

## PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y TUTELA JURISDICCIONAL

### ECONOMIC PLANNING AND JUDICIAL PROTECTION

ANTONIO JOSÉ VÉLEZ TORO <sup>1</sup>

**RESUMEN:** La irrupción del ciclo económico desregularizador a partir de 1980 - recién aprobada la Constitución de 1978-, supuso la postergación de la planificación general en España. No obstante, y una vez que concluya el actual ciclo económico, puede ser hasta necesario volver los ojos sobre la planificación económica como institución jurídico-pública.

Por ello, ante la posibilidad de la implementación planificadora, consideramos necesario estudiar su tutela jurisdiccional; es decir, los instrumentos de tutela jurisdiccional que ofrece nuestro marco constitucional, conscientes de que la planificación no solo constituye un proceso, sino también puede y debe ser susceptible de revisión jurisdiccional y constitucional, a fin de salvaguardar los derechos y libertades propios del Estado de Derecho.

**Palabras Clave:** Planificación y proceso, planificación económica, tutela jurisdiccional, responsabilidad del Estado legislador.

160

**ABSTRACT:** The irruption of the deregulating economic cycle as of 1980 - the Constitution of 1978 just approved - meant the postponement of general planning in Spain. However, once the current economic cycle is over, it will be necessary to turn our eyes to economic planning as a legal-public institution. Therefore, given the possibility of planning implementation, we consider it necessary to study its jurisdictional protection; that is, the instruments of jurisdictional protection offered by our constitutional framework, aware that planning not only constitutes a process, but can and should also be subject to judicial and constitutional review, in order to safeguard the rights and freedoms of the State of Right.

**Keywords:** Planning and process, economic planning, jurisdictional protection, responsibility of the legislating State.

---

<sup>1</sup> Abogado y Doctor en Derecho. Profesor sustituto interino. Universidad de Granada. Grupo de Investigación SEJ-422 "Estudios Procesales" del Área de Derecho Procesal del Departamento de Derecho Procesal y Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Granada.

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA. III. CLASES DE PLANIFICACIÓN. IV. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN NUESTRA CARTA MAGNA. 1. Instauración. 2. Alcance. 3. Límites. 3.1. La vinculatoriedad. 3.2. La primacía de los derechos y libertades fundamentales. 4. Los fines de la planificación. 4.1. Atender a las necesidades colectivas. 4.2. El desarrollo equilibrado de regiones y sectores. 4.3. El crecimiento de la renta y riqueza y su redistribución. 5. La Ley como instrumento planificador. 6. La dimensión temporal de la planificación. 7. La elaboración de los proyectos de planificación. 7.1. El papel de las Comunidades Autónomas. 7.2. El Consejo innominado del art. 131.2. V. LA TUTELA DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA. 1. El control de constitucionalidad sobre la planificación general de la economía. 1.1. El recurso de inconstitucionalidad. 1.2. La cuestión de en materia de planificación económica. 1.3. Amparo frente a la planificación económica. 2. La tutela del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2.1. La cuestión prejudicial. 2.2. Otros procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la UE. 3. La tutela del Estado legislador. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

Actualmente han proliferado múltiples planificaciones sectoriales, existiendo hasta una planificación normativa de carácter anual, según preceptúa el art. 132 de la Ley Procedimiento Administrativo<sup>2</sup>. Por ello, consideramos de interés analizar la previsión constitucional del art. 131 CE y los mecanismos para su tutela jurisdiccional.

Por otro lado, la planificación es una práctica europea común. Hoy por hoy, se planifica -y mucho- desde el seno de las instituciones de la Unión Europea. En efecto, tanto las disposiciones de los tratados constitutivos y sus modificaciones (Derecho comunitario originario), como los reglamentos, directivas y decisiones (disposiciones de Derecho comunitario derivado). En el marco europeo, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contribuye a limitar o determinar el marco de la potestad de planificación de la actividad económica tanto de la Unión

<sup>2</sup> En la actualidad, la planificación normativa viene recogida en el art. 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y regulada en el *Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*, así como por el *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*.

como de los diversos Estados miembros en cualquiera de sus diversas escalas (global, sectoriales y de detalle).

En este estudio nos vamos a centrar en el Estado español. Obviamente, no vamos a analizar cuales pueden ser las directrices ni qué política económica deba implementarse en la planificación general de la economía. Consideramos que ese cometido concreto compete a otras áreas de conocimiento. Pero si nos vamos a prestar interés a los instrumentos de control jurisdiccional sobre la planificación económica. Dichos medios van desde la verificación constitucional de las leyes de planificación, así como la impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de las disposiciones reglamentarias y de todas las actuaciones administrativas en ejecución del planeamiento general. Los posibles e hipotéticos bloqueos institucionales -discrepancias entre las administraciones central y autonómicas- habrán de resolverse políticamente y, en última instancia, ante el TC.

## 2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

La planificación es una actividad que realizan todas las instituciones; entre ellas, las empresas y los gobiernos. La planificación gubernamental -en los países occidentales (ahora, casi todos)- trata de dirigir la economía nacional en su conjunto<sup>3</sup>.

La planificación constituye un instrumento político que resume y ordena objetivos para cumplirlos de acuerdo con la línea óptima elegida<sup>4</sup>.

Para el profesor HOPPE la planificación se basa en la comprensión analítica de situaciones actuales, en el pronóstico frente a evoluciones futuras, así como en proyectos sobre su ordenamiento normativo. Todos los medios y medidas se centran en un objetivo determinado, por lo que cualquier corriente contraria o cualquier limitación resultaría contraria a la idea misma de la planificación<sup>5</sup>.

El también profesor TAMAMES GÓMEZ entiende por planificar tomar las decisiones necesarias para la organización de algo, y en Economía para fijar las previsiones de crecimiento a nivel sectorial o global, poniendo los objetivos concretos para un periodo determinado<sup>6</sup>.

IPSEN entiende por planificación económica la totalidad de las actuaciones soberanas finalistas que tienen como objetivo la realización de fines económicos-políticos de interés público, influyendo, en aras de su finalidad, en el comportamiento de la economía privada o en las condiciones de participación en

<sup>3</sup> TINBERGEN, J., «Planificación económica: Europa occidental», en D. L. SILLS, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 8, Madrid, Aguilar, 1978, p. 172.

<sup>4</sup> CORES TRASMUNTE, B., «Plan», *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1976, p. 486. Para este autor "el plan va unido a un concepto fundamental del mundo contemporáneo: el desarrollo racionalizado".

<sup>5</sup> HOPPE, W., «Planificación», *Documentación Administrativa*, Núm. 235-236, julio-diciembre 1993, p. 164, s.

<sup>6</sup> TAMAMES GÓMEZ, R., *Diccionario de Economía*, 6.ª ed. revisada y ampliada, Madrid, Alianza, 1993, p. 329.

el mercado respetando, es decir, procurando limitar posibles menoscabos de su libertad económica constitucional<sup>7</sup>.

A la pregunta ¿Qué es la planificación? FRAGA IRIBARNE señala que en un Estado planificador, el sistema económico pasa a ser objeto de un cálculo general. Se decide *qué bienes* se han de producir; se determina el *modo de producción*; finalmente, la distribución y el consumo, a través de un complejo sistema de *razonamiento*, están previstos por el plan. Y apunta que la planificación demanda una serie de cambios sociales para que pueda realizarse, y, al mismo tiempo, se hace para producir un tipo determinado de sociedad. Aquí es dónde se inscribe una zona importantísima de la polémica: determinar qué grado de planificación social es inseparable de un cierto grado de planificación económica<sup>8</sup>.

Para MARTÍN-RETORTILLO BAQUER la planificación responde a un proceso de racionalización. Racionalización en la toma de decisiones relativas a la fijación previa de unos resultados a alcanzar, y ponderación de conductas y de medios para lograrlos. Todo lo cual conlleva una adecuada previsión de las actuaciones que se deben realizar al margen de cualquier improvisación o del simple azar<sup>9</sup>.

Por nuestra parte, nos atrevemos a intentar definir la planificación económica como un conjunto de objetivos económicos globales -a corto, medio y largo plazo- y medios -directos e indirectos- para alcanzar las finalidades propuestas desde el poder político.

Los criterios comunes de las definiciones pueden ser por su referencia al contenido y al futuro, su orientación finalista, su método de aplicación, así como el marco temporal; podría describirse la planificación como la medida de dirección metódica de determinación final de acontecimientos futuros<sup>10</sup>.

Los elementos definidores de la planificación vendrán delimitados por sus *objetivos*, sus *medios* o instrumentos y el *plazo* en que esta se acomete. Desde el punto de vista temporal, toda planificación conlleva dos grandes *momentos*: de un lado, el de su diseño o *programación* y, de otro, el relativo a su *implementación*, es decir, a su ejecución y seguimiento que culmina y finaliza con la *evaluación*<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Citado por HOPPE, W., *art. cit.*, p. 168.

<sup>8</sup> FRAGA IRIBARNE, M., «Planificación y orden jurídico-político», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 80, marzo-abril 1955, p. 10, s.

<sup>9</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo Económico I*, Madrid, La Ley, 1988, p. 326.

<sup>10</sup> HOPPE, W., *art. cit.*, p. 167.

<sup>11</sup> En palabras de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *op. cit.*, p. 326, la planificación arranca siempre de la consideración global y conjunta de una determinada realidad. Con el fin de incidir en ella y para alcanzar determinados objetivos, establece las conductas que hay que seguir, precisando los medios necesarios al efecto.

Por su parte, MARTÍN DEL BURGO Y MARCHAN, A., «La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad», *Revista de Administración Pública*, Núm. 81, septiembre-diciembre 1976, p.143, apunta que "la planificación tiene que contar con la realidad, y partir de la misma, como tan repetidamente se ha venido exponiendo, pero, a su vez, puede segregar, mejor dicho, segregar, una nueva realidad. Esto es, que la realidad del mañana,

Para MARTÍN-RETORTILLO BAQUER el término Plan ofrece un seguimiento de ordenación de conductas futuras que se imponen y que se establecen con carácter obligatorio, tanto para las Administraciones Públicas como para los administrados. En este caso el Plan no sólo determina la acción de las Administraciones, sino también, en ocasiones, los comportamientos a que han de ajustarse los particulares<sup>12</sup>. Los profesores ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE consideran que "Plan es un programa de acciones y medidas hacia el futuro, que, anticipándose a cambios y variaciones pretende alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fines"<sup>13</sup>.

LE BRETON divide el proceso de formación del plan en catorce etapas. A saber: 1) Advertir la posible necesidad de elaborar un plan. 2) Formular con precisión el objetivo del plan que deba prepararse. 3) Preparar un esquema amplio de la proposición o plan. 4) Obtener la aprobación de la proposición. 5) Organizar el equipo de planeación y asignar responsabilidades. 6) Determinar el esquema específico del plan. 7) Establecer contacto con todas las unidades cooperadoras. 8) Obtener los datos necesarios. 9) Evaluar los datos. 10) Formular conclusiones preliminares y preparar los planes provisionales. 11) Someter a prueba los componentes de los planes provisionales y hacer ajustes donde se necesite. 12) Preparar el plan definitivo. 13) Someter a prueba el plan y hacer ajustes donde se necesite. 14) Obtener la aprobación del plan<sup>14</sup>.

Por su parte, P. BREAUD establece las siguientes fases: 1ª: Inventario de la situación. 2ª: Investigación, clasificación y ordenación de los objetivos y de los medios de acción. 3ª: Puesta a punto de programas; evaluación y decisión de conjunto. 4ª: Articulación de la decisión sobre la ejecución. Y 5ª fase: Gestión, control de los resultados y reevaluación<sup>15</sup>.

Para terminar el epígrafe, SÁNCHEZ AGESTA contrapone intervención y planificación<sup>16</sup>; y realiza una muy lucida diferencia entre el llamado "socialismo

---

*cada vez dependerá más de la acción del hombre, en general, y del proceso planificador, en particular".*

<sup>12</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XX», *Revista de Administración Pública*, Núm. 49, enero-abril, 1966, p. 44.

<sup>13</sup> ARIÑO ORTIZ, G.; GALLEGO ANABITARTE, A., «Estudio introductorio» en KAISER J. H., (Coord.), *Planificación I*, edición española de la obra alemana «Planuung» preparada por G. ARIÑO ORTIZ, G.; GALLEGO ANABITARTE, A., Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, p. XXVII.

<sup>14</sup> LE BRETON, P. P., *Administración General. Planeación y Ejecución*, 1.ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 36.

<sup>15</sup> BREAUD, P., «Presentación de la 'Rationalisation des Choix Budgetaires' (R. C. B.). Contenido, primeros resultados» en KAISER, J. H., *op. cit.*, p. 271, ss.

<sup>16</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., «Planificación económica y régimen político», *Revista de Administración Pública*, Núm. 3, septiembre-diciembre 1950, en los siguientes términos. "Intervencionismo es, por consiguiente, una situación anormal, parcial o temporal, en un régimen de libre concurrencia; planificación económica supone un régimen nuevo basado en la ordenación

real" y planificación económica remitiendo, a su vez, a las diferencias que pueden existir entre un Estado que monopoliza la propiedad de los medios de producción y el que planea la producción de la empresa privada<sup>17</sup>.

### 3. Clases de Planificación

La clasificación dogmática o categorización que nos parece más completa es, sin duda, la aportada por Hoppe<sup>18</sup>. Los criterios clasificatorios de este autor son los siguientes:

1. Clasificación según el nivel de la planificación: planificación estatal (política) y administrativa:

-Planificación estatal o estatal-directiva a través de ley con intervención del legislativo y ejecutivo. Comprende la elaboración de unos principios y objetivos fundamentales para el Estado, la presentación de líneas directivas para la actuación de la Administración y, en fin, de la concepción previsor de la política.

-Planificación administrativa: será una actuación estatal, el mero cumplimiento y ejecución de la ley.

2. Clasificación según la naturaleza de la planificación:

a. Planificación funcional (o finalista) y de recursos:

-Planificación funcional: Consiste en determinar el modo, la dimensión y el orden de las funciones que se realicen por el sector público. Es parte de la actividad gubernamental fundamental.

-Planificación de recursos: relaciona de forma realista los objetivos establecidos en la planificación funcional con los medios económicos existentes y asegura así la realización de los proyectos elaborados en éste. Generalmente es de ámbito estatal-directivo.

b. Planificación global y especial.

-Planificación global: suprasectorial.

-Planificación especial: ajustada a proyectos determinados, desarrollando materias específicas concretas. De ámbito administrativo.

c. Planificación programática y de medidas:

-Planificación programática: se centra específicamente en la elaboración de concepciones. Normalmente es de carácter estatal-directivo.

-Planificación de medidas: se orienta en las decisiones y en la realización de la planificación programática. Generalmente es de carácter administrativa (planificación administrativa).

d. Planificación de ordenación y de desarrollo:

-Planificación de ordenación o de adaptación: se adapta el entorno a los procesos económicos y sociales ya existentes (método pasivo de planificación).

-Planificación de desarrollo: pretende influir en el entorno, formulando y modificando la sociedad, es decir, configurándola activamente (método activo de planificación).

3. Clasificación en atención al factor temporal:

---

*estrictamente política de los fines y los medios de la actividad económica" (p. 32).*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>18</sup> HOPPE, W., *art. cit.*, p. 168, ss.

Se distinguen: planificación a corto (1 a 2 años), a medio (3 a 7 años) y a largo plazo (7 a 15 años). Disminuye (de ordinario) el grado de concreción en relación al aumento de la duración.

4. Clasificación en atención a la forma jurídica: El plan puede venir establecido en una ley, reglamento, estatutos o un acto administrativo. También distingue según sea la autoridad central del Estado o la de los territorios autónomos o federados.

5. Clasificación atendiendo a su modo de operar: Generalmente se ha distinguido, por su forma jurídica, entre planificaciones sin efecto jurídico vinculante (indicativas e influyentes) e imperativas.

a. Planes indicativos: carecen de toda vinculación jurídica. Su utilidad se centra esencialmente en los datos orientativos que elabora, proporcionando a las instancias estatales o incluso a los sujetos privados una serie de material para la toma de decisiones y de disposiciones. Poseen influencia mediata sobre el ciudadano que ha de tener en cuenta las planificaciones en el cúmulo de datos previo a sus decisiones.

b. Planes influyentes: Fijan sus metas y prioridades y buscan su realización estableciendo bien estímulos para las actuaciones conforme al plan, bien desventajas para las actuaciones contrarias a los planes (*v. gr.* subvenciones y bonificaciones *versus* gravámenes fiscales y de seguridad social). Tampoco tienen efecto jurídico vinculante.

c. Planes imperativos: Originan efectos jurídicos vinculantes para sus respectivos destinatarios.

En nuestra doctrina, y siguiendo al profesor Bassols Coma<sup>19</sup>, podemos clasificar a la planificación como sigue.

A. *Planificación general de la economía* de acuerdo con el art. 131 de la Carta Magna. Precepto constitucional relegado hasta la fecha, al menos, por las políticas económicas, al sueño de los justos. No obstante, con el profesor Martín-Retortillo Baquer podemos decir que "*nadie puede profetizar, ciertamente, cuál haya de ser el sentido y amplitud, la transitoriedad o permanencia que en relación con el futuro puede ofrecer el fenómeno de la intervención del Estado en el sector económico*"<sup>20</sup>. El mismo consideraba la intervención de los poderes públicos como fenómeno irreversible<sup>21</sup>.

B. *Planificación sectorial*, es decir, para un sector económico. Puede presentar dos modalidades:

-Planes gubernamentales que cuentan con el *placet* del Congreso de los Diputados ("pronunciamiento favorable") pero que carecen de rango de Ley (*v. gr.* del plan de la Vivienda)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> BASSOLS COMA, M., «Art. 131: La planificación económica», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, EDERSA, 1985, t. X, p. 146, ss.

<sup>20</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública*, Núm. 50, mayo-agosto 1966, p. 119.

<sup>21</sup> *Ibid, id.*

<sup>22</sup> El Plan de Convergencia con los objetivos de Maastricht presentado por el Gobierno al Congreso se ha realizado bajo esta modalidad. Modalidad que juzgamos inapropiada a todas luces, pues no nos encontramos ante supuestos de planificación de tal o cual sector

-Planificaciones reguladas a través de Leyes (*v. gr.* el *Plan Hidrológico Nacional*, previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas<sup>23</sup> y en el actual Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; o el *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, previsto en la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Tecnológica, a los que sucede como actividades de fomento estatal el *Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica* y el *Plan Estatal de Innovación* previstos en la actual Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación).

C. Por último, la *Planificación de Detalle*, como subespecie de la planificación sectorial. Aquí podíamos considerar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996 que aprobó el *Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2005*<sup>24</sup>.

De otro, el Tribunal Constitucional ha calificado a los Planes de reconversión industrial expresamente de Planificación de Detalle<sup>25</sup>.

A modo de conclusión provisional podemos afirmar que la naturaleza de las clasificaciones es meramente descriptiva y no se puede sacar ningún tipo de

---

económico, sino ante auténticas planificaciones generales, es decir, dirigidas a regular la marcha de todos los sectores. Su lugar más apropiado hubiese sido el art. 131 de la Constitución, si bien la final se optó por la modificación del art. 135 de la Constitución, y ello a pesar de que el entonces vigente *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* hubiese sido suficiente, tal y como indica AZPITARTE SÁNCHEZ, M. «Artículo 135», en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, 1.ª ed., Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, p. 342, s.

<sup>23</sup> Véase EMBID IRUJO, A., *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 47, ss.

<sup>24</sup> La elaboración del Plan Nacional de Regadíos se ha fundamentado en el artículo 149.1.13 CE que establece como competencia exclusiva del Estado “Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

<sup>25</sup> STC 29/1986, de 20 de febrero. Véase, JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., «La legislación sobre reconversión y reindustrialización», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 47, julio-septiembre 1985, p. 355, ss.; MONEREO PÉREZ, J. L., *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Universidad de Granada, 1988. Para este último, “sólo en el marco de una planificación económica global se podría garantizar la efectividad de la reconversión permanente y su acomodación a los intereses generales y en el marco de una verdadera democratización de las estructuras económicas capaz de influir decisivamente en las estrategias de las empresas. El sistema de economía mixta asistida, nacida de la intensa financiación pública de la actividad privada, debe tener como contrapartida un mayor control estatal y social de la economía, instaurando diversas formas de control y de dirección conjunta de la política económica y tecnológica; y no sólo en el ámbito empresarial, sino también en el más amplio del sistema económico general”, p. 143, s.; MALARET I GARCÍA, E., *Régimen jurídico de la reconversión industrial*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1991, especialmente p. 149, ss.

consecuencia jurídica<sup>26</sup> <sup>27</sup>. Por tanto, lo que será determinante es la norma aplicable a cada plan<sup>28</sup>.

#### 4. La Planificación Económica en nuestra Carta Magna

En el ámbito del Estado español el Título VII de la Constitución de 1978 abre en el apartado primero del art. 131 la posibilidad legal de «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»<sup>29</sup>.

La potestad planificadora se plantea en nuestra Carta Magna con el alcance que sigue.

##### 1. Instauración

<sup>26</sup> EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, p. 16, llega a afirmar que la acción administrativa y la misma idea de Administración Pública no se conciben sino unidas a la existencia del Plan administrativo.

<sup>27</sup> De singular importancia es la visión ofrecida por SERRANO MORENO, J. L., *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Granada, Comares, 1992, p. 145, ss. sobre la planificación económica como instrumento de políticas ambientales.

<sup>28</sup> HOPPE, W., *art. cit.*, p. 175.

<sup>29</sup> Cfr., SÁNCHEZ MORÓN, M., «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, Núm. 89, mayo-agosto 1979, p. 203, s.; ALONSO UREBA, A., *La empresa pública. Aspectos Jurídico-Constitucionales y de Derecho Económico*, Madrid, Montecorvo, 1985, p. 136, ss.; TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho constitucional español*, vol. I, 1.ª ed., Madrid, Atomo, 1985, p. 306, ss.; CAZORLA PRIETO, L. M., «Art. 131» en F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española*, 2.ª ed., ampliada, Madrid, Civitas, 1985, p. 1920, ss.; CAZORLA PRIETO, L. M., *Constitución y sistema económico*, 2.ª ed., Madrid, Tecnos, 1988, p. 217, ss.; SÁNCHEZ BLANCO, A., «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho», *Revista de Administración Pública*, Núm. 119, mayo-agosto 1989, p. 168, ss.; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., «El Consejo Económico y Social, un reto para las partes sociales», *Relaciones Laborales*, 1991, t. I, p. 62; BONACHELA MESAS, M.; RUIZ TARRÍAS, S., «El modelo de Consejo Económico y Social recogido en la Constitución de 1978. A propósito de la Ley 21/1991, de 17 de junio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Núm. 17-20, 1989-1992, p. 250, ss.; SANTANA GÓMEZ, A., «El Consejo Económico y Social español», en OJEDA AVILÉS, A., (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, Trotta, 1992, p. 12, ss.; SÁNCHEZ DE VEGA, A., «Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos (NE)*, Núm. 80, abril-junio 1993, p. 161, ss.; BASSOLS COMA, M., «Art. 131: La planificación», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *op. cit.*, p. 102, ss.; DE ESTEBAN, J.; GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J., *Curso de Derecho Constitucional Español III*, 1.ª ed., Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994, p. 373, ss.; GARCÍA RUÍZ, J. L., «La constitucionalización en España de un Consejo para la Planificación» en *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994, p. 61, ss.; TENA PIAZUELO, V.; GIMENO FELIU, J. M., «Administración y economía», en BERMEJO VERA, J., (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1996, p.748, ss.

La instauración de la planificación general de la economía será potestativa, ya que la dicción del 131.1 se produce en términos de posibilidad («El Estado podrá»), no de imperatividad.

Sin embargo, no faltaron voces en post de una planificación global de la economía de carácter obligatorio, no opcional, durante los debates constituyentes. La enmienda *in voce* del diputado Sr. Gastón Sanz («El Estado planificará») fue rechazada<sup>30</sup>. En el mismo sentido también lo fue, en la Cámara Alta, la del senador Sr. Xirinacs Damians<sup>31</sup>.

Sobre esta cuestión no podemos pasar por alto la postura de J. L. Sampedro en el sentido de que la falta de plan equivale a un plan. Posición expresada con las siguientes palabras: *"La implantación de la libertad de mercado fue así consecuencia de un cálculo razonable: la falta del plan del laissez faire equivalía a un plan. El plan de no tener plan"*<sup>32</sup>.

Tal vez la razón profunda de la potestatividad de la planificación en nuestra Constitución derive de un cierto estar de vuelta. Así lo señala el profesor Hoppe al decir que *"una vez pasada la euforia planificadora que desembocó en la concepción de una planificación global de las funciones y los recursos estatales, es decir, en la planificación estatal y social, no encontramos actualmente ante cierto desencanto jurídico-estatal, especialmente en lo que se refiere a las planificaciones globales y principales"*<sup>33</sup>.

Corresponde la iniciativa o decisión de planificar al Gobierno de la Nación. El Parlamento, al ser incapaz para elaborar, se limita a aprobar o rechazar las propuestas de planes<sup>34</sup>.

El proyecto gubernamental necesita, antes de ser enviado a Cortes, de un lado, el suministro de previsiones de todos y cada uno de los territorios autónomos y, de otro, el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, articulado en un Consejo que se creará previamente por Ley (art. 131.2 de la Constitución).

Sin duda, cualquier fenómeno planificador tendrá mejor acogida en el ámbito económico si está concertado previamente con los llamados *agentes económicos y sociales*. Este será el gran objetivo constitucional implícito del Consejo -que

<sup>30</sup> Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 87. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 19 de 13 de junio de 1978, p. 3180, ss.

<sup>31</sup> Véase Diario de Sesiones del Senado, Núm. 51, Comisión de Constitución. Sesión núm. 13 de 7 de septiembre de 1978, p. 2460, ss.; Diario de Sesiones del Senado, Núm. 64. Sesión Plenaria núm. 38 de 2 de octubre de 1978, p. 3182, ss.

<sup>32</sup> SAMPEDRO, J. L., *Las Fuerzas Económicas de Nuestro Tiempo*, Madrid, Guadarrama, 1967, p. 133.

<sup>33</sup> HOPPE, W., *art. cit.*, p. 165. Este teórico de la planificación, tras distinguir entre planificación social y totalitaria, considera que la planificación es en el Estado industrial moderno un instrumento insustituible de actuación estatal.

<sup>34</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *Revista de Administración Pública*, Núm. 55, enero-abril 1968, p. 49 y 61.

podemos convenir en denominar- para la Planificación de la Economía del art. 131.2 de nuestra Ley de leyes.

En esta dirección de planificación global concertada apunta el profesor Monereo Pérez al decir que es necesaria una planificación general de la actividad económica articulada en todos los niveles y que cuente con la participación de los agentes sociales, por contraposición a la situación actual caracterizada por una organización industrial basada en el sistema de economía social de mercado con intervención correctiva de sus desequilibrios mediante planes sectoriales<sup>35</sup>.

## 2. Alcance

La planificación económica habrá de ser general, o lo que es lo mismo - parafraseando a Martín-Retortillo Baquer- es necesario tener absoluta claridad respecto al hecho de que una formulación indiscriminada de simples procedimientos intervencionistas por muy numerosos y abundantes que sean, está muy lejos de conducirnos a esa auténtica *reformatio* de las estructuras sociales y económicas como la Constitución española se propone<sup>36</sup>.

La doctrina del Tribunal Constitucional distingue entre la planificación general, en el marco del art. 131 CE, y las planificaciones sectoriales y de detalle, extramuros del precepto constitucional antedicho. A tal efecto, la STC 29/1986, de 20 de febrero establece que "*...el art. 131 de la Constitución española responde a la previsión de una planificación económica general como indica su propio tenor literal, ya que los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que se refiere a una planificación de conjunto 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*" (Fundamento Jurídico Tercero)<sup>37</sup>.

## 3. Límites

La planificación -en su caso- se acometerá en el más escrupuloso respeto tanto de los derechos y libertades (singularmente del art. 38 de la Carta Magna), como de las competencias de las distintas instituciones públicas.

<sup>35</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., *op. cit.*, p. 152.

<sup>36</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Presupuestos políticos ...», *art. cit.*, p. 119.

<sup>37</sup> En sentido análogo, SsTC 186/1988, 227/1988 y 103/1989. Véase BASSOLS COMA, M., «La planificación y la intervención pública en la economía» en AAVV, *La empresa en la Constitución española*, Pamplona, Aranzadi, 1989, p. 150.

Sobre el particular conviene puntualizar dos cuestiones surgidas en el proceso constituyente: de un lado, la vinculatoriedad de la planificación general y, de otro, su co-relación con los derechos y libertades fundamentales.

#### 4.1. Vinculatoriedad

El art. 38, al reconocer la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, dispone que los poderes públicos han de garantizar y proteger su ejercicio, así como defender la productividad; y todo ello «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso de la planificación». De modo que incluso en el momento de subrayar la importancia de la economía de mercado, las Cortes Constituyentes dejaron bien claramente definido un trasfondo de posible planificación económica; sin duda para que el mercado pudiera tener virtualidad como pieza de una economía más intervenida, dirigida o también llamada mixta<sup>38</sup>.

Del debate del constituyente<sup>39</sup>, se deduce con claridad que la Constitución prevé la posibilidad planificadora de forma abierta, según aconsejen las

<sup>38</sup> Exposición de Motivos de la Proposición de Ley para la creación del Consejo de Planificación Económica y Social, presentada, por el Diputado sr. TAMAMES GÓMEZ, en nombre de la agrupación Izquierda Unida-Esquerra Catalana del Grupo Mixto. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, III Legislatura, Núm. 64-1, de 10 de abril de 1987, p. 1.

<sup>39</sup> Pese a los intentos del grupo Alianza Popular por limitar el alcance de la vinculatoriedad de la planificación al sector público a través de las enmiendas núm. 71 («La planificación será indicativa para el sector privado y obligatoria para el sector público»), núm. 691 («La planificación sólo será vinculante para el sector público») y núm. 451 («En todo caso la planificación, cuando se refiere al sector privado, será indicativa»), todas ellas rechazadas en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de 13 de junio de 1978 (Diario de Sesiones del Congreso de Diputados Núm. 87. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 19 de 13 de junio de 1978, p. 3172, ss.). La pretensión nuevamente se intenta en la Cámara Alta. Primero, por el Senador Sr. CACHARRO PARDO, a través de la enmienda núm. 194 («La planificación sólo será vinculante para el sector público») que tampoco prospera en la Comisión de Constitución (Diario de Sesiones del Senado, Núm. 51. Comisión de Constitución, Sesión núm. 13 de 7 de septiembre de 1978, p. 2465, s.). Y, en segundo lugar, por el Senador Sr. MATUTES JUAN en Sesión Plenaria (voto particular núm. 365 con idéntico tenor rechazado en el Pleno del Senado por abrumadora mayoría: 173 votos en contra, 14 a favor y 14 abstenciones (Diario de Sesiones del Senado, Núm. 64, Sesión Plenaria núm. 38 de 2 de octubre de 1978, p. 3192). En la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso se impuso el texto del Proyecto, que fue defendido por el Diputado Sr. TAMAMES GÓMEZ con las siguientes palabras: *"puede haber incluso dentro de su planificación indicativa casos de sectores privados cuya planificación debe ser vinculante, y son aquellos que reciben estímulo del Estado, ayuda financiera, como créditos oficiales, como subvenciones a fondo perdido, etc, es decir, lo que se llama la acción concertada, y entonces hay casos de inversión privada que tiene que ser una planificación vinculante ..."*. Y añade que *"podrá ser en un momento dado indicativo solamente para el sector privado o vinculante para el sector privado en algunas proporciones más o menos importantes, según el grado de intervención del sector público en cada caso concreto"*

circunstancias, sin más limitaciones ni cortapisas que el respeto a los derechos y libertades en el marco del Estado de Derecho. La Carta Magna garantiza la vigencia de la libertad de empresa en todo momento, también durante los estadios planificadores.

Lejos de plantearse la disyuntiva libertad de empresa *versus* planificación económica, el propio art. 38 de la Constitución las relaciona y condiciona mutuamente para hacerlas compatibles. Así, de una parte, la planificación no podrá anular la libertad de iniciativa empresarial. Y, de otra parte, los poderes públicos garantizan y protegen la libertad de empresa «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

La Constitución no concibe la libertad de empresa de modo ilimitado, pues prevé que la iniciativa pública en la actividad económica podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales y podrá acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general. Todo ello como consecuencia de que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general» (art. 128.1 CE).

Por último, el ejercicio de la libertad de empresa quedará mediatizado por «las diversas formas de participación en la empresa» que promoverán los poderes públicos (art. 129.1 CE)<sup>40</sup>.

En todo caso, será -si llega el caso- la justicia constitucional la que tenga la última palabra sobre el alcance y límites del último inciso del art. 38 de nuestra Ley de leyes<sup>41</sup>. Ello, obviamente, sin perjuicio del Tribunal de la Unión Europea.

#### 4.2. La primacía de los derechos y libertades fundamentales

El profesor y senador Sr. Sánchez Agesta intentó sin éxito introducir una original enmienda (núm. 350: «Los planes deberán respetar íntegramente las libertades reconocidas en la sección primera del capítulo segundo...») dirigida a asegurar, en todo momento, la primacía de los derechos y libertades fundamentales sobre los planes económicos. Aunque fue rechazada -sin duda,

(Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 87. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 19 de 13 de junio de 1978, p. 3174).

<sup>40</sup> En este sentido MORISI, M., «Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la "crisis"», en PREDIERI, A.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, p. 401, habla de la planificación como función normal del poder político, puesto que a ella se vincula en último término su capacidad para dirigir la dinámica social, aunque aquella tenga una configuración absolutamente flexible, formalmente eventual y no necesaria y aunque se sitúe en una perspectiva de fuerte dialecticidad entre las bases garantistas del derecho de iniciativa privada y la acción que sobre ella ha de realizar un Estado que debe legitimar su poder como poder que somete a un fin y a una función «toda la riqueza», la propiedad y la empresa privada.

<sup>41</sup> Cfr., CAMARA VILLAR, G., en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2021, 353, ss.

para evitar reiteraciones innecesarias en el texto constitucional-<sup>42</sup>, no por ello deja de tener virtualidad.

A modo de conclusión sobre estas dos cuestiones podemos traer a colación la postura del senador Sr. Nieto del Alba -de UCD-, para quien *"muchas veces hay una confusión entre economía planificada, economía de mercado, centralización y descentralización. Estos conceptos de centralización y descentralización no se pueden ver si no es dentro del conjunto de la Constitución. Es decir, relacionándolos, como decimos, con los demás artículos en donde se configuran otros derechos, como el de la propiedad privada y el de la libertad de empresa. Así, pues, en este modelo de Constitución, que es un modelo abierto, el mayor o menor grado de planificación queda más bien como una opción de Gobierno en la cual el Gobierno de turno tendrá que valorar si el crecimiento económico, si lo problemas sociales y económicos los resuelve mejor con un mayor o menor grado de planificación"*<sup>43</sup>.

## 5. Los fines de la planificación

La finalidad de la planificación será de progresión hacia el Estado social, tanto en su dimensión social como regional, según se desprende de la dicción del archicitado art. 131.1 *in fine*:

- a) atender a las necesidades colectivas;
- b) equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial; y
- c) estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución<sup>44</sup>.

Pasemos a un breve análisis de cada macro-objetivo planificador.

### 5.1. Atender a las necesidades colectivas

Sobre la primera finalidad de la planificación («atender a las necesidades colectivas») hay que señalar que desde que el hombre vive en sociedad o, lo que es igual, desde que el hombre es hombre, no se puede distinguir con claridad entre necesidades individuales y necesidades colectivas o generales. Bassols Coma apunta en este sentido que *"el concepto de 'necesidad colectiva' no es susceptible de una definición unívoca desde el punto de vista estrictamente económico y, especialmente, por oposición a las necesidades individuales"*<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Véase Diario de Sesiones del Senado, Núm. 51, Comisión de Constitución, Sesión núm. 13 de 7 de septiembre de 1978, p. 2467.

<sup>43</sup> Diario de Sesiones del Senado, Núm. 64, Sesión Plenaria núm. 38 del día 2 de octubre de 1978, p. 3185, s.

<sup>44</sup> TORRES DEL MORAL, A., *op. cit.*, vol. I, p. 311. Cfr. BONACHELA MESSAS, M.; RUIZ TARRÍAS, S., *art. cit.*, p. 255.

<sup>45</sup> BASSOLS COMA, M., «La planificación económica» en GARRIDO FALLA, F., *El modelo económico en la Constitución española*, t. II, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1981, p. 408.

No obstante lo anterior, podemos convenir que toda necesidad personal con dificultad de verse colmada de forma individualizada deviene en necesidad colectiva, es decir, en carencia social. La suma de demandas individuales comunes instan la acción de los poderes públicos. Acción administrativa que oscilará desde ordenar la satisfacción de cada necesidad (sistema sanitario, escolar, de comunicaciones, ...) hasta intervenir directamente en la prestación en concurrencia o con carácter exclusivo.

Lo verdaderamente relevante es la intervención sobre unas necesidades que no pueden ser satisfechas, para todos -a veces ni para la mayoría-, por el simple juego de la oferta y la demanda. De este modo, los destinatarios inmediatos -por excelencia- de este objetivo constitucional serán las Administraciones Públicas en cuanto garantes últimas en la satisfacción de las necesidades colectivas o generales<sup>46</sup>.

## 5.2. El desarrollo equilibrado de regiones y sectores

El segundo y doble macro-objetivo de la planificación («equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial») conviene, a su vez, ser desglosado.

- De una parte, el desarrollo regional equilibrado y en armonía nos remite al principio de *solidaridad* interterritorial entre nacionalidades y regiones autónomas del art. 2 de la Constitución; que, a su vez, apunta -en el Cap. III del Tít. I- hacia el *progreso social y económico* (en su doble dimensión, *personal* y *regional*) y la *distribución de la renta regional más equitativa* como mecanismo de justicia interterritorial redistributiva (art. 40.1 CE) y en el Tít. VIII a que el Estado debe garantizar («garantiza», *nota bene* la fuerza gramatical de la expresión) la realización efectiva del principio de solidaridad entre las distintas nacionalidades y regiones, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibiendo que los diferentes Estatutos puedan dar lugar a privilegios económicos o sociales (art. 138 CE)<sup>47</sup>; última cuestión que remacha el art. 139.1 en términos categóricos: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene limitada, además de por la necesaria coordinación con la Hacienda estatal, por el principio de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE); con el fin

<sup>46</sup> Para BASSOLS COMA, M., «La planificación económica» en GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 411, atender a las necesidades colectivas sería la suma de la protección a la familia e infancia (art. 39 CE), una política económica orientada al pleno empleo y la formación profesional (art. 40 CE), seguridad social (art. 41 CE), protección a la salud (art. 43 CE), acceso a la cultura e investigación científica y técnica (art. 44 CE), medio ambiente y calidad de vida (art. 45 CE), atención adecuada a disminuidos y tercera edad (art. 50 y 51 CE). Por contra, preferimos hablar de la totalidad del Cap. III del tít. I y del Tít. VII de la Constitución, también en su integridad.

<sup>47</sup> Véase LÓPEZ RAMÓN, F., «Planificación territorial», *Revista de Administraciones Públicas*, Núm. 114, septiembre-diciembre 1987, p. 132, ss.

de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituyó por mandato constitucional (art. 157 y 158) un Fondo de Compensación<sup>48</sup>. La argumentación es suficiente como para interpretar el resto del articulado constitucional y de desarrollo desde este parámetro.

Todo ello queda reforzado con el segundo inciso del art. 130 A del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al disponer que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». A tal efecto -entre otras medidas comunitarias-<sup>49</sup>, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.<sup>50</sup>

En palabras del ilustre profesor y senador constituyente Sr. Sánchez Agesta:

*"La planificación, en cambio, sí que tendrá en cuenta, y deberá tener en cuenta, esos desequilibrios del desarrollo regional, y, además, lo tendrá en el cuadro de toda la economía, en todos los procesos económicos.*

*Es, por consiguiente, un momento central de dar efectividad a ese principio de solidaridad. (...) Todos estaremos de acuerdo en que si esa planificación tiene sentido, una de las dimensiones fundamentales en que tiene que realizarse es en el cumplimiento de este principio de solidaridad, procurando una armonía entre los desequilibrios regionales, a fin de superarlos y restablecer la efectividad en la distribución y disfrute de los bienes económicos"*<sup>51</sup>.

- De otra parte, se configura como finalidad o directriz de la planificación general de la actividad económica equilibrar y armonizar el desarrollo de todos los sectores productivos. Ello es congruente con el mandato de promoción de la igualdad real o material, expresamente recogido en el art. 130 de la Constitución al señalar que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Especialmente de los sectores más débiles en el momento de redactarse: el sector primario (agricultura, ganadería y pesca a los que se añade la "artesanía").

### 5.3. El crecimiento de la renta y riqueza y su redistribución

<sup>48</sup> Véase L. 29/1990, de 26 de diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

<sup>49</sup> Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Banco Europeo de Inversiones y Fondo Social Europeo, principalmente.

<sup>50</sup> Art. 130 C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según redacción del Tratado de la Unión Europea.

<sup>51</sup> Diario de Sesiones del Senado, Núm. 64, Sesión Plenaria núm. 38 de 2 de octubre de 1978, p. 3189.

Respecto a la última finalidad planificadora («estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución») el texto de la ponencia establecía «y estimular el crecimiento de los recursos del país». Para el diputado sr. López Rodó la redacción del proyecto era desafortunada porque realmente los recursos del país son los que son, recursos naturales. En cambio, lo que sí crece es la renta y la riqueza del país. Por ello, propuso, y se aprobó, en la Comisión de Asuntos y Libertades Públicas del Congreso el actual fin de párrafo de «estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución», con lo que quedarían satisfechos los deseos de todo el mundo de que sea un criterio de justicia el que presida todo el desarrollo social y económico del país<sup>52</sup>. No obstante, el sr. Tamames Gómez -al explicar el sentido del voto de su grupo- trató de mostrar una visión ecológica y no desarrollista al señalar que *"la palabra «recursos» ... nos parece mucho más propia, porque corresponde a un conjunto de bienes y capacidades que van mucho más allá de lo que se considera, en términos de contabilidad social, riqueza y renta y, sobre todo, una valoración más profunda en línea con los planteamientos actuales de conservación de recursos no renovables y de mantenimiento de los sistemas ecológicos para los recursos renovables"*<sup>53</sup>.

Como conclusión de este apartado, obsérvese la estrecha conexión que guarda esta finalidad con el art. 40 CE: *"Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa"*.

La planificación global de la economía deberá, además, asegurar la vigencia de ese concepto jurídico indeterminado que constituye *«una política de estabilidad económica»*, puesto que el conjunto de directrices constitucionales en política económica deben vincular a la planificación como al resto de políticas económicas ordinarias<sup>54</sup>.

## 6. La Ley como instrumento planificador

La planificación general de la economía se establecerá a través de ley ordinaria (*«mediante ley»*)<sup>55</sup>, ya que, como ha tenido ocasión de señalar el propio Tribunal Constitucional, "cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de Ley orgánica -y no una reserva de Ley ordinaria- sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental"<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 87. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 19, de 13 de junio de 1978, p. 3183.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 3190.

<sup>54</sup> Cfr. BASSOLS COMA, M., «La planificación económica» en GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 411, s.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 462.

<sup>56</sup> STC 5/1981, de 13 de febrero.

Cazorla Prieto centra la negativa a la utilización del Decreto-Ley por afectar al contenido esencial de los derechos y libertades del Tít. I<sup>57</sup>. No obstante lo anterior, creemos de mayor consistencia jurídica que la expresión «ley» junto con la necesidad de constituir «un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley» (art. 131.2 CE) impiden pensar en el Decreto-Ley.

La dicción del art. 131 («El Estado, mediante ley, podrá planificar ...») permite dos opciones legislativas.

a) Que cada planificación se realice mediante una ley (Ley del Plan). O;

b) Que cada Ley de Plan se realice en el marco de una Ley General de Planificación previa, como ocurre *a simili* con los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio y la Ley General Presupuestaria<sup>58</sup>.

Sin duda, la ventaja en favor de la promulgación de una Ley General de Planificación reside, además de en encauzar (y, consiguientemente, posibilitar y agilizar) los procedimientos inherentes a cada Ley de Plan, en mantener su vigor más allá de cada Plan, tanto en los sucesivos períodos en los que se recurra a la opción constitucional como -lo que nos parece más importante- en los de no ejercicio de la opción planificadora.

Cualquiera que sea la opción tomada, las Leyes de Planes responden en su estructura (lógica interna) a las peculiaridades de todo Plan: por una parte, determinación de objetivos a alcanzar; por otra, la mediatización que para ello se establece; también, previsión de los posibles comportamientos de los distintos sujetos (agentes y tejidos económicos y sociales), según el sentido que a este respecto ofrezca el Plan, y cuya obligatoriedad es también diferente según los casos: en consecuencia, determinación del obrar concreto de la Administración, cuya actividad precisamente se planifica, y, en ocasiones también, determinación de las posibles o necesarias actuaciones de los administrados<sup>59</sup>.

Las normas que integren la *legislación planificadora* tendrán una estructura de carácter finalista. En general, la norma jurídica se compone de un supuesto de hecho (hipótesis fáctica) que, cuando se da, provoca una consecuencia jurídica determinada. En cambio, las normas planificadoras están dirigidas a la realización de determinados objetivos y sub-objetivos, indicando a las Administraciones Públicas la orientación que han de tener las medidas propuestas y las subsiguientes implicaciones en el entorno económico. Las normas de planificación tienen carácter final y se basan en el esquema de «medios y fin»<sup>60</sup>.

## 7. La dimensión temporal de la planificación<sup>61</sup>

<sup>57</sup> L. M. CAZORLA PRIETO, «Art. 131» en F. GARRIDO FALLA (Dir.), *op. cit.*, p. 1926.

<sup>58</sup> *Cfr.* art. 134 y 131 de la Constitución. Véase BASSOLS COMA, M., «La planificación económica» en GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 417, s.

<sup>59</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Parlamento y gobierno ...», *art. cit.*, p. 31, s.

<sup>60</sup> HOPPE, W., *art. cit.*, p. 175, s.

<sup>61</sup> Para MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *op. cit.*, p. 392, Plan y Presupuesto no son

La dimensión temporal de la planificación queda abierta en el texto constitucional mediante su no limitación. Para el profesor Martín del Burgo y Marchán el tiempo viene a constituir una de las principales coordenadas de toda empresa planificadora<sup>62</sup>. Por ello, el planificador tiene que administrar muchas cosas, y entre ellas, y no menos principal, ha de administrar el tiempo, ya que el planificador no plantea su obra *sine die*, sino a fecha fija<sup>63</sup>.

Situados en esta dimensión temporal, podemos decir que los planes suelen clasificarse en cortos, medios y largos<sup>64</sup>.

Bassols Coma apunta que la duración de los planes -desde una perspectiva político-constitucional- debería ser concordante con la legislatura. Para ello esgrime como argumento que la planificación sea fruto de una doble decisión gubernamental y parlamentaria, que no ha de vincular más allá de su vigencia<sup>65</sup>.

Por nuestra parte, creemos que, junto al criterio señalado, también debe prevalecer un sentido de corresponsabilidad, supeditado al mejor logro de los objetivos económicos (sociales y regionales) de la planificación; imponiéndose el sentido de Estado por encima de gabinetes y legislaturas si fuese preciso. Seguramente, en el equilibrio entre ambas cuestiones estará la virtud.

Para finalizar este punto, no se olvide que una legislatura produce leyes destinadas a regir (en principio, la mayoría) más allá de la propia legislatura. Por ello, no vemos inconveniente en que una planificación general de la economía aprobada por Ley deba ajustarse a los márgenes temporales de la propia legislatura que la apruebe.

Los planes, sobre todo los planes de largo alcance temporal, no pueden -bajo ninguna justificación- constituir cheques en blanco al poder ejecutivo. Por lo que será prioritario arbitrar una serie de controles desde el Parlamento, independientes e intermedios entre la aprobación de la propuesta inicial (Ley del Plan) y el acto conclusivo por el que se aprueba o rechaza la memoria final.

---

realidades ajenas entre sí. Al contrario, institucionalmente ofrecen una «recíproca vinculación». De ahí que sea preciso recordar la incidencia que la planificación plurianual ha tenido en las técnicas presupuestarias. A su vez, tampoco parece pueda decirse que el Presupuesto pueda ser ajeno a las previsiones contenidas en los Planes: vinculación obvia que, sin embargo, opera más desde una perspectiva política. Concluye que el Plan no encuentra en los Presupuestos vinculación jurídica ni condicionamiento alguno. Asimismo, véase GALLEGO ANABITARTE, A., «Plan y presupuesto como problema jurídico en España» en J. H. KAISER, *op. cit.*, p.109, ss.

<sup>62</sup> MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, A., «Dimensión temporal de la planificación», *Revista de Administración Pública*, Núm. 61, septiembre-diciembre 1972, p. 62.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 65. Este autor clasifica los planes del siguiente modo. Los planes cortos son aquellos que no sobrepasan el año de duración. Los medios son los que se extienden entre tres y siete años, aunque lo más corriente es que se fijen en cinco años (plan quinquenal). Los largos se extienden desde diez a veinte años.

<sup>65</sup> BASSOLS COMA, M., «La planificación económica» en GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 420.

## 8. La elaboración de los proyectos de planificación

La elaboración de los proyectos de planificación -a tenor del art. 131.2 de la Constitución- se hará por el Gobierno de la Nación con participación, de un lado, de los distintos sectores sociales y económicos (*dimensión social y económica*) y, de otro, de las Comunidades Autónomas (*dimensión territorial*).<sup>66</sup>

### 8.1. El papel de las Comunidades Autónomas<sup>67</sup>

Los Territorios Autónomos juegan, en relación a la planificación global de la actividad económica, un importante papel en las fases de elaboración y ejecución<sup>68</sup>.

Las Comunidades Autónomas son claves en la elaboración de la planificación general, al elaborarse esta última por el Gobierno central «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas»<sup>69</sup>.

En relación con la fase de implementación planificadora, el art. 149.1.13 de la Constitución atribuye competencia exclusiva al poder central para «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Por su parte, el art. 148.1.13 del texto constitucional reconoce a las Comunidades Autónomas competencias para «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». Todo lo cual pone de manifiesto que las Comunidades Autónomas ostentan competencias ejecutivas para el desenvolvimiento de la planificación general de la economía<sup>70</sup>.

Sobre la participación de los Territorios Autónomos en la planificación económica global, es doctrina del Tribunal Constitucional que *"desde el punto de vista competencial, la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los*

<sup>66</sup> Véase CAZORLA PRIETO, L. M., *op. cit.*, p. 1930, ss.; TORRES DEL MORAL, A., *op. cit.*, vol. I, p. 308, ss.; BASSOLS COMA, M., «Art. 131.: La planificación económica» en O. ALZAGA VILLAAMIL, *op. cit.*, p. 113, s.; BONACHELA MESAS; RUIZ TARRÍAS, S., *art. cit.*, p. 257, s.

<sup>67</sup> Véase BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 1988, p. 292, ss.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *op. cit.*, p. 379, ss.

<sup>68</sup> Sobre la posibilidad de articular las competencias del Estado sobre ordenación general de la economía, implícita en el art. 149.1.13 CE, con las competencias de las CCAA, véase ALBERTÍ ROVIRA, E., «La Constitución económica de 1978 (Reflexiones sobre la proyección de la constitución sobre la economía en el XXV Aniversario de la Constitución española)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, Núm. 71, Mayo-Agosto 2004, p. 155, ss.

<sup>69</sup> Durante el proceso constituyente, la enmienda «in voce» del diputado sr. LÓPEZ RODÓ, de sustituir las palabras «de acuerdo» por «teniendo en cuenta» fue rechazada. Así mismo, *cfr.* las opiniones de los diputados sres. VIZCAYA RETANA Y LETAMENDIA BELZUNCE. Todas ellas en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 87, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 19 de 13 de junio de 1978, p. 3183, ss.

<sup>70</sup> BASSOLS COMA, M., «Art. 131: La planificación económica» en O. ALZAGA VILLAAMIL, *op. cit.*, p. 150, s.

*Estatutos*<sup>71</sup>. El legislador estatal "puede, a través de los planes previstos en el art. 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 de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica- pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas"<sup>72</sup>.

Por último, la única vía de compulsión que el Estado podrá utilizar sobre aquellas Comunidades Autónomas que se nieguen a colaborar en el proceso planificador, en cualquiera de sus fases, será la prevista en el art. 155 de la Carta Magna: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuaré de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general»<sup>73</sup>, sin perjuicio de los medios de control que establece el art. 153 de la *Norma normarum*.

### 8.2. El Consejo innominado del art. 131.2

El Consejo que aparece en el art. 131 de la Constitución -al que el constituyente descartó expresamente el nombre específico de Consejo Económico y Social- está claramente supeditado a las tareas de la planificación de forma que aparecería y desaparecería con ella<sup>74</sup>.

A juicio de Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer el art. 131.2 CE contrasta con el tratamiento que este tipo de organismos ha recibido en otras Constituciones próximas, como la italiana y la francesa, en las que aparece expresamente

<sup>71</sup> Acerca de los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas véase MAEZTU GREGORIO DE TEJADA, J., «Los Consejos Económicos y Sociales Regionales», en OJEDA AVILÉS, A., (Coord.), *op. cit.*, p. 73, ss.; J. L. GARCÍA RUÍZ, *op. cit.*, p. 131, ss. Y como antecedente más próximo véase SAMPERE NAVARRO, A. V., «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Núm. 12, 1982, p. 597, ss.; MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *Los Comités Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid, Ibídem Ed., 1993, p. 71, ss.

<sup>72</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4º.

<sup>73</sup> BASSOLS COMA, M., «La planificación económica», en GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 442, s.

<sup>74</sup> Cfr. SÁNCHEZ DE VEGA, A., *art. cit.*, p. 163; CAZORLA PRIETO, M. L., *op. cit.*, p. 1932; MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, p. 29, MAESTRO BUELGA, G., «El momento consensual de la planificación: notas sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos (NE)*, Núm. 82, octubre-diciembre 1993, p. 83.

consagrado<sup>75</sup>, mientras que nuestro constituyente posiblemente para distanciarse de la experiencia inmediatamente precedente de mecanismos de integración forzosa de representación económicas y sociales, ha querido dejar en un plano deliberadamente abierto la existencia del Consejo Económico y Social<sup>76</sup>. A este respecto, no se olvide como antecedente en nuestro ordenamiento jurídico el *Consejo de Economía Nacional*, órgano especializado, cuyos miembros eran designados por el Jefe del Estado<sup>77</sup>.

Dada la clara divergencia entre el actual Consejo Económico y Social<sup>78</sup>, con valor de órgano consultivo infraconstitucional, y el Consejo del art. 131 de la Norma Fundamental podemos preguntarnos por motivos de economía y eficacia si se podría aprovechar la estructura del Consejo Económico y Social para crear el Consejo del art. 131 de la Constitución mediante un Consejo Económico y Social ampliado provisionalmente durante el proceso planificador.

El Consejo innominado del art. 131 de la Constitución aparecería sólo para planificar y con participación de las Comunidades Autónomas<sup>79</sup>. Crearlo para realizar otra cosa permanentemente que no sea planificar es, cuanto menos, aconstitucional<sup>80</sup>. Alonso Olea y Casas Bahamonde son tajantes al considerar al actual Consejo Económico y Social como distinto al del 131.2 del texto constitucional<sup>81</sup>. En este punto, disentimos de la posición de J. de Esteban y González-Trevijano, para quienes "el Consejo Económico y Social, creado por la Ley de

<sup>75</sup> Véase VILLAVICENCIO RÍOS, A., «Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos», en A. OJEDA AVILÉS (Coord.), *op. cit.*, p. 53, ss.

<sup>76</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., «El Consejo ...», *art. cit.*, p. 62.

<sup>77</sup> El Consejo de Economía Nacional fue creado por L. de 4 de junio de 1940 y estructurado por D. de 13 de septiembre de 1957. Véase GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, EDERSA, 1967, p. 686, ss.; MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, p. 23, ss.

<sup>78</sup> Por Ley 21/1991, de 17 de junio, se crea el Consejo Económico y Social. La Ley 31/1991, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1992 añadió el art. 10. Por Resolución de 31 de marzo de 1993, de la Subsecretaría, se acuerda la publicación del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social. Y por Resolución de 20 de enero y 24 de octubre de 1994 sufre modificaciones su Reglamento.

<sup>79</sup> Sobre planificación de detalle y competencias económicas de las Comunidades Autónomas, véase, STC 29/1986, de 20 de febrero, F. J. Cuarto.

<sup>80</sup> Expresión con la que tratamos de sobreavisar acerca de los patentes, a nuestro entender, visos de inconstitucionalidad que puede acarrear la medida. En sentido diferente, véase ALONSO SOTO, F., «Ideas para configurar el Consejo Económico y Social», *Revista de Trabajo*, Núm. 89, enero-marzo 1988, p. 120, s.

<sup>81</sup> ALONSO OLEA, M.; CASAS BAHAMONDE, M. E., *Derecho del Trabajo*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1995, p. 523. En el mismo sentido, aunque abogando por la supresión del art. 131 CE, se pronuncia MARTÍN MORALES, R., «Artículo 131», en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, *op. cit.*, p. 320, ss.

1991, no puede ser otro que el previsto en el art. 131.2 de la Constitución, aunque no se le hayan atribuido competencias en materia de planificación económica”<sup>82</sup>.

Ahora bien, nada impide que puesto que existe este ente pueda ver incrementadas transitoriamente sus competencias -mediante Ley- para planificar siempre y cuando se incorporen las Comunidades Autónomas<sup>83</sup>. Tras la planificación, el CES retornaría a sus competencias.

## 9. La Tutela de la Planificación Económica

La tutela jurisdiccional de la planificación en sí tiene un alcance limitado, toda vez que la planificación no deja de instrumentarse a través de la legislación presupuestaria y de medidas económicas, para la cual se mantienen en vigor los instrumentos de revisión jurisdiccionales conocidos.

La tutela jurisdiccional frente a la planificación general se podrá desarrollar a través del TC y del TJUE, y, por supuesto, a través de la jurisdicción ordinaria. En la jurisdicción ordinaria se podrá reclamar la anulación de los actos y disposiciones reglamentarias, así como reconocer y restablecer situaciones jurídicas individualizadas, incluida la indemnización por los daños y perjuicios sufridos, conforme determina el art. 31 LJCA<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> DE ESTEBAN Y GONZÁLEZ-TREVIJANO, J., *op. cit.*, p. 374. Desde esta lógica podríamos imaginar que el legislador hubiese creado un ente llamado "Tribunal Constitucional" que no tuviese por función interpretar a la Constitución. De acuerdo con el razonamiento que nos ocupa -y salvas las distancias-, dicha creación legislativa sería reconducible a la figura planteada por la Norma Suprema aunque no contase facultades de interpretación de la misma.

<sup>83</sup> Aunque GARCÍA RUÍZ, J. L., *op. cit.*, p. 127, ss., sostiene que el suministro de previsiones por las Comunidades Autónomas no tiene que pasar necesariamente por la presencia en el Consejo, creemos que la Ley que desarrolle el Consejo *ad hoc* del 131.2 CE habrá de recoger, en su composición, la representación de los distintos territorios autónomos. En sentido opuesto manifiesta ALONSO SOTO, F., que *"no es que la Constitución lo diga expresamente, pero si las Comunidades Autónomas deben facilitar previsiones para la planificación económica, parece lógico que se incorporen al Consejo destinado a tal fin. Cabría pensar que El Consejo habrían de integrarlo exclusivamente los grupos de interés y que las Comunidades Autónomas enviarán, entonces, sus previsiones y propuestas al Gobierno o al propio Consejo, pero una interpretación tan restrictiva del texto constitucional ha de rechazarse por muchas razones, entre ellas la de que no favorece la unidad y solidaridad nacional a efectos de participación"*, art. cit., p. 124, s.

<sup>84</sup> Véase, GONZÁLEZ SALINAS, J., «Artículo 31», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-Diciembre 1998, p. 325, ss.; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 1.ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2006, p. 307, ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, 1.ª ed., Madrid, Iustel-Gómez-Acebo&Pombo, 2010, p. 343, ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 6.ª ed., Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2011, 435, ss.; RUIZ RISUEÑO, R., *El Proceso Contencioso-*

## 10. El control de constitucionalidad sobre la planificación general de la economía

Dado que cada plan general y, en su caso, una previa ley general de planificación -dependiendo de la opción que tome el legislador- se aprobará mediante ley ordinaria, será el TC quién se encargue de examinar y verificar su adecuación a la CE. Por tanto, será posible acudir al TC en su función revisora, tanto a través del recurso de inconstitucionalidad, por conflictos entre órganos constitucionales y en defensa de la autonomía local, la cuestión de inconstitucionalidad y, en último término, a tenor del incidente de constitucionalidad derivado de un recurso de amparo.

La posible falta de colaboración entre las administraciones autonómicas y central podrá originar fricciones que pueden pasar del plano político a la disputa jurisdiccional, sea mediante la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC y/u ordinaria para instar la revisión de las disposiciones generales sin rango de ley, así como las actuaciones administrativas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

### 10.1. El recurso de inconstitucionalidad

El TC es el órgano constitucional que tiene la función de interpretar la Carta Magna. Por lo que el TC no forma parte del Poder Judicial, ni de los demás poderes.

Para el caso de activar la planificación, el TC podrá resolver cuestiones positivas de competencia por parte de las CCAA que consideren que la ley del plan y/o la previa ley general de planificación invada competencias de la propia autonomía o el Estado impugne aquellas normas con rango de ley de aquellas CCAA que considere afectan a la competencia del Estado en materia de planificación.

Las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad en materia de planificación podrían llegar a comprender los estatutos de autonomía y las demás leyes orgánicas. También podrán ser objeto de control de constitucionalidad aquellos decretos leyes que incidan en materia planificadora, ya que el Decreto-Ley no es la disposición prevista para elaborar ni la posible ley general de planificación ni la ley por la que se apruebe cada plan económico, toda vez que las leyes planificadoras habrán de revestir la forma de leyes ordinarias en todo caso.

No obstante, la hipotética ley general de planificación si podría adoptar la forma de decreto legislativo, a partir de una previa Ley de Bases que daría lugar a

---

*Administrativo*, 10<sup>a</sup> ed., Madrid, Colex, 2014, p. 214, ss.; MOZO SEOANE, A., *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativo*, 1.<sup>a</sup> ed., Madrid, Reus, 2017, p. 41, ss.; GONZÁLEZ GARCÍA, S., *Proceso Contencioso-Administrativo*, Granada, Ed. Técnica Avicam, 2021, p. 54, ss.

un texto articulado o mediante una ley que autorice al Gobierno a realizar un texto refundido<sup>85</sup>.

Hemos de precisar que tanto el recurso como la cuestión de inconstitucionalidad no pueden abarcar la abrogación completa de la legislación planificadora (plan y/o ley general de planificación económica).

Del mismo modo, también son susceptibles de ser declaradas inconstitucionales las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley dictadas por las CCAA para el caso de que invadan las competencias propias del Estado en materia de planificación económica. En tal caso, el Gobierno podrá formular recurso de inconstitucionalidad contra aquellas leyes o normas con rango de ley de las CCAA que invadan la competencia exclusiva del Estado sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13ª CE).

El recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con el art. 161.1.a) CE y los arts. 32, 81 y 82 LOTC, podrá formularlo el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados o cincuenta Senadores, o si se trata de normas con fuerza de ley que puedan afectar a las competencias de una CCAA –en tal caso– tendrán legitimación los órganos colegiados ejecutivos o las asambleas de las propias CCAA, previo acuerdo al efecto.

Dicho recurso de inconstitucionalidad debe formularse en el plazo de tres meses desde la publicación de la disposición con rango de ley (art. 33 LOTC).

Si bien en caso de conflicto de competencias, las impugnaciones del Presidente del Gobierno o de los órganos ejecutivos de las CCAA el plazo será de nueve meses a fin de evitar la interposición del recurso, teniendo lugar una previa reunión de la comisión bilateral de cooperación entre el Estado y la CCAA, a iniciativa de cualquiera de las dos administraciones, que se acuerde iniciar la modificación de la norma con rango de ley y que se de conocimiento del acuerdo al TC dentro del plazo de tres meses desde la publicación de la disposición con fuerza de ley.

Los procesos de inconstitucionalidad contra una misma disposición legal relativa a la planificación –como sobre cualquier otra materia– se acumularán, de conformidad con el art. 84 LEC.

La demanda por la que se inicia el recurso de inconstitucionalidad, además de su argumentación, debe contener en la súplica los preceptos legales concretos que se pretende sean declarados inconstitucionales.

En caso de impugnación de normas con rango de ley autonómicas, el Presidente del Gobierno puede pedir la suspensión cautelar al TC al amparo del art. 30 LOTC, de modo que la suspensión de la legislación de la CCAA será automática al ser

---

<sup>85</sup> Sobre el control jurisdiccional de los Decretos legislativos, BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2021, 179, ss., considera un control formal sobre los límites específicos que afectan al Decreto Legislativo y sobre el procedimiento de elaboración, así como un control material de la constitucionalidad de los contenidos de la legislación delegada en relación a los principios constitucionales.

admitido a trámite dicho recurso por parte del TC. Ello, sin duda, puede constituir un instrumento eficiente ante hipotéticas normas legislativas autonómicas que puedan bloquear la puesta en marcha del planeamiento económico general, impidiendo la debida colaboración para la concreta elaboración del plan y su implementación.

El trámite de admisión puede dar lugar al examen de los vicios procesales, bien de oficio o bien a instancia de parte, con su correspondiente posibilidad de subsanación.

Tras la admisión a trámite del recurso se efectuará el emplazamiento a las partes para que puedan personarse y formular alegaciones en el plazo de quince días (ex – art. 34 LOTC)<sup>86</sup>.

Durante el trámite de alegaciones, el TC podrá recabar de los órganos que hayan producido la disposición legal el expediente y los informes relativos a la génesis de dicha norma con rango de ley (art. 88 LOTC), así como acordar la práctica de prueba a instancias de parte o de oficio, aunque en materia de revisión legislativa resultarán -por naturaleza- innecesaria toda prueba (ex-art. 89 LOTC), para lo cual se abrirá un plazo que no excederá de treinta días para su práctica.

Finalmente, el proceso concluye generalmente mediante sentencia, aunque también admite otros modos de terminación anormal, como el desistimiento y la satisfacción extraprocesal de la pretensión.

La sentencia del TC se decide por la mayoría de sus miembros (sean del Pleno, Sala o sección), decidiendo en caso de empate el voto del magistrado que presida.

El TC podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, aunque no hay sido invocado por la parte o partes recurrentes<sup>87</sup>. A la sentencia se le añadirán los votos particulares de aquellos magistrados del alto tribunal que discrepen con la decisión adoptada y su razonamiento, incorporando dichos votos particulares a la sentencia del TC.

Las sentencias del TC resultan inapelables, si bien son susceptibles de aclaración de sentencia, que se podrá solicitar en el plazo de dos días, conforme al art. 93 LOTC, aunque dichas aclaraciones no podrán variar ni modificar el fallo ni contener nuevos pronunciamientos.

La sentencia del TC dará respuesta al recurso de inconstitucionalidad declarando la adecuación o no de la norma con rango de ley a la CE, aunque también cabe que la sentencia sea interpretativa, de modo que determine cual deba ser la interpretación de la norma con rango de ley acorde con la CE.

<sup>86</sup> El TC -una vez admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad- emplazará al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus respectivos presidentes, al Gobierno a través del Ministro de Justicia y, en su caso, a los órganos legislativo y ejecutivo de la CCAA cuando el recurso tengo por objeto una norma con rango de ley de la propia autonomía (art. 34.2 LOTC).

<sup>87</sup> STC 195/1998, de 1 de octubre.

La sentencia del TC, una vez pronunciada, tiene valor de cosa juzgada y vincula a todos los poderes públicos, personas físicas y jurídicas sin excepción. Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad de una disposición con rango de ley, sea estatal o autonómica, anulará dicha norma con carácter inmediato, no siendo aplicable a partir de la publicación de la propia sentencia.

Si se tratase de una disposición legal de una CCAA sobre la que se hubiese adoptado la suspensión cautelar de su vigencia, una vez emitida la STC y determinada su constitucionalidad, le devolverá su plena vigencia. No obstante, el TC puede alzar la suspensión cautelar de la norma con rango de ley de una CCAA en el plazo de cinco meses desde que se adoptó la suspensión o se prorrogará dicha suspensión hasta la resolución definitiva del recurso.

Además de lo expuesto, el Gobierno -al amparo del art. 161.2 CE- también podrá impugnar ante el TC todas aquellas disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las CCAA que puedan ser contrarias a los arts. 131 y 149.1.13 CE, y que comportará la suspensión automática de tales normas reglamentarias y actuaciones autonómicas (art. 76 y 77 LOTC)<sup>88</sup>.

#### 10.2. *La cuestión de inconstitucionalidad en materia de planificación económica*

La cuestión de inconstitucionalidad puede definirse como aquel recurso indirecto en virtud del cual un órgano judicial considere, en un proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, en cuyo caso debe plantear la cuestión ante el TC, suspendiendo el proceso hasta que el propio TC resuelva la cuestión (ex-art. 163 CE)<sup>89</sup>.

La cuestión de inconstitucionalidad [sobre la ley del plan o, en su caso, ley general de planificación] podrá plantearse de oficio o a instancia de parte, si bien sólo el órgano judicial podrá plantearla ante el TC una vez concluido el proceso y dentro del plazo para dictar sentencia o resolución que proceda (art. 35.2 LOTC)<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Véase, ARAGÓN REYES, M., «Artículo 161. Competencias del Tribunal Constitucional», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. XII (artículos 159 al final), Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1999, p. 247, ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las CCAA», en REQUERO PAGÉS, J. L. (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1ª ed., Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001, p. 1219, ss.; IBAÑEZ BUIL, P., «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las CCAA», en GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (Director-Coordenador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1ª. ed., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010, p. 753, ss.

<sup>89</sup> Véase, DE CABO DE LA VEGA, A., «Artículo 163. La cuestión de inconstitucionalidad», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. XII (artículos 159 al final), op. cit., p. 275, ss.

<sup>90</sup> Véase, CANO MATA, A., *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, EDERSA, 1986, p. 165, ss.; MEDINA GUERRERO, M., «Cuestión de inconstitucionalidad», en REQUERO PAGÉS, J. L. (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*,

Antes de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el tribunal debe dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, quienes en el plazo común de diez días podrán formular las alegaciones que estimen pertinentes.

Finalmente, el órgano judicial decidirá mediante auto plantear o no la cuestión de inconstitucionalidad. El auto no será recurrible, pero se podrá promover nuevamente la cuestión de inconstitucionalidad en las sucesivas instancias (art. 35.2 LOTC).

Si el tribunal “a quo” acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, deberá contener 1<sup>o</sup>) la ley o norma con rango de ley sobre la que existen dudas de inconstitucionalidad, 2<sup>o</sup>) el precepto constitucional y 3<sup>o</sup>) en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada. Así mismo, el órgano judicial que decida plantear la cuestión de inconstitucionalidad debe remitir al TC testimonio de los autos principales y de las alegaciones formuladas (art. 36 LOTC).

Por último, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad conllevará la suspensión provisional de las actuaciones hasta que el TC se pronuncie sobre su admisión (art. 35.3 LOTC), sin que la norma con rango de ley sobre la que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad se suspenda en su aplicación (art. 163 CE).

Para el caso de que existan dudas sobre constitucionalidad de la norma con rango de ley [ley del plan o, en su caso, ley general de planificación] y su adecuación al Derecho de la UE el tribunal debe instar primero la cuestión prejudicial europea, de modo que el tribunal *a quo* podrá plantear la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley una vez que el TJUE haya descartado la incompatibilidad de la norma legal con el Derecho de la UE<sup>91</sup>.

Por lo que se refiere a la tramitación ante el TC, una vez recibida la cuestión de inconstitucionalidad junto a las actuaciones y alegaciones formuladas, el TC dará audiencia al Fiscal General del Estado<sup>92</sup>, tras lo cual podrá rechazar la admisión a trámite, mediante auto, bien por no concurrir los requisitos procesales o por considerar que la cuestión suscitada notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC).

1<sup>a</sup> ed., Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001, p. 551, ss.; DE LA CUEVA ALEU, I., «Cuestión de inconstitucionalidad», en GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1.<sup>a</sup> ed., Las Rozas, La Ley, 2019, p. 378, ss.; SOSPENDRA NAVAS, F. J., *Justicia constitucional y procesos constitucionales*, 1.<sup>a</sup> ed., Cizur Menor, Civitas-Thomson reuters, 2011, p.155, ss.

<sup>91</sup> El ATC 168/2016, de 4 de octubre, señaló que primero se ha de plantear la cuestión prejudicial ante el TJUE y después la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. No obstante, la STJE de 22 de junio de 2010 (asuntos acumulados Aziz Melki y Sélim Abdeli, C-188/10 y C-189/10) determinó que se puede plantear la cuestión de control de inconstitucionalidad y de adecuación al Derecho de la Unión ante el TJUE o ante el Tribunal Constitucional interno de modo indistinto sin seguir ningún tipo de orden.

<sup>92</sup> La doble audiencia al Ministerio Fiscal resulta criticable por cuanto se efectúa por el órgano jurisdiccional “a quo” y al FGE por el TC.

Contra el auto de inadmisión cabe recurso de súplica ante el propio TC (art. 93.2 LOTC).

En caso de que el TC decrete la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad, se publicará en el Boletín Oficial del Estado y quienes sean partes en el procedimiento judicial podrán personarse ante el TC dentro de los quince días siguientes a la publicación, pudiendo formular alegaciones en el plazo de los quince días siguientes a su personación (art. 37.2 LOTC). Además, el TC dará traslado de la cuestión al Congreso y al Senado a través de sus presidentes, al Gobierno a través del Ministro de Justicia, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones en el plazo de quince días, de conformidad con el art. 37.3 LOTC. Consideramos que toda cuestión de inconstitucionalidad sobre las leyes estatales de planificación del art. 131 CE, dada la titularidad estatal, no habrá que dar trámite de alegaciones a ninguna CCAA.

Concluido el trámite de alegaciones, el TC dictará la sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de treinta días (art. 37.3 LOTC).

La sentencia del TC relativa a la cuestión de inconstitucionalidad no presenta particularidades <sup>93</sup>, debiendo de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, pudiendo declarar la inconstitucionalidad en cualquier precepto de la Carta Magna, haya sido o no alegado (art. 39. LOTC), teniendo plenos efectos *erga omnes* a partir de su publicación en el BOE.

En todo caso, las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad no permitirán revisar los procesos ya concluidos -sin perjuicio de la tutela jurisdiccional del Estado legislador-, pero si afectaran al proceso en el que se originó la cuestión, debiendo la jurisprudencia de los tribunales de justicia adecuarse a lo resuelto por el TC (art. 40 LOTC).

A partir de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, podría interponer recurso previo de inconstitucionalidad frente a los proyectos de estatutos de autonomía y las propuestas de reforma de los mismos que se opusieran a los arts. 131 y 149.1.13<sup>a</sup> de la CE.

### 1.3. Amparo frente a la planificación general de la economía

En caso de violación de los derechos y libertades fundamentales por parte de los poderes públicos se podrá instar la tutela procesal administrativa de los derechos fundamentales a través del proceso específico dispuesto en los arts. 114 a 122 bis de la LJCA<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Cfr. GARRORENA MORALES, A., «Artículo 164. Condiciones y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, T. XII (artículos 159 al final), op. cit., p. 299, ss.; CANO MATA, A., *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 203, ss.

<sup>94</sup> Véase, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Artículos 114, 115, 116», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, REDA, Núm. 100, cit., p. 803,

En última instancia, frente a las normas con rango de ley que integran la legislación de planificación económica podrá reclamarse en amparo ante el TC, una vez agotados los recursos jurisdiccionales (art. 55.2 LOTC)<sup>95</sup>. El recurso de amparo es un procedimiento que protege frente a las violaciones de los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la CE originadas por actuaciones de los poderes públicos (art. 41.2 LOTC). En este punto, hemos de recordar que toda invocación de la libertad de empresa (ex – art. 38 CE) queda fuera del recurso de amparo.

El amparo constitucional tiene un carácter extraordinario y subsidiario -ya que ha de fundamentarse en la vulneración de alguno de los derechos supra-indicados-, resultando necesario el agotamiento de la vía judicial. Por su parte, el TC debe ceñirse a un procedimiento muy limitado.

El objeto del recurso de amparo son las actuaciones materiales sin valor de ley, admitiéndose frente a toda clase de actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades y funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las CCAA o de sus autoridades o funcionarios o agentes, una vez agotada la previa y necesaria impugnación judicial (art. 43.1 LOTC), siendo necesario haber agotado todos los medios de impugnación previstos y que se haya denunciado previamente en el proceso. La impugnación debe formalizarse ante el TC en el plazo de los veinte días siguientes a la resolución por la que finalice el previo proceso judicial (art. 43.2 LOTC).

Están legitimados para requerir el amparo del TC todas las personas naturales y jurídicas que invoquen un interés legítimo, así como el defensor del pueblo y el Ministerio Fiscal (art. 162.1.b) CE).

El proceso de amparo ante el TC puede finalizar otorgando amparo, en cuyo caso podrá 1º) declarar la nulidad de la decisión, acto o resolución que haya impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, 2º) el reconocimiento del derecho o libertad pública y 3º) el restablecimiento del

ss.; CLAVERO ARÉVALO, M., «Artículos 117, 118 y 119», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, REDA, Núm. 100, cit., p. 811, ss; SUAY, J. J., «Artículos 120 y 121», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, REDA, Núm. 100, cit., p. 816, ss.; GIMENO SENDRA, G.; MORENILLA ALLARD, P., *Los Procesos de Amparo. Civil, Penal, Administrativo, Laboral, Constitucional y Europeo*, 1.ª ed., Madrid, Colex, 2003, p. 63, ss., GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., p. 809, ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., p. 1175, ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., 1117, ss.; RUIZ RISUEÑO, R., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 423, ss.; MOZO SEOANE, A., *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativo*, op. cit., p. 186, ss.; GONZÁLEZ GARCÍA, S., *Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 103, ss.

<sup>95</sup> En este sentido, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 391.

recurrente en la integridad de su derecho o libertad, con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso para su conservación (art. 55.1 LOTC)<sup>96</sup>. Ahora bien, el amparo en materia de planificación podría implicar la estimación que, a juicio de la sala o, en su caso, de la sección, la ley del plan -y, en su caso, ley general de planificación- lesione derechos y libertades fundamentales, en cuyo caso se elevará la cuestión al Pleno del TC, con suspensión del plazo para dictar la sentencia, a fin de resolver la posible cuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC). De este modo, podría llegarse a la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones legales sobre planificación económica de modo indirecto a través del amparo constitucional.

## 11. La tutela del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>97</sup>

El derecho de la UE tiene efecto directo y primacía sobre el derecho español, de modo que los tribunales españoles aplicarán el Derecho de la UE de conformidad con la jurisprudencia del TJUE, por mandato del art. 4 bis1 de la LOPJ (añadido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio).

La primacía del derecho de la UE significa que sus normas tienen preferencia sobre las del derecho estatal, con independencia de su rango legal y antigüedad, debiendo responder los Estados miembros por los daños causados a los particulares en caso de vulneración del Derecho de la UE, tal y como veremos más adelante. No obstante, y aunque las competencias de la UE se rigen por el principio de subsidiariedad (art. 5 TUE), lo cierto y verdad es que la aplicación de los principios de efecto directo y primacía del derecho comunitario resultan determinantes sobre el derecho interno.

### 11.1. La cuestión prejudicial

Los tribunales españoles deberán pronunciarse sobre la compatibilidad de la normativa legal y reglamentaria sobre planificación económica con el derecho de la UE, así como interpretar la legislación nacional, sin perjuicio de acudir al TJUE

<sup>96</sup> Véase, GIMENO SENDRA, G.; MORENILLA ALLARD, P., *Los Procesos de Amparo. Civil, Penal, Administrativo, Laboral, Constitucional y Europeo*, op. cit., p. 201, ss.

<sup>97</sup> Dada la limitación del presente trabajo, no consideramos necesario abordar la posibilidad de tutela ante el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH) por actuaciones en materia de planificación económica. En primer lugar, si bien el *Protocolo 1º adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos* recoge la protección de la propiedad, no añade ningún contenido a lo dispuesto en el art. 33 CE. Y en segundo lugar, ni el Convenio ni sus protocolos adicionales hacen referencia a la libertad de empresa. Por lo que, constituyendo dicho binomio (propiedad privada y libertad de empresa) el principal eje argumentativo más extendido frente a los posibles excesos de la planificación general de la economía, no consideramos que pueda reportar interés la pretensión de tutela ante el TEDH.

para plantear cuestiones prejudiciales, así como dejar sin aplicación toda disposición interna contraria al derecho europeo<sup>98</sup>.

Los jueces y tribunales españoles, en caso de duda al aplicar las normas de la UE en un proceso judicial -también sobre planificación económica-, deberán elevar la cuestión al TJUE, para que, de acuerdo con su respuesta, resolver dicho litigio.

Las cuestiones prejudiciales pueden ser 1º) de interpretación, a fin de que el TJUE precise el sentido y alcance de la norma de la UE o 2º) de validez, al objeto de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la legalidad externa o interna de los actos de las instituciones de la Unión.

Para plantear una cuestión prejudicial que pueda afectar a la planificación económica los jueces y tribunales españoles “lo harán de conformidad con la jurisprudencia del TJUE y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes” (art. 4 bis.2 LOPJ)<sup>99</sup>. Una vez planteada la cuestión, el proceso interno queda suspendido.

El TJUE concede un plazo para presentar observaciones a los Estados miembros, a las instituciones y a las partes del litigio interno, tras lo cual puede celebrar una vista pública y oír las conclusiones del abogado general. Finalmente, dictará sentencia que tendrá efectos “erga omnes” y se comunicará al tribunal que haya planteado la cuestión para que, con el levantamiento de la suspensión y previa audiencia a las partes, resuelva el litigio.

### 11.2. Otros procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la UE

Para concluir, cabría un recurso por incumplimiento ante el TJUE, que podría tener por objeto la declaración de que un Estado de la UE ha incumplido sus obligaciones para con el Derecho de la Unión, a fin de que adecúe su comportamiento al mismo, teniendo legitimación activa solo los Estados miembros y la Comisión.

## 12. La tutela jurisdiccional del Estado legislador

Así mismo, debemos indicar que cualquier persona física o jurídica podrá impugnar las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la planificación, así como los actos administrativos que se dicten en ejecución de dicha normativa, para lo cual dispondrá del recurso contencioso-administrativo directo contra las disposiciones generales (reglamentos). Dicho recurso contencioso-administrativo se formulará de modo directo frente a la promulgación de las disposiciones reglamentarias o bien de modo indirecto cuando se impugnen las actuaciones

<sup>98</sup> Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Práctica Forense Administrativa*, 5.ª ed., Madrid, 1999, p. 381, ss.

<sup>99</sup> El Ministerio Fiscal únicamente intervendrá si es parte en el propio proceso o bien al amparo del art. 11 LEC cuando se trate procedimientos que afecten a los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, siempre que se aprecie un interés social (Instrucción 1/2016, de la Fiscalía General del Estado).

administrativas que se dicten al amparo de dichas disposiciones en ejecución de la planificación.

El art. 32.4 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante, también, LRJSP) positiviza la responsabilidad administrativa derivada de la inconstitucionalidad de una disposición legal, para lo cual habrá que impugnar previamente la actuación administrativa indicando la inconstitucionalidad de la legislación que le sirve de soporte y obtener una previa sentencia desestimatoria. Para la reclamación de responsabilidad, el TC debe de declarar la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley en el plazo de cinco años desde su promulgación (art. 34.1 LRJSP), disponiendo los afectados de un plazo de caducidad para ejercer la acción de responsabilidad ante el Consejo de Ministros en el plazo de un año a partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la STC que declare la inconstitucionalidad (ex – art. 67.1 *in fine* de la Ley 39/2015)<sup>100</sup>. Y frente a dicha desestimación, expresa o tácita, interponer recurso administrativo de reposición o directamente interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Obviamente, esta suma de requisitos para accionar la responsabilidad del Estado legislador puede resultar, en no pocas ocasiones, difícil de alcanzar. Piénsese en que el simple retraso del TC en pronunciarse más allá de los cinco años desde la promulgación de la norma con rango de ley impediría reclamar la responsabilidad patrimonial derivada de dicha inconstitucionalidad.

Por ello, el TS ha suavizado recientemente las exigencias de la Ley 40/2015<sup>101</sup>, de modo que se consideran producidos los daños a partir del momento en que se acaben las vías de impugnación (*v.gr*, cuando resulta desestimada la reclamación).

Por contra, el propio TS para el caso de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no exige siquiera haber reclamado previamente para ejercer la acción de responsabilidad por daños

<sup>100</sup> Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial que sean iguales o superiores a cincuenta mil euros (50.000 euros) precisarán el previo informe del Consejo de Estado (art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

<sup>101</sup> El TS, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sec. 5ª), la atemperado los requisitos procesales y temporales para reclamar responsabilidad patrimonial derivada de inconstitucionalidad de normas con rango de ley en sus sentencias siguientes: Sentencia Núm. 1158/2020, de 14 de septiembre (Roj: STS 2922/2020); Sentencia Núm. 1186/2020, de 21 de septiembre (Roj: STS 2917/2020); Sentencia Núm.1351/2020, 19 de octubre (Roj: 3391/2020); Sentencia Núm. 1384/2020, de 22 de octubre (Roj: STS 3384/2020) y Sentencia Núm. 1422/2020, de 29 de octubre (Roj. 3499/2020). Véase, ALONSO GARCÍA, M. C., «El Supremo “alivia” la carga procesal del lesionado y determina el momento de la aparición del daño en la acción de responsabilidad patrimonial contra el legislador», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, Mayo-Agosto 2021, pp. 179, ss.

derivados de la legislación española contraria al Derecho europeo. Así lo determino el TS en tres sentencias de 17 de septiembre de 2010<sup>102</sup>:

«El reconocimiento de principio de responsabilidad patrimonial del Estado constituye una cláusula de cierre del sistema que regula las relaciones entre el Derecho Comunitario y los ordenamientos nacionales al garantizar la plena eficacia del ordenamiento comunitario y la tutela judicial efectiva de los particulares, al ver reparados los perjuicios que les causa la infracción o incumplimiento del Derecho Comunitario por parte de las autoridades nacionales. En este sentido la Sentencia de esta Sala de 12 de junio de 2003 (Rec. 46/1999) indicó que *"Ante todo debe sentarse la premisa de que la interpretación del instituto de la responsabilidad patrimonial debe ser siempre de carácter extensivo en el sentido de que ha de ser siempre favorable a la protección del particular frente al actuar del Estado, de una parte porque así lo exige el carácter objetivo de esa responsabilidad en el ámbito del derecho interno y de otra porque no es sino una forma de paliar las deficiencias que otras técnicas de protección de esos intereses presentan, no siendo en consecuencia razonable que el particular vea minorado su derecho a la tutela judicial efectiva en beneficio del Estado infractor. La interpretación pro particular de la responsabilidad se infiere con claridad del hecho de que los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia no excluyen la aplicación de criterios menos restrictivos derivados de la legislación estatal, lo que por otra parte resulta tremendamente importante en la esfera de nuestro ordenamiento jurídico en cuyo marco el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado tiene carácter objetivo, de modo que basta la existencia de un daño antijurídico e individualizado para que, de existir nexo causal entre el actuar de la administración y el resultado producido, opere el citado instituto jurídico."*» (FJ Undécimo).

El Tribunal de Justicia, en su Sentencia de 26 de enero de 2010 (Asunto C-118/08) determinó la no exigencia del agotamiento previo de todas las vías de recurso para hacer valer la responsabilidad patrimonial al Estado que había infringido el Derecho de la Unión Europea frente a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la inconstitucionalidad que no hacían necesario un proceso de reclamación aparte<sup>103</sup>, procediendo el TS español a extender las particularidades de aquella cuestión prejudicial. Doctrina legal que se traspone a la Ley 40/2015 para la responsabilidad patrimonial del Estado por

<sup>102</sup> Roj. 4974/2010; Roj. 4975/2010 y Roj. 4976/2010.

<sup>103</sup> El Tribunal de Justicia (Gran Sala) declaró en la Sentencia de 26 de enero de 2010 (Asunto C-188/08) que *«El Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente»* (Roj: PTJUE 14/2010).

infracción del Derecho Comunitario, al tiempo que mantiene un régimen más estricto cuando la responsabilidad del Estado deriva de la inconstitucionalidad de sus normas con rango de ley.

### 13. CONCLUSIONES

**Primera.-** Nos encontramos ante una situación paradójica. Por un lado, se ha eludido durante más de cuarenta años el debate sobre la posibilidad de la planificación económica, al tiempo que se ha ido incrementando la necesidad de planificar hasta el punto de que podría parecer que nos encaminamos hacia la planificación económica, pero sin que lo parezca.

Al mismo tiempo, la desregulación ha venido apuntando hacia un modelo regulativo que favorece la primacía de determinados intereses económicos, postergando el interés general. En este sentido, el retorno a “la ley de la selva” -el sálvese quien pueda- constituye un abierto desentendimiento de las necesidades sociales, lo que, a la postre, se sitúa en la antítesis del mandato constitucional del art. 9.2 CE para todos los poderes públicos.

**Segunda.-** La multiplicidad de fenómenos de planificación se están acometiendo lejos del marco constitucional y legal<sup>104</sup>, llegando al establecimiento de importantes planes sectoriales a través de resoluciones administrativas, como lo ha sido recientemente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) el cual ha sido aprobado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020, se autorizó al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a comunicar a la Comisión Europea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), de conformidad con el artículo 3 del Reglamento (UE) 2018/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima<sup>105</sup>. Actuaciones gubernamentales que quedan al control de la jurisdicción ordinaria, cuando en realidad están poniendo en marcha instrumentos propios de planificación económica.

**Tercera.-** Para el supuesto hipotético de que se active en un futuro la planificación general de la economía, las leyes por las que se establezcan los planes -y en menor medida la ley general de planificación- podrán ser revisadas por el TC, pues obviamente la naturaleza programática de las mismas no excluye que sus normas contendrán disposiciones imperativas, p. e., en la actual crisis ambiental

<sup>104</sup> ARIÑO ORTIZ, G.; LÓPEZ DE CASTRO-GARCÍA MORATO, L., «La planificación», en MONEREO PÉREZ, J. L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M. N., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002, p. 478, ss., aluden a un nuevo sentido de la planificación sectorial, orientada para garantizar las previsiones regulatorias a los inversores o para la asignación de recursos escasos como ondas electromagnéticas, aguas o suelo.

<sup>105</sup> Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 («BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2021).

puede determinarse en el plan determinadas prohibiciones sobre la restricción de circulación de vehículos provistos de combustibles fósiles, frente a lo que se puede pretender los fabricantes y comercializadores de dichos vehículos la declaración de inconstitucionalidad al amparo del derecho de libertad de empresa o de libre circulación.

El alcance de la inconstitucionalidad de algún precepto del planeamiento económico -difícilmente de la totalidad del plan- va a tener un alcance prácticamente nulo, ya que incluso la inconstitucionalidad del mismo no abarcaría a las restantes leyes promulgadas en su desarrollo, debiendo de procederse contra dichas leyes, declararlas inconstitucionales y reclamar la responsabilidad al Estado legislador. De este modo, la tutela jurisdiccional frente a la ley por la que se establezca el Plan General Económico será muy limitada desde el punto de vista de la responsabilidad directa del Estado legislador.

Consideramos que la mayoría de los recursos de inconstitucionalidad relativos a la planificación económica pueden versar sobre conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, dado que tanto la ley del plan como, en su caso, la previa ley general de planificación, tendrán carácter orientativo y un contenido estrictamente programático, constituyendo las leyes presupuestarias y de medidas económicas el grueso de los posibles recursos de inconstitucionalidad, así como de las cuestiones de inconstitucionalidad y de amparo que puedan surgir.

Para los supuestos hipotéticos de expresa negativa a colaborar de las CCAA, el Gobierno siempre estará facultado para impugnar ante el TC, no solamente las normas con valor de ley, sino también todas aquellas disposiciones reglamentarias y actuaciones administrativas de las CCAA que juzgue inconstitucionales (art. 161.2 CE).

*Cuarta y última.-* Todo este sistema de articulación de tutela jurisdiccional propia del estado de derecho, puede quedar traspasado a tenor de la especial protección que tienen los inversores, que pueden reclamar ante el *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* (CIADI), acudiendo a arbitraje por inversores extranjeros contra el Estado español, tal y como ha sucedido con la modificación del régimen existente por el Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, para la producción de energía renovable, cogeneración y residuos<sup>106</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

Albertí Rovira, E., «La Constitución económica de 1978 (Reflexiones sobre la proyección de la constitución sobre la economía en el XXV Aniversario de la

<sup>106</sup> Véase, DE LA CUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Tratados de inversión y mutación del derecho público: ¿Derecho público transnacional?», *Revista de Administración Pública*, Núm. 212, mayo - agosto (2020), p. 45, ss.

Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, Núm. 71, Mayo-Agosto 2004, pp. 123-159.

Alonso García, M. C., «El Supremo “alivia” la carga procesal del lesionado y determina el momento de la aparición del daño en la acción de responsabilidad patrimonial contra el legislador», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, Mayo-Agosto 2021, pp. 179-208.

Alonso Olea, M.; Casas Bahamonde, M. E., *Derecho del Trabajo*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1995.

Alonso Soto, F., «Ideas para configurar el Consejo Económico y Social», *Revista de Trabajo*, Núm. 89, enero-marzo 1988, pp. 101-134.

Alonso Ureba, A., *La empresa pública. Aspectos Jurídico-Constitucionales y de Derecho Económico*, Madrid, Montecorvo, 1985.

Aragón Reyes, M., «Artículo 161. Competencias del Tribunal Constitucional», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. XII (artículos 159 al final), Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1999.

196

---

Ariño Ortiz, G.; Gallego Anabitarte, A., «Estudio introductorio» en Kaiser J. H., (Coord.), *Planificación I*, edición española de la obra alemana «Planuung» preparada por Ariño Ortiz, G.; Gallego Anabitarte, A., Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

Ariño Ortiz, G.; López de Castro-García Morato, L., «La planificación», en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C.; Moreno Vida, M. N., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002.

Azpitarte Sánchez, M. «Artículo 135», en Gómez Sánchez, Y., *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, 1.<sup>a</sup> ed., Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018.

Balaguer Callejón, F., *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, 16.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 2021.

Bassols Coma, M., «Art. 131: La planificación económica», en O. Alzaga Villaamil, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. X., Madrid, EDERSA, 1985.

Bassols Coma, M., «La planificación económica» en Garrido Falla, F., *El modelo económico en la Constitución española*, t. II, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1981.

Bassols Coma, M., «La planificación y la intervención pública en la economía» en AAVV, *La empresa en la Constitución española*, Pamplona, Aranzadi, 1989.

Bassols Coma, M., *Constitución y sistema económico*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 1988.

Bonachela Mesas, M.; Ruiz Tarrías, S., «El modelo de Consejo Económico y Social recogido en la Constitución de 1978. A propósito de la Ley 21/1991, de 17 de junio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Núm. 17-20, 1989-1992, pp. 235-278.

Braud, P., «Presentación de la 'Rationalisation des Choix Budgetaires' (R. C. B.). Contenido, primeros resultados» en Kaiser, J. H., (Coord.), *Planificación I*, edición española de la obra alemana «Planuung» preparada por G. Ariño Ortiz, G.; Gallego Anabitarte, A., Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

Camara Villar, G., en Balaguer Callejón, F. (Coord), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, 16<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 2021.

Cano Mata, A., *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, EDERSA, 1986.

Cazorla Prieto, L. M., «Art. 131» en F. Garrido Falla (Dir.), *Comentarios a la Constitución española*, 2.<sup>a</sup> ed., ampliada, Madrid, Civitas, 1985.

Cazorla Prieto, L. M., *Constitución y sistema económico*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 1988.

Clavero Arévalo, M., «Artículos 117, 118 y 119», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-Diciembre 1998, pp. 811-816.

Cores Trasmonte, B., «Plan», *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1976.

de Cabo de la Vega, A., «Artículo 163. La cuestión de inconstitucionalidad», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. XII (artículos 159 al final), Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1999.

de Esteban, J.; González-Trevijano, P. J., *Curso de Derecho Constitucional Español III*, 1.ª ed., Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994.

De la Cuadra Salcedo Fernández del Castillo, «Tratados de inversión y mutación del derecho público: ¿Derecho público transnacional?», *Revista de Administración Pública*, Núm. 212, mayo - agosto (2020), pp. 13-54.

De la Cueva Aleu, I., «Cuestión de inconstitucionalidad», en González Rivas, J. J. (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1.ª ed., Las Rozas, La Ley, 2019.

Embid Irujo, A., *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991.

Fernández Farreres, G., «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las CCAA» en Requero Pagés, J. L. (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1ª ed., Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001.

Fraga Iribarne, M., «Planificación y orden jurídico-político», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 80, marzo-abril 1955, pp. 3-60.

García de Enterría, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª ed., Cizur Menor, Thomson - Civitas, 2006.

García Ruíz, J. L., «La constitucionalización en España de un Consejo para la Planificación» en *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994.

Garrorena Morales, A., «Artículo 164. Condiciones y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, T. XII (artículos 159 al final), T. XII (artículos 159 al final), Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1999.

Gimeno Sendra, G.; Morenilla Allard, P., *Los Procesos de Amparo. Civil, Penal, Administrativo, Laboral, Constitucional y Europeo*, 1.ª ed., Madrid, Colex, 2003.

González García, S., *Proceso Contencioso-Administrativo*, Granada, Ed. Técnica Avicam, 2021.

González Pérez, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 6.ª ed., Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2011.

González Pérez, J., *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001.

González Pérez, J., *Manual de Práctica Forense Administrativa*, 5.ª ed., Madrid, 1999.

González Rivas, J. J.; Aranguren Pérez, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 1.ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2006.

González Salinas, J., «Pretensiones de las partes», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-Diciembre 1998.

Hoppe, W., «Planificación», *Documentación Administrativa*, Núm. 235-236, julio-diciembre 1993 (pp. 163-248).

199

---

Ibañez Buil, P., «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las CCAA», en González Rivas, J. J. (Director-Coordenador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1ª. ed., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010.

Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A., «La legislación sobre reconversión y reindustrialización», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 47, julio-septiembre 1985, 355-376.

Le Breton, P. P., *Administración General. Planeación y Ejecución*, 1.ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica.

López Ramón, F., «Planificación territorial», *Revista de Administraciones Públicas*, Núm. 114, septiembre-diciembre 1987, pp. 127-143.

Maestro Buelga, G., «El momento consensual de la planificación: notas sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos (NE)*, Núm. 82, octubre-diciembre 1993, pp. 67-105.

Martín del Burgo y Marchan, A., «La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad», *Revista de Administración Pública*, Núm. 81, septiembre-diciembre 1976 (pp. 77-144).

Martín Morales, R., «Artículo 131», en Gómez Sánchez, Y., *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, 1.ª ed., Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018.

Martínez Abascal, V.; Pérez Amorós, F.; Rojo Torrecilla, E., *Los Comités Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid, Ibídem Ed., 1993.

Martín-Retortillo Baquer, L., «Artículos 114, 115, 116», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-Diciembre 1998, pp. 803-811.

Martín-Retortillo Baquer, S., *Derecho Administrativo Económico I*, Madrid, La Ley, 1988.

Martín-Retortillo Baquer, S., «Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XX», *Revista de Administración Pública*, Núm. 49, enero-abril, 1966, pp. 39-48.

Martín-Retortillo Baquer, S., «Parlamento y gobierno en la planificación económica», *Revista de Administración Pública*, Núm. 55, enero-abril 1968, pp. 27-64.

Martín-Retortillo Baquer, S., «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública*, Núm. 50, mayo-agosto 1966, pp. 111-143.

Medina Guerrero, M., «Cuestión de inconstitucionalidad», en Requero Pagés, J. L. (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 1ª ed., Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001.

Morisi, M., «Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la "crisis"», en A. Predieri, A.; García de Enterría, E. (Dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981.

Mozo Seoane, A., *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativo*, 1.<sup>a</sup> ed., Madrid, Reus, 2017.

Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., «El Consejo Económico y Social, un reto para las partes sociales», *Relaciones Laborales*, 1991, t. I, pp. 61-67.

Ruiz Risueño, R., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, 10.<sup>a</sup> ed., Madrid, Colex, 2014.

Sampedro, J. L., *Las Fuerzas Económicas de Nuestro Tiempo*, Madrid, Guadarrama, 1967.

Sampere Navarro, A. V., «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Núm. 12, 1982 (pp. 597-61).

Sánchez agesta, L., «Planificación económica y régimen político», *Revista de Administración Pública*, Núm. 3, septiembre-diciembre 1950, pp. 29-40.

Sánchez Blanco, A., «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho», *Revista de Administración Pública*, Núm. 119, ayo-agosto 1989, pp. 133-172.

---

201

Sánchez de Vega, A., «Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos (NE)*, Núm. 80, abril-junio 1993, pp. 157-184.

Sánchez Morón, M., «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, Núm. 89, mayo-agosto 1979, pp. 171-205.

Santamaría Pastor, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, 1.<sup>a</sup> ed., Madrid, Iustel-Gómez-Acebo&Pombo, 2010.

Santana Gómez, A., «El Consejo Económico y Social español», en Ojeda Avilés, A., (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, Trotta, 1992.

Serrano Moreno, J. L., *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Granada, Comares, 1992.

Sospendra Navas, F. J., *Justicia constitucional y procesos constitucionales*, 1.<sup>a</sup> ed., Cizur Menor, Civitas-Thomson reuters, 2011.

Suay, J. J., «Artículos 120 y 121», en AAVV, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-Diciembre 1998, pp. 816-823.

Tamames Gómez, R., *Diccionario de Economía*, 6.<sup>a</sup> ed. revisada y ampliada, Madrid, Alianza, 1993.

Tena Piazuelo, V.; Gimeno Feliu, J. M., «Administración y economía», en Bermejo Vera, J., (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Civitas, 1996.

Tinbergen, J., «Planificación económica: Europa occidental», en Sills, D. L., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 8, Madrid, Aguilar, 1978.

Torres del Moral, A., *Principios de Derecho constitucional español*, vol. I, 1.<sup>a</sup> ed., Madrid, Atomo, 1985.