituye desde ese momento la referencia fundamental de la política económica del Gobierno español a medio plazo.

La crisis financiera y económica de 2008 produjo un severo deterioro de las finanzas públicas como consecuencia del desequilibrio entre los sistemas impositivos y los de prestaciones sociales, de las medidas de estímulo de los Gobiernos para contrarrestar la recesión y de las medidas de apoyo al sector financiero.

El Consejo Europeo de marzo de 2010 encomendó a su presidente, Herman Van Rompuy, la creación, en cooperación con la Comisión Europea, de un grupo de trabajo compuesto por representantes de los Estados miembros, la presidencia rotatoria del Consejo y el Banco Central Europeo. El Grupo de Trabajo Van Rompuy recibió el encargo de formular propuestas para reforzar el marco de vigilancia de la UE y establecer un mecanismo de gestión de crisis. El informe del Grupo, aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de octubre de 2010, presentó propuestas que incluían una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas; una mejora de la vigilancia fiscal y un nuevo marco para la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y de la evolución de la competitividad; y un marco institucional reforzado. Además, los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron en diciembre de 2010 la necesidad de crear un mecanismo permanente de gestión de crisis.

El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo acordó aplicar una de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Van Rompuy sobre gobernanza económica: el refuerzo de la dimensión *ex ante* de la coordinación de la política económica mediante la introducción, el 1 de enero de 2011, del «Semestre Europeo». El Semestre Europeo comprende un calendario que se aplica a todos los elementos de vigilancia, incluidas las políticas fiscal, macroeconómica y estructural. El calendario de los distintos procesos de vigilancia se ordenará a fin de garantizar la consistencia, si bien se mantendrán separados desde el punto de vista jurídico y de procedimiento.

En noviembre de 2011, se aprobó el *Six Pack* (en vigor desde el 13 de diciembre de 2011), un conjunto de cinco reglamentos y una directiva: el Reglamento (UE) n.º 1173/2011, sobre

la puesta en práctica efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; el Reglamento (UE) n.º 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro; el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, por el que se modifican los procedimientos de supervisión de las situaciones presupuestarias; el Reglamento (UE) n.º 1176/2011, sobre prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) n.º 1177/2011, que modifica el procedimiento en caso de déficit excesivo y la Directiva n.º 2011/85/UE, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

II.2. LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE 2011, EL SEMESTRE EUROPEO Y LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMA

Como ya ha sido destacado, la crisis económica y financiera del año 2008 expuso, con toda crudeza, las debilidades del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como instrumento eficaz de cara al aseguramiento de unas finanzas públicas sólidas y saneadas, pues ni embrió lo suficiente las políticas presupuestarias de los Estados ni impidió el «efecto contagio» en la eurozona.

Para apuntalar los flancos que el Pacto de Estabilidad dejaba desguarnecidos, surge la Gobernanza del año 2011.

La Gobernanza Económica es el sistema de instituciones y procedimientos establecidos para lograr la coordinación de las políticas económicas. La nueva Gobernanza de 2011 se estructura en tres ejes básicos⁷:

- a) El refuerzo del programa económico común con una mayor supervisión de la UE, acordando prioridades económicas para la UE a través de la denominada «Estrategia Europa 2020»⁸ (prioridades y objetivos a nivel nacional y de la UE para impulsar el crecimiento de la economía europea), el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento» (medidas y objetivos nacionales adaptados a las necesidades de cada Estado miembro para 18 meses) y el «Pacto por el Euro Plus» (compromisos adicionales para los países signatarios). Esta comunidad programática exige un margen temporal suficiente para el debate de prioridades económicas y políticas presupuestarias anuales; con tal finalidad, se ha pergeñado el «Semestre Europeo», proceso que se inicia con debates paralelos sobre el programa económico de la UE y culmina, en su caso, con recomendaciones específicas para los distintos Estados.

⁷ MEMO/11/364, Bruselas, 31 de mayo de 2011.

⁸ El Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europa 2020 en junio de 2010 como relevo de la Estrategia de Lisboa y con los objetivos de promocionar el crecimiento económico sostenible y la creación de elevados niveles de empleo, productividad y cohesión social.

- b) Salvaguardar la estabilidad de la zona del euro, para lo cual, en 2010, la UE creó mecanismos provisionales de apoyo frente a la crisis de la deuda estatal, sustituidos en 2013 por un mecanismo permanente: el «Mecanismo Europeo de Estabilidad»⁹.
- c) Restauración del sector financiero –en orden a permitir el flujo de crédito a las empresas y a las economías doméstica– sobre la base de nuevas normas y nuevos organismos para abordar los problemas más ágilmente y, a la vez, garantizar que todos los agentes financieros estén sujetos a una regulación y supervisión adecuadas¹⁰.

En relación con el primero de los ejes, es incuestionable que la programación económica común se configura en torno al «Semestre Europeo» (primer semestre de cada año). Hasta 2011, la UE examinaba los compromisos contraídos por los Estados miembros de forma retrospectiva; ahora, estos y la Comisión debaten al mismo tiempo las reformas estructurales, las medidas de fomento del crecimiento y la supervisión presupuestaria¹¹.

El Semestre Europeo es el periodo del año en el que se coordinan las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros, con la finalidad de tener en cuenta las consideraciones de la UE en una fase anticipada a la toma de decisiones económicas y presupuestarias nacionales. El objetivo es garantizar que todas las políticas sean analizadas y valoradas conjuntamente, incluyendo cuestiones que anteriormente quedaban ajenas a la vigilancia económica como, por ejemplo, los desequilibrios macroeconómicos y los problemas del sector financiero.

Las fases por las que discurre el Semestre son las siguientes:

- a) Enero: la Comisión presenta el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, con una evaluación de la situación económica de la UE y las orientaciones a escala de la UE y de los Estados miembros. La prospección comprende la política macroeconómica y fiscal, las reformas estructurales y las medidas destinadas al fomento del crecimiento.
- b) Marzo: en el Consejo Europeo de primavera, se debate y aprueba el programa de reforma económica y política fiscal, refrendándose políticamente en forma de conclusiones. De esta forma, los miembros del Consejo quedan comprometidos a su implementación con las correspondientes medidas a nivel interno.
- c) Abril-mayo: cada Estado presenta a la Comisión, y a los demás miembros de la UE, su PNR y su programa de estabilidad (si pertenece a la eurozona) o Progra-

⁹ Estas medidas de apoyo, en estrecha cooperación con el FMI, contribuyen a salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro y están supeditadas a programas de reforma y de saneamiento fiscal.

¹⁰ En añadido, existe la firme intención de la UE de hacer más sistemáticas y rigurosas las pruebas de resistencia aplicables a los bancos.

¹¹ Los compromisos adquiridos, en el marco del Pacto por el Euro Plus, se integran en este proceso.

ma de Convergencia (en caso de que no pertenezca a la eurozona). Con los PNR se concretan tanto las medidas de reforma estructural como las previstas para promover el crecimiento y el empleo; todo ello encaminado a la consecución de los objetivos marcados en la Estrategia Europa 2020¹². Por su parte, los programas de estabilidad y los programas de convergencia establecen el marco para unas finanzas públicas sólidas y sostenibles.

- d) Junio: tras la valoración de toda la documentación aportada, la Comisión presenta al Consejo sus proyectos de recomendaciones específicas por Estado, poniendo de manifiesto los progresos e insuficiencias que haya advertido. El Consejo Europeo de junio debate el proyecto y, posteriormente, el Consejo las adoptará. Los Estados miembros están obligados a tener en cuenta las orientaciones del Consejo a la hora de elaborar sus presupuestos para el ejercicio siguiente; no obstante, el papel de los Parlamentos nacionales no puede verse menoscabado a la hora de debatir y, en su caso, aprobar los presupuestos a lo largo del segundo semestre del año.

II.3. CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS

El contenido de los PNR ha seguido un esquema muy similar desde la aprobación del primero de ellos¹³. Tras la sucinta lectura del texto, se evidencia con nitidez su estructura: una introducción y unas conclusiones que abren el documento; en segundo lugar, un diagnóstico de la economía española; en tercer lugar, el señalamiento de los objetivos; el cuarto lugar lo ocupa la enumeración de los ejes del PNR, siendo precisamente aquí donde aparecen relacionados y explicados los programas sectoriales que desarrollarán el programa (en este caso eran el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte o PEIT, el Programa AGUA y la estrategia de I+D+i INGENIO 2010); el quinto apartado se dedica a la evaluación y seguimiento del programa y, finalmente, el documento se cierra con uno o varios anexos.

Como se decía, el esquema básico de todos los PNR sigue un mismo patrón, con la única excepción, respecto del primero, de una justificación del grado de cumplimiento de las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo a España en el año inmediatamente anterior. De trascendencia menos directa para la economía nacional, pero relevante también, ha sido la inclusión en el PNR de 2015 –en línea con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2015– de un apartado dedicado a las iniciativas de España en relación con las reformas a nivel de la UE.

Retengamos pues los siguientes datos: la programación se refiere a varios ejercicios y a una multiplicidad de sectores económicos que la hacen omnicompreensiva (mercado de trabajo, políticas

¹² Asimismo, y para países signatarios, se incluyen los compromisos a corto plazo contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus.

¹³ Ministerio de la Presidencia: *Convergencia y empleo. Programa Nacional de Reformas de España*, Madrid, 2005.

activas de empleo y mejora del capital humano, planes de racionalización normativa, medidas de apoyo al emprendimiento, reforma fiscal, medidas que se adoptarán para mejorar la inversión y el crédito, sostenibilidad energética y cambio climático); se señalan objetivos concretos a alcanzar y sujetos a quienes corresponde actuar (Legislativo, Ejecutivo, comunidades autónomas, etc.); se establecen una serie de medios para alcanzar los objetivos y se identifican procedimientos de control.

A la luz de estos antecedentes, se manifiesta una clara coincidencia con lo que la Corte Constitucional italiana, en su Sentencia de 24 de junio de 1961, consideró como contenido mínimo de cualquier ley aprobatoria de un plan económico¹⁴:

«No basta que la Ley determine genéricamente esos fines, sino que es necesaria su especificación, la previsión de los medios, la determinación de los órganos que aparecen llamados a actuar los programas y de las que se establecen para ejercer los controles correspondientes».

III. EL CICLO PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA Y EL PAPEL DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS

III.1. EL REFORZAMIENTO DE LA PROYECCIÓN PLURIANUAL DEL PRESUPUESTO COMO ELEMENTO DE CONTROL PREVENTIVO

Dado que la política económica de un Estado se articula a través de sus políticas monetaria, tributaria y presupuestaria, el tránsito hacia la unión monetaria ha supuesto, para los miembros de la eurozona, la sustracción de un importante instrumento conformador de la economía nacional. Esta mengua de soberanía en el ámbito monetario otorga, indefectiblemente, al presupuesto estatal un rol más significativo en la dirección de la política económica.

Mas tampoco es acertado presentar la autonomía presupuestaria de los Estados miembros de la UE a modo de principio inquebrantable, puesto que, como se ha advertido doctrinalmente, los actos de la UE, por vía oblicua, han abierto una etapa de redefinición de la institución presupuestaria, dándole nuevos significados y perspectivas. A este respecto, por ejemplo, SÁNCHEZ MAYORAL, ANTO LÍN RUIZ DE LA CUESTA y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ sostienen que se ha abierto una imparable tendencia hacia el reforzamiento de la «concepción plurianual del presupuesto», esto es, que las políticas públicas de gasto y la consecución de los objetivos propuestos demandan una cierta extensión temporal. Los escenarios presupuestarios con horizonte plurianual son los llamados a determinar el ritmo de consecución de los objetivos en un determinado horizonte temporal

¹⁴ Sentencia citada por MARTÍN-RETORTILLO, S.: «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *Revista de Administración Pública*, n.º 55, 1968, pág. 35.

y han de servir como el marco de referencia al que habrán de adaptarse las medidas anuales de política presupuestaria. En palabras de los citados autores¹⁵:

«Como consecuencia de esta múltiple funcionalidad del presupuesto, este no debiera concebirse bajo la perspectiva estática de un estado de gastos e ingresos referidos a un único ejercicio sino que, por el contrario, ha de entenderse bajo una perspectiva flexible y dinámica ya que en él se recogen, de manera implícita, unos objetivos cuya consecución requerirá del transcurso de varios años. Esta nueva concepción viene a romper en cierto modo con el principio clásico de anualidad».

La perspectiva plurianual del presupuesto no es algo ajeno a nuestro ordenamiento jurídico, pues ya el artículo 28.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, habla de unos escenarios presupuestarios plurianuales (integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos)¹⁶ –en los que se enmarcan, anualmente, los Presupuestos Generales del Estado– que constituyen «la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos»¹⁷. No se trata, por tanto, de que Europa haya alumbrado un sendero desconocido para la institución presupuestaria en España, pero cabe advertir una obligada y severa profundización en la perspectiva plurianual, más allá de la mera retórica normativa.

Llegados a este punto, procedería analizar las consecuencias que, para el objeto de nuestro estudio, tiene la relativa quiebra de la supremacía de la perspectiva anual del presupuesto.

El *Two Pack*, de mayo de 2013, se compone de los Reglamentos 472 y 473/2013, reguladores, siempre en relación con la zona euro, del reforzamiento de la supervisión de los Estados cuya esta-

¹⁵ SÁNCHEZ MAYORAL, J.; ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA, B. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «Nueva gobernanza económica europea, reglas fiscales y evolución del presupuesto», *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, n.º 44, Tribunal de Cuentas, mayo de 2013, pág. 166.

¹⁶ El escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula. El escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el periodo a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el periodo que comprenda.

¹⁷ Ex artículo 28.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: «Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria». Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.

bilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades¹⁸ y del seguimiento de los proyectos de planes presupuestarios y corrección del déficit excesivo de los Estados¹⁹.

Este nuevo bloque normativo, a diferencia del *Six Pack*, no va suponer una modificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sino un complemento para el nuevo marco de la Gobernanza Económica²⁰. Por lo pronto, completó el Semestre Europeo con el «Otoño Europeo», procedimiento mediante el cual los países de la eurozona tendrán que enviar a la Comisión –antes del 15 de octubre de cada año– sus proyectos de presupuestos para el ejercicio siguiente, con el objeto de valorar –previamente a su aprobación definitiva por las asambleas legislativas nacionales– el cumplimiento de las recomendaciones específicas emitidas por la UE en el marco del precedente Semestre Europeo²¹.

La concatenación del Semestre Europeo (hasta junio) con el Otoño Europeo (hasta finales de noviembre) es un signo de que la UE ha decidido completar la supervisión de la política económica de los Estados a medio plazo (a través de los Planes de Estabilidad) con otra a corto plazo (a través de los presupuestos anuales) y, por ello, una demostración de que a las instituciones europeas apuestan por un control preventivo.

La evidencia de que las sanciones no resuelven las situaciones creadas por el incumplimiento de los compromisos obliga a volver la mirada hacia la planificación del sector público (a corto y medio plazo) y su recto seguimiento como los mejores avales de acatamiento del pacto. La fortaleza de las finanzas públicas se garantiza mejor en la fase de planificación.

III.2. LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS Y EL CICLO PRESUPUESTARIO

El concepto de «ciclo presupuestario» se halla huérfano de regulación normativa. Así, no existe referencia alguna al mismo en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; no

¹⁸ Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, Diario Oficial de la Unión Europea L 140, de 27 de mayo de 2013.

¹⁹ Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, Diario Oficial de la Unión Europea L 140, de 27 de mayo de 2013.

²⁰ SÁNCHEZ MAYORAL, J.; ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA, B. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L., *op. cit.*, pág. 155.

²¹ Si, además, se tratase de países que inmersos en un procedimiento por déficit excesivo, se incluirá un análisis del cumplimiento con las obligaciones derivadas de las recomendaciones específicas realizadas en el ámbito de este procedimiento.

obstante, los preceptos que dedican a los Presupuestos Generales del Estado permiten entrever una secuencia lógica de actuaciones que permitirían reconocerlo: elaboración del presupuesto (arts. 36 y 37), gestión del presupuesto (arts. 73 a 81) y control de la ejecución presupuestaria (arts. 140 a 175).

A pesar de la laguna normativa, no es infrecuente la utilización doctrinal y administrativa del término.

Desde el punto de vista doctrinal, PÉREZ ROYO define el ciclo presupuestario como «la sucesión de los diferentes momentos u operaciones que afectan al presupuesto: preparación, aprobación, ejecución y control»²².

Por lo que respecta a la utilización administrativa del término, dentro de la información que acompaña al proyecto de presupuestos, el Ministerio de Hacienda elabora anualmente una «Introducción a la lectura de los presupuestos Generales del Estado», cuyo texto alude al ciclo presupuestario como el cauce por el que discurren las actuaciones de los poderes legislativo y ejecutivo vinculadas al presupuesto, abarcando²³:

- a) Actualización del programa de estabilidad²⁴.
- b) Informe de situación de la economía española²⁵.
- c) Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, inicio formal del proceso de elaboración presupuestaria²⁶.
- d) Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y el límite de gasto no financiero del Estado²⁷.

²² PÉREZ ROYO, F.: *Derecho financiero y tributario. Parte general*, 24.ª ed., Civitas-Thomson Reuters, 2014, pág. 567.

²³ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado*, NIPO: 630-15-170-6, 2015, págs. 16 y 17.

²⁴ En el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cada año se debe presentar a la UE un diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica. Con base en dicho análisis se formulan proyecciones presupuestarias a medio plazo (3 años).

²⁵ Este documento recoge la estimación de las magnitudes económicas más relevantes que sirve para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria. El informe se elabora por el Ministerio de Economía y Competitividad, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y la Comisión Europea. Contiene un cuadro económico de horizonte plurianual que incluye la previsión de crecimiento de la economía española y la tasa de referencia de la economía española, entre otras variables.

²⁶ El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publica, anualmente, la orden en la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente. La orden establece los criterios de presupuestación, el ámbito institucional, las comisiones participantes, las estructuras presupuestarias, la documentación a presentar y los plazos del proceso de elaboración.

²⁷ En el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacio-

- e) Aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- f) Aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Como puede comprobarse, para el Ministerio de Hacienda el ciclo se cerraría con la aprobación del presupuesto, excluyendo del mismo, por tanto, la ejecución y el control. Tal posicionamiento se antoja perfectamente lógico, teniendo en cuenta que el referido documento sirve de acompañamiento explicativo de los Presupuestos Generales del Estado en relación, exclusivamente, con sus fases de elaboración y aprobación.

En lo que a nuestro estudio concierne, lo más significativo de todo lo antedicho es que el propio departamento encargado de la elaboración del presupuesto es consciente –y así lo exterioriza documentalmente– de que su labor ha de desarrollarse en sintonía con el diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica que, en el marco de lo prevenido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cada año se deben presentar ante la Unión Europea. Es con base en dicho análisis como se formulan las proyecciones presupuestarias a medio plazo. La planificación macroeconómica a medio plazo es, por tanto, de vital importancia dentro del ciclo presupuestario español.

III.3. CONCLUSIONES PROVISIONALES

De lo expuesto en este apartado, convendría resaltar, de cara a las conclusiones definitivas, las siguientes cuestiones:

- a) Las políticas públicas de gasto y la consecución de los objetivos propuestos demandan una razonable extensión temporal. Los escenarios presupuestarios plurianuales están llamados a determinar el ritmo de consecución de los objetivos y a servir como marco de referencia para las medidas anuales de política presupuestaria.
- b) La más reciente normativa europea apuesta por un control preventivo, centrado en unos presupuestos anuales que han de ser diseñados en plena coherencia con el direccionamiento de la economía nacional. En este sentido se manifiesta el artículo 6 b) del Reglamento (UE) n.º 473/2013, sobre seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros, obligando a que el proyecto de plan presupuestario incluya las previsiones relativas a los gastos y los ingresos «con la hipótesis de mantenimiento de la política económica».

nal de Administración Local, en sus respectivos ámbitos, fija el objetivo de estabilidad y el objetivo de deuda pública para el conjunto del sector público administrativo y cada uno de los agentes que lo integran (Administración Central, comunidades autónomas, corporaciones locales y Seguridad Social) referido a los tres ejercicios siguientes. El acuerdo se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo. Se incluye, además, el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para el ejercicio siguiente.

- c) La planificación de la política macroeconómica del sector público a medio plazo se ha incrustado en el ciclo presupuestario estatal, muy probablemente, para permanecer en él de forma definitiva.

IV. LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA GENERAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La consecución y orientación de los recursos con los que actúa la organización es, de entre todas, la función parlamentaria con mayor raigambre histórica y la que más destaca su superior posición. Superada la disputa doctrinal al respecto de la naturaleza de ley formal o material del presupuesto, como ha aclarado SAINZ DE BUJANDA²⁸, es incontestable que su surgimiento satisface una función eminentemente política: el control de las asambleas legislativas sobre el Gobierno en relación con la autorización de gastos y la previsión de ingresos²⁹.

Si bien los precedentes más remotos del presupuesto se vienen situando en paralelo al surgimiento de la propia institución parlamentaria, es desde la Primera Guerra Mundial cuando se afianza un nuevo acto de previsión de carácter financiero: el plan.

Las constituciones occidentales de la segunda mitad del siglo XX –con la excepción de la portuguesa de 1976– no han sido especialmente profusas a la hora de abordar la planificación en sus textos. La Constitución francesa, redactada en momentos significados por la utilización de la figura, rehusó la regulación, y la Constitución italiana de 1947 prefirió referirse a la «programación económica», en vez de hacerlo a la planificación³⁰. Para DE JUAN ASENJO, la principal razón de esta parquedad se ha debido a los reparos ideológicos que siempre han existido en torno al concepto de planificación³¹.

La intención del plan, de dirigir y orientar la actividad económica, es más amplia que la del presupuesto y, dado que su extensión temporal se proyecta a varios años, es inevitable que se

²⁸ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, 8.ª ed., Universidad Complutense, 1990, págs. 436 y ss. Las singularidades que plantea el presupuesto como norma dieron lugar al planteamiento de la posibilidad de una concepción dualista de la Ley. Brota esta cuestión en el siglo XIX, con ocasión del conflicto entre el canciller Bismarck y el Parlamento prusiano por causa de la aprobación de un presupuesto con ingentes gastos militares y que el legislador se negaba a respaldar. La intención de quienes promovieron la tesis dualista era impedir que el eventual rechazo a la aprobación de presupuesto por parte del legislativo paralizase la ejecución de la política gubernativa para el Estado.

²⁹ SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, 7.ª ed., Edersa, 1994, pág. 360.

³⁰ PREDIERI, A.: *Planificazioni e Costituzione*, Milano: Comunità, 1963.

³¹ DE JUAN ASENJO, O.: *La Constitución económica española*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pág. 208. *Vide*, asimismo, MARTÍN-RETROTILLO, S.: «Presupuestos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública*, n.º 50, 1976, págs. 111 a 143.

apoye, en mucha mayor medida, en la prospección y la previsión. Cuando el plan se convierte en ejecutivo mediante su aprobación como una ley, o en cualquier otra forma que lo dote de efectos vinculantes, suscita de manera inmediata el problema de cómo puede ser controlada esta decisión política, dotada de mayor amplitud y más larga vigencia³².

En definitiva, siguiendo a SÁNCHEZ AGESTA, dos son los instrumentos políticos que tienden a orientar y prever la actividad económica del Estado mediante la financiación de inversiones: el presupuesto (instrumento con previsiones a corto plazo y con un limitado carácter de autorización máxima del montante de gastos y previsión de ingresos) y el plan (instrumento a medio o largo plazo y fruto de una decisión política compleja).

La amplitud de reflexiones que se abrirían al abordar la regulación de la planificación en la Constitución española desborda, con mucho, los modestos objetivos de este trabajo; por ello, nos centraremos, de seguido, en aquellas cuestiones con singular relevancia para nuestros propósitos.

De conformidad con el artículo 131 de la Constitución:

«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, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

El artículo 131 de la Constitución es un precepto que no ha gozado de aplicación práctica —de precepto frustrado, hablan BAÑO LEÓN y PUÑET GÓMEZ—³³, pero ello no ha impedido que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre su contenido, eso sí, por la relación que guarda con el artículo 149.1.13.^a. En la Sentencia 76/1983 el supremo intérprete de la Carta Magna dice³⁴:

«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 ma-

³² SÁNCHEZ AGESTA, L., *op. cit.*, págs. 360 y 361.

³³ BAÑO LEÓN, J. M. y PUÑET GÓMEZ, P.: *Artículo 131*, en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid: Wolters Kluwer, 2008, pág. 1999.

³⁴ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14.º.

teria de planificación territorial y programación de 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 art. 149.1.13.^a de la Constitución no establece límites en cuando al contenido material de la planificación económica–».

En sintonía con lo antedicho, BAÑO LEÓN y PUÑET GÓMEZ dan por sentado que la planificación prevista por el constituyente en 1978 es la de carácter global (no la sectorial) y que, precisamente por ello, se trata de la única que habría de sujetarse al procedimiento y requisitos del artículo 131. Así pues, cuando el Estado planificase sectorialmente no se hallaría sujeto a las prescripciones del citado artículo, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional³⁵:

«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 parlamentarias 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».

El hecho de que el artículo 131 de refiera solo a la planificación general revelaría la intención de los constituyentes de hacer de los planes económicos generales una «magna decisión de Estado», tanto por su solemnidad (ley formal) como por la intensa implicación en su elaboración de las fuerzas políticas, económicas y sociales³⁶.

El concepto de «actividad económica general» es, sin embargo, suficientemente indeterminado como para que existan otras interpretaciones. Así, para DE JUAN ASENJO, «general» no se opondría a «sectorial o regional», sino a «particular». Desde este punto de vista, lo que el constituyente trató de evitar es que los poderes públicos utilizasen la técnica planificadora para inmiscuirse en una o varias empresas de forma concreta³⁷. En otros términos: la Constitución habría abierto las puertas, única y exclusivamente, a una planificación macroeconómica, dando portazo definitivo a la microeconómica. Una cosa sería la dirección del proceso macroeconómico, que

³⁵ Vide STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 3.º. En el mismo sentido: SSTC 186/1988, de 17 de octubre (FJ 7.º); 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20.º); 103/1989, de 8 de junio (FJ 5.º); 145/1989, de 21 de septiembre, (FJ 1.º); 199/1989, de 30 de noviembre (FJ 2.º); 177/1990, de 15 de noviembre (FJ 3.º); 45/1991, de 28 de febrero (FJ 5.º); y 40/1998, de 19 de febrero (FJ 40.º).

³⁶ BAÑO LEÓN, J. M. y PUÑET GÓMEZ, P., *op. cit.*, pág. 2.000.

³⁷ DE JUAN ASENJO, O., *op. cit.*, pág. 210.

solo podría corresponder al Estado, y otra muy diferente la dirección del proceso específico de cada empresa que, amparado por la libertad de empresa y en una economía de mercado, solo al empresario incumbe³⁸.

Otro aspecto relevante del precepto constitucional estudiado consiste en que orienta teleológicamente los objetivos de todo plan, al disponer que este deberá «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». La planificación no puede, por expreso mandato constitucional, guiarse por criterios de mero crecimiento cuantitativo, sino que ha de cumplir con las necesidades colectivas, el desarrollo equilibrado (regional y sectorial) y la justa distribución de la renta. Toda planificación general de la actividad económica que no cumpla con los fines cualitativos del 131 de nuestra Carta Magna es inconstitucional y así podría, y debería, ser declarada por el Tribunal Constitucional. Como señala BASSOLS COMA³⁹:

«Dos funciones cabe, por lo tanto, atribuir al enunciado de fines del artículo 131.1: vincular al legislador ordinario a predisponer los medios necesarios para su consecución y ofrecer, a la vez, al juez constitucional un standard o criterio para poder verificar la propia constitucionalidad del plan».

Un tercer aspecto clarificador del carácter que imprime el artículo 131 a la planificación es la participación que imprime al procedimiento de elaboración. En efecto, tras otorgar el monopolio de la iniciativa al Gobierno, se impone la activa intervención de las comunidades autónomas, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Esto es así porque se impone («a tal fin se constituirá un Consejo», dice el apdo. 2 del art. 131 CE) la creación de un «Consejo de planificación» cuya regulación requiere de una ley. Aunque se haya querido ver en el Consejo Económico y Social la concretización del mencionado Consejo de planificación, lo cierto es que, como apuntó BASSOLS COMA, para que así fuese resultaría preciso modificar su composición⁴⁰, dado que la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, no garantiza la participación en el mismo de las comunidades autónomas⁴¹. A pesar de no haber existido nunca, el Tribunal Constitucional sí se manifestó acerca de él con ocasión del

³⁸ DE JUAN ASENJO, O., *op. cit.*, pág. 218.

³⁹ BASSOLS COMA, M.: «La planificación económica», en *El modelo económico de la Constitución Española*, 1981, vol. II, pág. 415.

⁴⁰ BASSOLS COMA, M.: «Artículo 131», en Alzaga Villamil, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, 1996, pág. 179.

⁴¹ Artículo 2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social: «1. El Consejo estará integrado por 61 miembros, incluido su Presidente. De ellos, 20 compondrán el Grupo Primero en representación de las organizaciones sindicales, 20 el Grupo Segundo, en representación de las organizaciones empresariales, y 20 el Grupo Tercero, correspondiendo de ellos 3 al sector agrario, 3 al sector marítimo-pesquero, 4 a consumidores y usuarios, 4 al sector de la economía social, siendo los 6 restantes expertos en las materias competencia del Consejo».

análisis del proyecto de Ley Orgánica del Proceso Autonómico y para dar por sentado que no se trata de un mero órgano de colaboración o coordinación, sino arbitral y cuya intervención es necesaria y vinculante (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto):

«Es evidente, como ya ha señalado en otras ocasiones este Tribunal, que la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías. Del mismo modo, el principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados.

Pero en el caso del artículo 9.2, el carácter necesario y vinculante del acuerdo entre el Estado y la Comunidad, y la atribución de un papel arbitral al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución, colocan al precepto en un plano distinto al de la colaboración y la coordinación».

El cuarto y último elemento que faltaría por analizar es el papel que desempeñarían comunidades autónomas en relación con el proceso planificador. La planificación económica general incidirá sobre materias de titularidad autonómica; justamente por ello, el artículo 131 abre las puertas del Consejo de Planificación a las comunidades autónomas, sin que esto implique la regularidad constitucional de una planificación descentralizada (de abajo arriba), opción desestimada por las propias Cortes constituyentes⁴². En esta línea de entendimiento resulta perfectamente lógico que la doctrina haya visto en este precepto un claro ofrecimiento a las comunidades autónomas para participar, activamente, en el diseño de la política económica nacional⁴³.

Por otro lado, además de esta participación directa en el proceso planificador, las comunidades autónomas estarían capacitadas para llevar a cabo, dentro de su ámbito (competencial y territorial), un desarrollo de la planificación estatal. Así lo reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero⁴⁴:

«Parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y solo en

⁴² Diario de Sesiones del Congreso, n.º 87, 13 de junio de 1978, págs. 3.184 a 3.187.

⁴³ MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Derecho Administrativo Económico*, Madrid: La Ley, 1988, págs. 100-120 y 379-381.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4.º.

tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación. Ello sin perjuicio de que la Comunidad, en virtud de las competencias asumidas [...] pueda adoptar las medidas que estime necesarias para completar (o desarrollar), los planes establecidos por el Estado».

Ejemplos de planificación autonómica han sido el Plan Económico para Andalucía 1984-1986 y el Programa Económico Valenciano para el periodo 1984-1987 (aprobados, por cierto, en sus respectivas asambleas).

Para cerrar este apartado, y a modo de síntesis, cabe concluir que la Constitución ha impuesto a la planificación general de la actividad económica los requisitos de superior legitimación democrática (con la aprobación por las Cortes Generales), orientación teleológica y máxima participación social y territorial (a través del Consejo de Planificación).

V. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS

V.1. NATURALEZA OTORGADA POR «VÍA DE HECHO»

Señalaba VILLAR PALASÍ que, a pesar de las apariencias, la planificación no es fenómeno reciente, sino que surge con la Ilustración para insertarse plenamente en el Estado de Derecho un siglo más tarde. Para este mismo autor, el plan aparecería como una expresión homogénea de técnica económica, pero traducida heterogéneamente al pasar al mundo del Derecho⁴⁵; la técnica jurídica del plan consistiría, pues, en un *aliud* entre el acto administrativo y la norma: una forma intermedia.

Aunque parte de la doctrina española trató de ver en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, el punto y final de los actos políticos y «de una historia muy poco digna tanto en el Derecho continental como en el anglosajón»⁴⁶, la realidad no parece corresponderse plenamente con tan categóricas afirmaciones. Si bien la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en su exposición de motivos, indica que el principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de auto-ridad (actos políticos, de Gobierno, o de dirección política) excluida del control jurisdiccional, posteriormente numera –en términos positivos– una serie de aspectos sobre los que siempre será

⁴⁵ VILLAR PALASÍ, J. L.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, 1977, págs. 399 y ss.

⁴⁶ MEILÁN GIL, J. L.: «La jurisdicción contencioso-administrativa y la Constitución Española de 1978», en García Pérez, M. (coord.), *Jornadas de estudio sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, A Coruña: Universidade da Coruña, 1998, pág. 20.

posible el control judicial (los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones procedentes), reconociendo, con ello, que, por limitado que se haga su espacio, los actos políticos existen⁴⁷.

Indudablemente, se está en presencia de una categoría jurídica de difícil asimilación para el «Estado de Derecho» y el «*rule of law*» (el acto político podría erigirse en un peligroso instrumento de arbitraria lesión de los derechos de los ciudadanos) y, por ello, es lógico que su espacio haya venido reduciéndose progresivamente. Tomando como ejemplo el Derecho anglosajón, el *act of State* se limita a la esfera de las relaciones internacionales y las *political questions* a las relaciones internacionales, la disposición de las Fuerzas Armadas y las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo.

Este excursus sobre los actos políticos no se efectúa gratuitamente, sino porque el análisis acerca de la naturaleza jurídica otorgada tácitamente a los PNR en España (tácita, puesto que en ningún momento se ha explicitado) nos conduce a sostener que estos han sido elevados a actos políticos del Gobierno.

Para corroborar este extremo, será preciso descartar las otras dos alternativas factibles: que se trate de normas emanadas del Gobierno o que sean actos administrativos de este.

La consideración de los PNR como norma emanada del Gobierno se nos antoja imposible, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, en su Dictamen 3407/2002, de 19 de diciembre de 2002, advirtió de la existencia de cuatro elementos a tener en cuenta a la hora de insertar una forma jurídica en la categoría de norma⁴⁸: su vocación de innovar el ordenamiento (no solo de aplicar o interpretar), la indeterminación de sus destinatarios, la publicación y el procedimiento a seguir. Este último, como señala el Consejo, ha de «asemejarse» al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias; es decir, debe respetar los elementos esenciales que lo hagan reconocible como un procedimiento de creación de normas. El texto de este dictamen permite extraer la siguiente conclusión: la categoría «norma» se hace reconocible en parte por la «forma jurídica» que adopte y en parte por el procedimiento seguido para su adopción. La propia UE, cuyos actos normativos no han sido siempre fácilmente identificables, ha resuelto incluir en su Tratado de Funcionamiento un artículo 289.3 con la siguiente redacción:

«Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos».

Las instancias europeas han visto en el procedimiento seguido para su elaboración la mejor manera –o la única– en que la norma puede hacerse reconocible por sus destinatarios.

⁴⁷ A este respecto *vide*: PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo I, Parte General*, Madrid: Marcial Pons, 2004, pág. 95; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar», *Documentación Administrativa*, n.º 215, julio-septiembre 1988, págs. 67 a 84; LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política», *Documentación Administrativa*, n.º 215 julio-septiembre 1988, págs. 15 a 40.

⁴⁸ Dictamen del Consejo de Estado de 19 de diciembre de 2002, n.º de expediente: 3407/2002 (Fomento), referencia: 3407/2002.

Por otro lado, existen más que severas objeciones al otorgamiento de la naturaleza de actos administrativos a los PNR: la imposibilidad de control jurisdiccional de su contenido, la inaplicabilidad del mismo régimen de invalidez y el cauce seguido para su revisión.

En definitiva, los PNR, como actos del Gobierno que ni reúnen las características de las normas (no innovan el ordenamiento jurídico, no son publicados como norma, el procedimiento seguido para su elaboración no se asemeja al de elaboración de reglamentos y tampoco está regulado por ley, tal y como exige el artículo 105 de la Constitución) ni las propias de los actos administrativos, solo admiten ser calificados de actos políticos.

Los PNR son, actualmente en España, uno de los reductos de los actos políticos del Gobierno a cuyo abandono debería ser compelido en favor de unas líneas maestras de la política económica nacional que no pueden quedar a merced de los resultados electorales. Ciertamente que el artículo 97 de la Constitución otorga al Gobierno la dirección de la política económica, pero no lo es menos que muchas medidas de esta índole están constitucionalmente reservadas al legislador (las que afecten a derechos y libertades, *ex art. 53.1* de la Constitución; la creación de tributos, *ex art. 133*; los presupuestos del Estado, *ex art. 134*; y la política de endeudamiento, *ex art. 135*).

Los PNR son una «cuestión de Estado», no «de Gobierno». Solo en sentido amplio cabría afirmar que se trata de una «cuestión de gobierno del Estado» (teniendo presente que la forma de gobierno en España es, hasta el momento, la parlamentaria), pero resulta insostenible, a nuestro entender, que sea una «cuestión de exclusiva incumbencia del Gobierno del Estado».

La dirección del proceso económico se ha venido residenciando en los Gobiernos y estos han ido excluyendo a las Cámaras de toda intervención activa en la política económica por razones vinculadas a la necesidad de conocimientos técnicos y la celeridad, ajenas, al parecer, a la institución parlamentaria. En esta imparable huida hacia adelante parece no haberse reparado lo suficiente en los problemas que se planean sobre la efectividad del control y de la exigencia de responsabilidades.

V.2. LA AUTÉNTICA NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS

El principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la UE implica, como indicó el Consejo de Estado en el «Informe sobre la incorporación del Derecho europeo en el ordenamiento español», que es preciso articular⁴⁹:

«Formas y procedimientos que aseguren la incorporación de las concretas obligaciones, derivadas de las normas de Derecho europeo».

⁴⁹ Consejo de Estado, Informe sobre la incorporación del Derecho europeo en el ordenamiento español, n.º 1/2007, de 14 de febrero de 2008.

Lo que la UE espera de un Estado miembro es que ponga en marcha un proceso de «incorporación» del Derecho de la Unión, no que proceda a una simple «acumulación» de preceptos e instituciones jurídicas, nacionales y europeas, amalgamadas las unas sobre las otras. Siendo esto así, solo cabe acudir a formas y procedimientos nuevos cuando se haya detectado una laguna sin cobertura en lo ya regulado y previsto por el ordenamiento interno.

Una vez comprobado que a los PNR se les ha dado en España la consideración de actos políticos del Gobierno, y lo improcedente de esta decisión, corresponde ahora resolver si los PNR son un concepto o forma nueva y desconocida para el ordenamiento español o, en caso contrario, enunciar, en términos positivos, con cuál de las existentes se corresponden.

El estudio del surgimiento y consolidación de los PNR en la UE permite postular que la finalidad de sus promotores se ha centrado en potenciar el compromiso, el control y la participación. Compromiso, porque se pretende de los Estados la exteriorización de esas propuestas macroeconómicas plurianuales en las que basarán los correspondientes presupuestos anuales; control, porque susodicha exteriorización servirá de parámetro para juzgar, posteriormente, la conducta del Estado y evaluar las posibilidades de cumplir con el contenido de la Gobernanza Económica europea; participación, porque las instancias europeas apuestan por la más amplia implicación de todos los actores sociales a lo largo de los procesos, otorgando un tratamiento especialmente respetuoso a la institución parlamentaria.

Con los PNR, la UE obliga a planificar la economía del sector público de los Estados miembros en aras de evitar una improvisación letal para el cumplimiento de los objetivos de déficit. He ahí es la razón por la que todo PNR debe obtener el plácet de la UE.

Las antedichas ideas de compromiso, control y participación deben ser tenidas en cuenta a la hora de resolver la plena inserción de los PNR en el ordenamiento interno, a través de su ubicación en una categoría jurídica que los haga reconocibles desde el punto de vista del Derecho español.

Refiriéndose al primer PNR, MULAS GRANADOS señala⁵⁰:

«Tratándose de un Programa "paraguas", orientador de toda la política económica y social de España, cuando se hubieron presentado las varillas (los diferentes ejes) y tocaba presentar el PNR, en octubre de 2005, ya no había mucho más que vender. Esta secuencia de los hechos quizá logró mantener en los medios las diferentes medidas del PNR durante casi un año, pero sin que nadie se percatara de que pertenecían a un programa integrado. Desde entonces ha sido imposible transmitir al público que el PNR era el hilo conductor de todas esas iniciativas porque establecía una lógica que conectaba los múltiples programas ministeriales con una estrategia de medio plazo, en la dirección de

⁵⁰ MULAS GRANADOS, C.: «La Estrategia de Lisboa, el programa nacional de reformas y las políticas de oferta en España», *Política Económica en España*, ICE, julio-agosto 2007, n.º 837, págs. 243 a 245.

la Estrategia de Lisboa establecida en Europa e impulsada con fuerza desde España [...]. Para avanzar en la visibilidad y en la "apropiación" de la Estrategia de Lisboa en España es necesario que la involucración del Parlamento sea mucho mayor de lo que ha sido hasta ahora. El Coordinador Nacional para la Estrategia de Lisboa ha ido al Parlamento en dos ocasiones a informar del PNR, pero el documento no ha sido discutido por los grupos en Comisión Parlamentaria, ni ha sido objeto de debate en los plenos que se realizan tras los Consejos Europeos en el Congreso. De hecho, a pesar de las disposiciones del acuerdo adoptado en Bruselas, la involucración de los representantes nombrados por el Parlamento en la nueva Estrategia de Lisboa ha sido muy escasa, y la relación con los Parlamentos regionales nula (donde ni siquiera se han nombrado representantes para esta cuestión)».

Por meras razones cronológicas, resultaría disparatado cuestionarse si los planes en que pensó el constituyente español se corresponderían o no con los actuales PNR; lo razonable es buscar una adecuada inserción de estos y, en concreto, dilucidar si pueden o no encontrar acomodo en el artículo 131 de la Constitución.

Los significados lingüísticos, como apuntó CARNAP, tienen una dimensión histórica y la de la planificación se halla delimitada por una coyuntura económica crítica y unas instituciones europeas con ideas muy fijas respecto al rigor en el cumplimiento de lo proyectado. La Constitución española debe ser interpretada a la luz de las nuevas exigencias del contexto económico y de la institucionalidad de la UE.

El concepto de plan ha cambiado, aunque su fundamento último (servir de instrumento de control y direccionamiento político) sigue siendo el mismo. En primer lugar, ha cambiado el sujeto cuya actividad constituye el objeto del plan, que ya no es –ni imperativa ni indicativamente– el sector privado, sino única y exclusivamente el sector público; en segundo lugar, ha cambiado el controlador, que ya no son solo las asambleas nacionales (aunque sobre los planes estatales sí siguen teniendo tales facultades según lo que dispongan sus constituciones), sino, también, las instituciones europeas.

En un apartado previo se ha comprobado como los PNR contienen una programación económica referida a varios ejercicios y a una multiplicidad de sectores económicos, como señalan los sujetos a quienes corresponde actuar y los objetivos concretos a alcanzar y como establecen una serie de medios para alcanzarlos y unos procedimientos de control. Partiendo de tales premisas, estamos en presencia de una planificación de la «economía general», de un «plan macroeconómico». Por otro lado, como también se ha visto anteriormente, la Constitución española contempla este tipo de planes en su artículo 131.

La conclusión no puede ser otra: los PNR son una concreción de la planificación la actividad económica general a la que se refiere el artículo 131 de la Constitución.

La objeción más importante que podría oponerse a esta afirmación es que los PNR estarían sujetos a ámbitos de vigencia más reducidos que los habituales en la planificación económica

general; no obstante, el argumento se desmonta pronto, puesto que cinco PNR anuales bien admitirían ser sustituidos por un PNR con cuatro actualizaciones anuales.

V.3. CONSECUENCIAS DE ACEPTAR LA AUTÉNTICA NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS

El hecho de que, como se ha pretendido demostrar, los PNR se correspondan con la planificación general de la actividad económica a la que se refiere el artículo 131 de la Constitución, tiene tres inmediatas consecuencias:

- a) Los PNR están dentro de la categoría jurídica de normas, concretamente, en cuanto a concepto y forma jurídicos, han de ser leyes formales ordinarias.
- b) La elaboración y aprobación de los PNR ha de someterse a las reglas del procedimiento legislativo ordinario.
- c) La creación del Consejo de planificación (*ex novo* o como una modificación del Consejo Económico y Social) deviene imprescindible.

Además de todo ello, conviene recordar que la planificación general de la economía está orientada teleológicamente por el artículo 131 y deberá 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. Podrá perseguir cualesquiera otras metas, pero siempre que no entorpezcan o impidan la consecución de las principales; en caso contrario, como indicó BASSOLS COMA, podría ser declarada su inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional⁵¹.

La reconducción de los PNR al artículo 131 de la Constitución obliga también a efectuar dos puntualizaciones: la concreción del momento oportuno para la intervención parlamentaria y el papel de las comunidades autónomas.

En relación con la etapa en que debería intervenir el Parlamento, DE JUAN ASENJO estima plausible que la Constitución haya elevado a preceptiva la aprobación por el órgano depositario de la soberanía política; no obstante, lo considera insuficiente dado que la intervención de las Cortes Generales no debería limitarse al acto final de aprobación. Si así se hiciese, muy probablemente el legislador se deberá limitar a dar el visto bueno a un proyecto completo u obligar al Ejecutivo a su retirada. El Parlamento habría, de tener la oportunidad de intervenir en el mismo momento, de adoptar las grandes decisiones del plan y que esa intervención se extendiese, asimismo, al control de la ejecución de lo planificado⁵².

⁵¹ BASSOLS COMA, M., *op. cit.*, pág. 415.

⁵² DE JUAN ASENJO, O., *op. cit.*, pág. 210.

La solución podría venir de la mano de lo apuntado por MARTÍN-RETORTILLO cuando ensalzó el sistema francés, aprobado por Ley de 4 de agosto de 1962 –que denominaba «de doble intervención de la Asamblea»–, consistente en que la Asamblea aprobase primeramente una ley con las directrices a las que habría de someterse el plan y, posteriormente, interviniese, por segunda vez, con la aprobación definitiva de este⁵³. El sistema francés permite asumir al Parlamento una posición de influencia sobre las opciones de política económica, sin mengua de que la dirección de la misma compete al Gobierno (a nadie escandalizaría que un general asumiese la dirección de unas operaciones cuya estrategia ha sido diseñada por un Estado Mayor).

Respecto al rol a desempeñar por las comunidades autónomas, estas deberían tener un lugar en el Consejo de planificación previsto por el artículo 131, para lo cual es suficiente con modificar la composición actual del Consejo Económico y Social. De esta manera, todos los actores territoriales estarían presentes en la elaboración de los PNR para hacer, como apuntó BOCH-LAINE, de la idea de concierto un elemento consustancial a la planificación democrática⁵⁴. Y es que, en palabras de CHILLÓN-MEDINA⁵⁵:

«No es necesario insistir sobre la eficacia de esto en la etapa de la ejecución; es indudable que la participación de los interesados, la adhesión activa que se trata de obtener, constituye una condición del éxito de los objetivos».

Finalmente, tampoco resultaría descabellado exigir de las comunidades autónomas un desarrollo, a su respectivo nivel territorial, de los PNR. De hecho, la práctica totalidad de ellas ha venido confeccionado planes sectoriales que, en los ámbitos de sus competencias (turismo, actividad portuaria, desarrollo regional, comercio interior, ganadería, forestal, etc.), no son más que un desarrollo de los PNR. La aprobación de programas a nivel autonómico solo añadiría la exigencia de coherencia a unas planificaciones territoriales de carácter sectorial ya existentes y que, en no pocas ocasiones, han sido concebidas ignorándose mutuamente.

VI. CONCLUSIONES

ARIÑO ORTIZ explica la crisis de la idea del plan como conformador de las decisiones basándose en dos razones: la imposibilidad de acertar en las previsiones y de efectuar decisiones eficientes y la desconfianza en el Estado como ser puro que encarna el bien común. No obstante,

⁵³ MARTÍN-RETORTILLO, S.: «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *op. cit.*, págs. 52 y 53. Eso sí, también advierte sobre incapacidad absoluta del Parlamento para elaborar el plan, *op. cit.* pág. 49.

⁵⁴ BOCH-LAINE: «Economie concertée et planification démocratique», en *Les cahiers de la République*, París, juillet 1962, pág. 373; la idea de concierto es consustancial a la planificación democrática.

⁵⁵ CHILLÓN-MEDINA, J. M.: «Formas, técnicas y estructuras administrativas ante la planificación económica», *Revista Administración Pública*, n.º 64, 1971, pág. 118. Diario de Sesiones del Congreso, n.º 110, 14 de julio de 1978, pág. 4.286.

para el mencionado autor, la pérdida de la fe en los planes generales no ha impedido que se vienesen estableciendo marcos orientadores para decisiones concretas en determinados sectores⁵⁶.

Sin voluntad de corregir, sino de matizar, entendemos que la apostasía en torno a la planificación tiene más de ideológico que de sustantivo y bastaría con admitir que la planificación de la iniciativa privada si es imperativa, resulta inconstitucional, y si es indicativa, se muestra económicamente ineficiente (salvo situaciones excepcionales), para concluir, con toda naturalidad, que el sector público, al igual que cualquier otra organización, debe planificar su actividad como *conditio sine qua non* de eficacia y eficiencia. Así lo entendió, en las Cortes constituyentes, GARCÍA AÑOVEROS, a la sazón ministro de Hacienda⁵⁷:

«Un plan económico en una economía que parte de la propiedad privada de los medios de producción no es más que la racionalización de la política económica a largo plazo, contemplada en su conjunto».

También así lo entiende actualmente la UE.

Desde el momento en el que en los debates sobre la planificación se sustituya «actividad económica general» por «actividad económica general del sector público», los dogmas ideológicos serán remplazados por criterios de base científica, facilitando el consenso en torno a cuestiones verdaderamente operativas. Y es que los últimos tiempos han sido testigos de un auténtico fervor por la planificación sectorial del sector público que ha hecho de esta un sustitutivo de la planificación general: el lugar de una planificación general lo han ocupado una multiplicidad de planes sectoriales que, de agregarse en un solo documento, compondrían una auténtica planificación general de la actividad económica del sector público. Quizás pueda anunciarse –aunque, en nuestra opinión, no sin ciertos riesgos– el fenecimiento de la planificación general dirigida al sector privado, pero está claro que la planificación general de la actividad económica del sector público no solo no ha caído en desuso, sino que ha cobrado renovados bríos. El nudo gordiano de la cuestión, desde el punto de vista jurídico, es encontrar sus más correctas categorización y regulación.

El artículo 131 de nuestra Constitución ha sido un precepto frustrado, desde el punto de vista constitucional, y frustrante, desde el punto de vista parlamentario. Y ello a pesar de que, como advierte MARTÍN-RETORTILLO⁵⁸:

«La intervención de las Asambleas parlamentarias en el proceso planificador será también condición necesaria para el mantenimiento de los principios del Estado de Derecho».

⁵⁶ ARIÑO ORTIZ, G.: *Principios de Derecho público económico*, Granada: Comares, 1999, págs. 322 y 323.

⁵⁷ Diario de Sesiones del Congreso, n.º 110, 14 de julio de 1978, pág. 4286.

⁵⁸ MARTÍN-RETORTILLO, S.: «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *op. cit.*, pág. 43.

A tenor de lo visto, se ha pretendido hacer de los PNR una especie de programa de gobierno de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, con todos los riesgos que ello conlleva. El PNR no es un mero informe sobre lo que quizás haga el Gobierno en materia económica durante un periodo de tiempo, sino la exteriorización del firme compromiso que adquiere el Estado español con sus socios de la UE acerca de los derroteros que, salvo justificadas excepciones, seguirán sus decisiones macroeconómicas.

Los PNR para España son la concreción *ad extra* de su política macroeconómica; se trata de esos actos de poder encaminados a la dirección política del Estado que mencionaba POSADA HERRERA y que SÁNCHEZ AGESTA incluyó en la «función de dirección política», definida como el poder para decidir discrecionalmente para el bien público. Un poder de innovar con alcance y trascendencia que no solo exceden a las de un simple administrador, sino también a las del Gobierno.

Ahora bien, una cosa es que los PNR deban ser ajenos a la esfera de acción gubernativa y otra muy diferente que todo lo con ellos relacionado quede al margen de la misma. El que las Cortes Generales realicen una función de *indirizzio politico* del Gobierno resulta perfectamente compatible con el dato de que corresponda a este la dirección de la política económica, como parte de la política interior del Estado. En un sistema parlamentario el Parlamento no gobierna (lo que sí se produce en un sistema asambleario), pero tampoco el Gobierno puede hacerlo a espaldas de aquel. El desarrollo de los PNR admite diversas opciones y es precisamente este campo, el de los diferentes planes sectoriales de desarrollo, donde sí caben opciones políticas de distinto signo, según el Gobierno de turno, siempre y cuando coincidan con las líneas trazadas por el planeamiento general contenido en los PNR.

La relevante intervención del Parlamento en la planificación general, prevista constitucionalmente, ha sido suplantada por una descafeinada toma de razón de planes sectoriales regulada en los reglamentos de las cámaras⁵⁹, cuyos preceptos son utilizados para sortear el artículo 131.

Allá por el año 1968, MARTÍN-RETORTILLO mostraba su sorpresa por la circunstancia de que el Decreto de 23 de noviembre de 1968 señalase las líneas a las que habría de sujetarse el Plan de Desarrollo (que habría de adoptar forma de ley); es decir, que por reglamento se fijasen las directrices a las que debería sujetarse una ley posterior⁶⁰. Si el pasado ruboriza, el presente no permite sacar pecho, pues, no habiendo mejorado las facultades del legislador, nos hemos quedado sin ley y sin decreto.

La situación es extremadamente paradójica y justificaría una reescritura de los tratados y manuales de Derecho constitucional: dado que los Presupuestos Generales del Estado han de discurrir por el sendero trazado por los PNR y estos son aprobados por el Gobierno, las Cortes Generales, a las que corresponde la aprobación de los primeros, quedan sujetas a las prescripciones

⁵⁹ Artículos 196 a 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículos 182 y 183 del Reglamento del Senado.

⁶⁰ MARTÍN-RETORTILLO, S.: «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *op. cit.*, pág. 53.

gubernativas a la hora de desenvolver su función presupuestaria. En resumidas cuentas, y como se avanzaba anteriormente, si a mediados del siglo XX se fijaban por reglamento las directrices a las que debería sujetarse una ley, a inicios del XXI ni tan siquiera se precisa una norma reglamentaria, basta un mero acto del Gobierno. Gloriosa profundización en el sistema parlamentario.

Si, como apuntó DE VEGA, se entiende por mutación constitucional una modificación en la vigencia y aplicación sin que el texto sufra reforma alguna⁶¹, es poco dudoso que la dejación de las funciones de planificación económica por el Parlamento (visto desde la perspectiva del sujeto pasivo) o la indebida asunción de las mismas por parte del Ejecutivo (desde la perspectiva del sujeto activo) –no será fácil elucidar dónde está realmente el origen y la auténtica responsabilidad– sea un ejemplo de ellas. Estamos ante una modificación no formal del ordenamiento constitucional, de un cambio operado en el mismo sin seguir los trámites para su reforma (lo que, con una afortunada elección del término, la doctrina italiana ha venido denominando «modificaciones constitucionales tácitas»). De no ser así, la explicación de lo ocurrido en España con los PNR pasa por una directa trasgresión del artículo 131 o por una interpretación del mismo diferente a su auténtico sentido; esto es, lo que la doctrina francesa denomina *faussement de la Constitution* (falseamiento de la Constitución). En este sentido, el hecho de que a este tipo de instrumentos se les denominase «programas» y no «planes» no sería resultado de una traducción literal, sino de una tentativa de marcar distancias con el artículo 131 de la Constitución.

Descartadas las razones de urgencia –que podrían haber justificado la aprobación por el Gobierno del primer PNR, pero no así las de los ulteriores–, la inaplicación del artículo 131 solo encontraría excusa racional en tres fundamentos: evitar la intervención activa de las Cortes Generales y que esta quede reducida al insustancial procedimiento previsto en el articulado de sus reglamentos para los planes y programas provenientes del Gobierno, lo que, desde el punto de vista de un Estado democrático, se comenta por sí solo; evitar la participación de los agentes sociales, algo contradictorio con la textual insistencia de todos los PNR en el consenso obtenido sobre los mismos o, finalmente, evitar la intervención de las comunidades autónomas en las decisiones sobre la economía nacional, lo cual, en unos momentos en los que urge la implicación de aquellas en objetivos comunes para subrayar que «también son Estado», resulta de lo más inoportuno.

En tanto no se encuentre justificación en ninguno de estos argumentos, sencillamente no hay razón para no haberlo aplicado.

La exigencia de ley para planificar macroeconómicamente la actividad del sector público –y la consecuente innecesariedad de la misma para una planificación por sectores– ya no tiene su principal justificación en las eventuales limitaciones de derechos y libertades de particulares –dado que, si el acto planificador no se dirige al sector privado, solo de forma refleja se producirían tan improcedentes consecuencias–, sino en la necesidad de estimular la participación en la planificación económica, tal y como la Constitución exige y la UE recomienda, de palabra y obra. Solo la

⁶¹ DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, 1985.

ley, como manifestación de la voluntad popular, puede legitimar una línea de acción económica con compromisos políticos cuyas consecuencias gozarán o padecerán más de una generación. Súmese a todo ello el que, como se ha podido evidenciar a lo largo de las líneas precedentes, al poner la Constitución límites cualitativos a la planificación, únicamente si los PNR adquieren la forma de ley podrían ser controladas, por el Tribunal Constitucional, cualesquiera conculcaciones de los mandatos constitucionales (la planificación general de la economía está constitucionalmente orientada a 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).

Para adaptar la elaboración y aprobación de los PNR a los postulados de un Estado democrático de Derecho con una forma de gobierno parlamentaria solo se precisan la modificación de una ley ordinaria (Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social) y la voluntad política de hacerlo.

Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G. [1999]: *Principios de Derecho público económico*, Granada: Comares.
- BAÑO LEÓN, J. M. y PUÑET GÓMEZ, P. [2008]: «Artículo 131», en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid: Wolters Kluwer.
- BASSOLS COMA, M. [1981]: «La planificación económica», en Garrido Falla, F., *El modelo económico de la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, vol. II.
- CHILLÓN-MEDINA, J. M. [1971]: «Formas, técnicas y estructuras administrativas ante la planificación económica», *Revista Administración Pública*, n.º 64.
- DE JUAN ASENJO, O. [1984]: *La Constitución económica española*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DEMICHÉL [1960]: *Le controle de l'Etat sur les entreprises publiques*, París: L. G. D. J., pág. 7.
- FRAGA IRIBARNE, M. [1955]: «Planificación y orden jurídico-político», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 80.
- LAUBADÉRE [1966]: *Traite de droit administratif*, París: L. G. D. J., t. III, págs. 417 y ss.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. [1968]: «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *Revista de Administración Pública*, n.º 55.
- MEILÁN GIL, J. L. [1998]: «La jurisdicción contencioso-administrativa y la Constitución Española de 1978», en García Pérez, M. (coord.), *Jornadas de estudio sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, A Coruña: Universidade da Coruña.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [2015]: *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado*, NIPO: 630-15-170-6.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [2005]: *Convergencia y empleo. Programa Nacional de Reformas de España*, octubre, NIPO: 000-06-001-3.

- MULAS GRANADOS, C. [2007]: «La Estrategia de Lisboa, el programa nacional de reformas y las políticas de oferta en España», *Política Económica en España*, ICE, julio-agosto, n.º 837, págs. 243 a 245.
- ORDAZ SANZ, J. A. y MELGAR HIRALDO, M. C. [2009]: «El Programa Nacional de Reformas de España: descripción y oportunidad para los métodos cuantitativos en el contexto de incertidumbre actual», *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, diciembre.
- PÉREZ MORENO, A. [1974]: «Consideraciones sobre el rango normativo de la Ley de Plan de Desarrollo», *Revista de Administración Pública*, n.º 73.
- PÉREZ ROYO, F. [2014]: *Derecho financiero y tributario. Parte general*, 24.ª ed., Civitas, Thomson Reuters,
- PREDIERI, A. [1963]: *Planificazioni e Costituzione*, Milano: Comunità.
- PULIDO QUECEDO, M. [2012]: *Constitución Española*, Col. Códigos Comentados, Madrid: El Derecho.
- [1987]: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 18.
- RIVERO, J. [1962]: «Réforme administrative et action économique du pouvoir», *Révue Économique*, vol. 13, n.º 6, París.
- SAINZ DE BUJANDA, F. [1990]: *Lecciones de Derecho Financiero*, 8.ª ed., Universidad Complutense.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. [1994]: *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, 7.ª ed., Edersa.
- SÁNCHEZ MAYORAL, J.; ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA, B. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L. [2013]: «Nueva gobernanza económica europea, reglas fiscales y evolución del presupuesto», *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, n.º 44, Tribunal de Cuentas, mayo.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. [1984]: *Derecho Parlamentario Español*, Madrid: Nacional Editora.
- VILLAR PALASÍ, J. L. [1977]: *Apuntes de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid.