

# **Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario: Una propuesta de reforma del artículo 131**

Ricardo Martín Morales  
Profesor Titular de Derecho constitucional de la Universidad de Granada

## **1. TEXTO ACTUAL**

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

*2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.*

## **2. PROPUESTA DE REFORMA**

Se recomienda suprimir el precepto, dejando en el Título VII una referencia al Consejo Económico y Social (*sic.*), para que quede consagrada en el nivel de constitucionalidad su función institucional. Se podría valorar mantener otra referencia escueta, sin más requisitos y procedimientos, a la posibilidad de planificación de la actividad económica por parte del Estado, si se considerase conveniente preservar la sustantividad del Título VII en relación al equilibrio entre las decisiones de mercado y las de planificación, pero no respondería a necesidades estrictamente normativas, ya que la posibilidad de planificación de la actividad económica general por parte del Estado ya se encuentra contemplada en otros enclaves constitucionales (arts. 38, 149.1.13 CE).

## **3. FUNDAMENTACIÓN**

Las razones en las que se fundamenta esta propuesta de reforma son explicadas a continuación, junto a otros posibles planteamientos.

### **3.1. El Estado (...) podrá planificar la actividad económica general**

En relación a este enunciado debe tenerse en cuenta lo siguiente:

A) La economía se viene planificando principalmente a través de las leyes de presupuestos y planificaciones sectoriales. La gran planificación global es realmente la planificación presupuestaria. Con el art. 131 pretendía el constituyente llevar a cabo una “magna decisión de Estado” en el marco de la planificación económica, pero se ha terminado convirtiendo en un “precepto frustrado, sin aplicación práctica” (Baño León, J. M. y Puñet Gómez, P.).

B) La vía del art. 131 CE es difícil que se ponga en marcha entre otras cosas por el alto grado de formalización e institucionalización que requiere.

C) El artículo 131 CE se refiere, en cualquier caso, a la planificación *general* de la actividad económica, en el sentido de una planificación conjunta y de carácter global. La diferencia entre planificación general y sectorial ha servido al Tribunal Constitucional para fijar el alcance del art. 131 CE. Así, cuando se trata de una planificación sectorial, de ámbito más reducido, no resultaría obligada la observancia de los requisitos y procedimientos concretos del art. 131 CE, sin perjuicio de que así lo pueda disponer el legislador en cada caso o de que, tratándose del requisito de la exigencia de ley (art. 131.1 *ab initio*), la reserva de ley del art. 53.1 CE sea aplicable a ese supuesto.

D) Planes como los que se hacían en otros tiempos son difíciles de concebir ahora. Durante los años setenta el modelo de planificación indicativa comenzó a mostrar signos de debilidad, “desagregándose en una serie de planificaciones sectoriales y regionales” y “deslizándose la planificación hacia la mera programación y gestión del gasto público, facilitando los acuerdos entre los grupos políticos y la participación de las fuerzas sociales y sindicales en el seno de los organismos de concertación de la política económica” (Moreno Fernández-Santa Cruz, M.). España se encontraba en pleno debate constituyente y se decidió no obstante no descartar la planificación como instrumento de gobierno de la economía. Pero una planificación general estricta y con todos los requisitos -ley, requisitos finalistas, elaboración por el Gobierno de los proyectos de planificación, participación de las CC.AA y de las organizaciones representativas de intereses-, como la prevista en el art. 131, no ha existido realmente. Otra cosa son las planificaciones sectoriales que, al amparo del art. 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se pueden someter a un pronunciamiento de la Cámara.

E) Con la redacción actual del precepto otros poderes públicos, aparte del Estado mediante ley, también pueden llevar a cabo la planificación de su actividad económica, siempre que actúen dentro de sus competencias. Además, la planificación de la actividad económica general llevada a cabo por el Estado mediante ley no impediría la planificación económica que, dentro de sus competencias, pueda hacer el Gobierno o incluso la Administración del Estado, ni tampoco la planificación que puedan hacer las Cortes Generales a través de otros instrumentos distintos de los estrictamente legislativos (Martín Retortillo, S.).

### **3.2. “El Estado, mediante ley (...)”**

La planificación a que se refiere el art. 131 CE exige ley aprobatoria, ya que se consideró una decisión política de la máxima importancia. La planificación de la actividad económica general a través de ley avalaba su carácter democrático. La ley a que alude el art. 131 no tiene, por otra parte, una prevalencia normativa superior a la que le atribuye el sistema de fuentes.

### **3.3. “El Estado (...) podrá (...)”**

Incluso con la redacción actual del precepto, la planificación general de la actividad económica sólo es una posibilidad constitucional, tiene carácter facultativo para el Gobierno, no es una medida de gobierno de la economía que sea considerada por la Constitución como imprescindible, sin perjuicio de que el Estado podría utilizar una ley para planificar la economía, realizando las consultas que se estimasen oportunas. No existe un mandato constitucional imperativo sobre la implantación de este modelo de Planificación.

### ***3.4. “(...) 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”***

Estos criterios finalistas aportan profundidad comprensiva y fundamentación al precepto. Como contrapunto, pueden conducir a interpretaciones restrictivas de la planificación. En cualquier caso, las finalidades a que se refiere el actual precepto ya están contempladas por la propia Constitución en otros lugares, como en los arts. 9.2, 31.2, 40.1, 130, etc.

### ***3.5. “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación”***

En caso de optarse por mantener una redacción del precepto tan procedimentalizada como la que actualmente tiene, la referencia a que sólo el Gobierno pueda presentar proyectos de planificación de la actividad económica general en las Cortes Generales debe preservarse. Para la elaboración de estos proyectos se requiere una buena organización administrativa y no será siempre suficiente la llamada Administración ordinaria.

### ***3.6. “(...) de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas”***

El Tribunal Constitucional se ha ido pronunciando sobre todo lo relacionado con la planificación económica general a través del art. 149.1.13ª CE. A través de este artículo el Estado se asegura un protagonismo en la dirección económica que no es menor que el que podía haber conseguido a través del art. 131. Este precepto reconoce al Estado competencia exclusiva sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. El art. 148.1.13 CE permite a las CC.AA. asumir competencias para el fomento de su desarrollo económico, aunque “dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”. Los Estatutos de Autonomía han reconocido, con distinta intensidad, las competencias planificadoras de la actividad económica de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado.

La jurisprudencia del TC ha establecido que el principio constitucional de unidad económica es una proyección del principio de unidad del Estado, del que se deduce la exigencia de que el orden económico sea uno en todo el Estado, de manera que, cuando para conseguir los objetivos de la política económica nacional sea precisa una acción unitaria en el conjunto del territorio estatal, el Estado incluso puede efectuar una planificación de detalle, sin perjuicio de que las CC.AA. que poseen competencias de desarrollo y ejecución de los planes estatales puedan establecer medidas planificadoras complementarias y coordinadas con las estatales. La actuación del Estado no puede vaciar las competencias asumidas por las CC.AA en

materia de planificación (STC 119/2016), sino que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE “deben ceñirse a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan” (STC 193/2016). Dentro de la competencia de dirección de la actividad económica tienen cabida “las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (por todas, STC 68/2017). Cuando se trata de medidas concretas de las CC.AA, el TC analiza si tienen incidencia “directa y significativa” en el ámbito de la economía general (STC 119/2016).

Pero de lo que habla el art. 131 CE es de las previsiones suministradas por las CC.AA. al Gobierno a la hora de elaborar los proyectos de planificación de la actividad económica general a que se refiere este artículo y en este sentido es constatable que las CC.AA han ido optando, como hemos indicado, por formas de colaboración y coordinación con el Estado más flexibles que las que ofrece el art. 131, aunque no se trate de modelos de planificación o programación en sentido estricto.

Es cierto que artículos como el 131 no tienen buen encaje en los Estados compuestos, porque son centralizadores, pero, por otra parte, si se mira de otra manera, el art. 131.2 constituye uno de las más importantes posibilidades que brinda la Constitución a las Comunidades Autónomas para participar, “como agentes activos”, en el diseño de la política económica nacional (Martín Retortillo)

### ***3.7. “(...) y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”***

La Constitución nos habla en el art. 131.2 de “un Consejo” al que no pone nombre, pero que recuerda al Consejo Económico y Social de otras Constituciones de nuestro entorno y de organismos supranacionales. Como telón de fondo se encontraba el problema, que no es fácil de resolver, de conseguir que la planificación de la actividad económica sea democrática.

El Consejo Económico y Social de la Ley 21/1991 es “un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral” (art. 1.2), y no puede ser sin más considerado el Consejo previsto en el art. 131.2 CE. Se podría hablar incluso de un Consejo Económico y Social (Ley 21/1991) y un Consejo de Planificación de la actividad económica general (art. 131.2 CE).

La configuración institucional del Consejo Económico y Social que se lleva a cabo en la Ley 21/1991 no coincide con la función asignada al Consejo por el art. 131.2. En el art. 131.2 no se prevé más que la creación de un consejo encargado de institucionalizar el asesoramiento de los agentes sociales a la planificación, solamente eso. Esto no quiere decir que no pueda ser un órgano válido llegado el caso, con la adaptación o ampliación de competencias necesarias, para afrontar las funciones a que se refiere el art. 131.2. De hecho, sería absurdo que hubiese dos organismos representativos distintos (Bassols Coma). Pero

lo que tampoco puede ser considerado el Consejo Económico y Social es una instancia dirimente de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas .

No estando obligados constitucionalmente a la planificación ni tampoco a la creación del Consejo del art. 131.2, se podía haber propuesto “un Consejo de origen constitucional al que, además de colaborar en la planificación económica, se le atribuyeran otras competencias relacionadas con la materia laboral y socioeconómica”, pero sin embargo la Ley 21/1991 creó un Consejo “sin vinculación alguna con el art. 131 CE y, por supuesto, sin atribuirle la competencia de asesoramiento del Gobierno en materia de planificación económica”, de manera que el órgano creado “no encuentra fundamento expreso en el texto constitucional, aunque sí implícito (en el art. 9.2)” (Agustín S. de Vega).