

I. ESPAÑA

EL PLAN ENERGETICO NACIONAL (PEN) 1983

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PEN-83: II.1. *Estructura y contenido.* II.2. *Naturaleza.* II.3. *Significado.*—III. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PEN-83: III.1. *Consideración general.* III.2. *Las fases de la tramitación parlamentaria.* III.3 *Las resoluciones acordadas por el Congreso de los Diputados.*—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El Pleno del Congreso, en su sesión del 28 de junio de 1984 —la última del primer período de sesiones de este año—, aprobaba un conjunto de resoluciones propuestas por diferentes Grupos Parlamentarios relativas al Plan Energético Nacional 1983 (PEN-1983) (1). El quinto apartado de las aprobadas con carácter general señala lo siguiente: «El Congreso estima por ello válida en lo fundamental, la descripción de la situación energética española que se incluye en el documento del Plan, así como las líneas generales de actuación que en él se proponen para modificar la situación de partida.» Con la aprobación de esta propuesta presentada por el G.P. Socialista, el Congreso de los Diputados asumía las líneas generales del PEN, a la vez que aprobando otras propuestas puntualizaba algunos aspectos y manifestaba criterios sobre aquél. Con ello se ponía fin a un largo procedimiento, primero de elaboración del Plan por parte del Ministerio de Industria y Energía para su posterior aprobación por el Gobierno; después, ya en fase parlamentaria, era sometida al contraste de posiciones de los diferentes grupos políticos. El ministro de Industria y Energía, señor Solchaga, resumía esta última fase en el discurso que cerraba dicha tramitación parlamentaria señalando que «el hecho de que las transaccionales hayan podido votarse de una vez y prácticamente con la unanimidad de la Cámara, da una sensación bastante clara de hasta qué punto, manteniendo cada cual sus posiciones sin embargo hemos podido llegar a acuerdos, (...)» (2).

La presente crónica tiene tres partes bien diferenciadas. La primera se centra en el PEN en sí mismo considerado; pretende trazar sus líneas maes-

(1) Publicadas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» («BOCG»), número 58 E, de 11 de julio de 1984, pp. 691-699.

(2) «Diario de Sesiones del Congreso» núm. 142, de 28 de junio de 1984, p. 6434.

tras así como fijar su naturaleza, en especial destacando el hecho de que sus previsiones carezcan de fuerza legislativa, desenvolviéndose por el contrario en el campo estrictamente político.

Una segunda gira sobre la tramitación parlamentaria del PEN: fases y problemas planteados, con especial mención de las resoluciones aprobadas por el Congreso, en cuanto suponen actos de relevancia externa mediante los que esta Cámara manifiesta su posición ante el PEN-83.

Finalmente se esbozarán algunas consideraciones sobre cuestiones surgidas al hilo del examen del PEN, en concreto con aquellos institutos o procedimientos no utilizados en la tramitación de éste.

En fin, no debemos concluir estas líneas preliminares sin advertir que es la perspectiva jurídica la utilizada para desarrollar esta crónica que, por otro lado, como tal, se reduce más bien a describir lo acontecido que a proponer soluciones diferentes a éstas, y, todo lo más, a apuntar algunos problemas que pueden ser objeto de otros trabajos.

II. EL PEN-83 (3)

II.1. Estructura y contenido

El Plan está estructurado en tres partes de desigual extensión. La primera traza una visión global; la segunda se ocupa del análisis desagregado del consumo y de la oferta energética; la tercera, finalmente, fija las opciones globales de racionalización energética.

La visión global del Plan —que ocupa exactamente el capítulo primero titulado «Las bases de la planificación energética»— se inicia justificando la necesidad de revisar el PEN-79. Son cuatro, por tanto, las causas que han llevado a presentar un nuevo Plan Energético:

«— La elaboración por el Gobierno de un Plan Económico trienal (1984-1986) que afecta necesariamente al programa energético, fuertemente interrelacionado con el primero.

— Un contexto energético mundial diferente al existente cuando se realizó el último Plan Energético.

— Una situación española muy alejada de las últimas previsiones energéticas.

— Una estructura económica insuficientemente adaptada a las nuevas realidades impuestas por la crisis» (4).

Tras desarrollar las anteriores aseveraciones, se exponen los tres problemas fundamentales que, a juicio del Plan, se consideran como causa de que nuestro país tenga un sector energético con una desfavorable posición rela-

(3) Las referencias que se hacen en la presente crónica lo son al texto publicado en el «BOCG», Congreso de los Diputados, serie E, núm. 42, de 14 de mayo de 1984, pp. 385-469. Hay una corrección de error publicada en el «BOCG», serie E, núm. 54, de 25 de junio de 1984, p. 654.

(4) «BOCG», cit., p. 390.

tiva en comparación con los países industriales de la OCDE: un crecimiento excesivo a lo largo de la década anterior del consumo de petróleo y del total de energía primaria en relación al PIB; unos niveles escasos de producción energética nacional y por tanto una fuerte dependencia de las importaciones, con la consiguiente vulnerabilidad en el abastecimiento energético; y una sobrecapacidad de producción significativa en los subsectores de refino de petróleo, generación de electricidad y regasificación, encontrándose además varios proyectos en fase de construcción adelantada (5).

La finalidad del PEN-83 es abordar estos problemas mediante una adecuada planificación energética para el período de 1984 a 1992, fijando como objetivos básicos los siguientes:

«Reducir la vulnerabilidad del abastecimiento energético español.

— Mejorar la eficiencia energética en los sectores consumidores y transformadores de energía, impulsando el ahorro y conservación.

— Utilizar óptimamente los recursos para satisfacer la demanda. Este objetivo se manifiesta en dos vertientes fundamentales: absorber el exceso de capacidad existente en el sector energético y sanear financieramente a las empresas de este sector» (6).

La parte primera del Plan aborda también otros aspectos como los efectos macroeconómicos derivados de éste, el medio ambiente y la repercusión sobre la planificación de cambios en el entorno.

La parte segunda desarrolla las bases de la planificación energética distinguiendo entre las dos facetas del mercado: demanda y oferta energética. Respecto de aquéllas se fijan los objetivos del Plan en relación con la demanda de energía final prevista para el período 1983-1992, haciendo especial hincapié en los programas de ahorro, conservación y sustitución energética, al ser un objetivo fundamental, según se ha dicho.

El análisis de la oferta energética se hace por sectores: eléctrico, petróleo, carbón, gas natural y energía renovables. Sin embargo, se aclara que: «no resultaría correcto interpretar la metodología de este PEN como la búsqueda de una estructura adecuada de oferta energética, una vez que se han fijado unos objetivos determinados de demanda. El planteamiento no es, dada una demanda exógena, obtener la estructura óptima de la oferta. Por el contrario, el planteamiento metodológico ha consistido en la búsqueda de un equilibrio demanda-oferta, partiendo del fundamento de una amplia interacción entre ambas» (7).

Finalmente, en el capítulo cuarto, se determinan las bases para una política de precios energéticos que haga «compatible la alternativa diseñada, que se materializa en los balances energéticos, con las decisiones individuales de los agentes económicos que son los determinantes últimos de los distintos consumos» (8).

(5) «BOCG», cit., p. 396.

(6) «BOCG», cit., p. 396.

(7) «BOCG», cit., p. 423.

(8) «BOCG», cit., p. 456.

En la parte tercera se tratan las políticas globales de racionalización energética, centrándolas en la investigación y desarrollo tecnológico y las reformas institucionales en el sector. Estas últimas, desarrolladas en el capítulo sexto, son las siguientes: nacionalización de la red de alta tensión; integración vertical de las empresas en el sector de petróleo; establecimiento de las reglas de funcionamiento en las empresas del sector del gas natural; los cambios institucionales que requiere la política nuclear del Gobierno de cara a facilitar la identificación de todos los costes generados por la utilización de dicha energía; transformación del Centro de Estudios de la Energía en un Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético (IDAE); reestructuración de la Junta de Energía Nuclear; creación de fondos similares al ya existente en el sector eléctrico, en el carbón y en hidrocarburos destinados a la financiación de las actividades de investigación acordes con el PEN-83 (9).

II.2. *Naturaleza*

El breve resumen realizado en el apartado anterior permite constatar la *ausencia de lenguaje normativo*. El PEN-83 se limita, por un lado, a describir situaciones existentes y a emitir juicios o valoraciones sobre éstas —por ejemplo, sobre la situación energética mundial y la respuesta de España en la última década (10)—, y por otro, a programar las líneas que debe seguir la política energética en el período 1984 a 1992.

Sin embargo, existe alguna afirmación equívoca en dicho texto, como cuando señala que: «En este Plan no sólo se aporta una alternativa para el período 1984-1992, sino que se incluyen medidas y acciones que tratan de asegurar el cumplimiento de la misma» (11). Lo cierto es que esta idea no tiene respuesta en el resto del texto. Lo que hace el PEN es referirse a medidas ya adoptadas o que van a adoptarse en un futuro, sin que el PEN suponga la adopción de éstas. El conjunto de medidas que se prevén en el mismo resultan de actos con individualidad propia distintos del Plan o del acuerdo del Plan que se limita a recoger los ya adoptados o anunciar los que se van a adoptar. Desde el punto de vista jurídico tienen autonomía propia. Son innumerables los ejemplos en los que se refleja esta idea. Quizá resulte suficientemente expresivo lo dispuesto en el Plan en el apartado dedicado al medio ambiente: «Desde el punto de vista normativo, existen problemas cuya resolución obliga a que la legislación en vigor deba actualizarse y completarse estableciendo los mecanismos adecuados para su eficaz cumplimiento.» Y más adelante: «para dar solución a los problemas mencionados, se prevén las medidas siguientes: modificación de la legislación en minería mediante disposiciones adicionales al Real Decreto 2294/1982 (...) fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico (...)» (12).

(9) «BOCG», cit., pp. 461 y ss.

(10) «BOCG», cit., p. 391.

(11) «BOCG», cit., p. 396.

(12) «BOCG», cit., pp. 405 y 407.

En efecto, el PEN no modifica la legislación vigente, sino que recoge algunas de las modificaciones ya realizadas o prevé las que se van a realizar en un futuro próximo. Manifiesta la intención del Gobierno de adoptar esas reformas en la legislación vigente, aprobando las correspondientes medidas reglamentarias o presentando a las Cortes Generales los proyectos legislativos pertinentes. En suma, recoge la política del Gobierno en el campo energético así como los motivos que le llevan a tal, incluyendo las previsiones de reformas normativas que deberán impulsarse por los cauces jurídicamente pertinentes. En fin, el lenguaje utilizado se acomoda más al de las exposiciones de motivos que deben acompañar, conforme al artículo 88 de la Constitución, a toda iniciativa legislativa gubernamental y existen coincidencias que avalan esta idea (13).

Hay otros elementos que abundan en esta idea: omisión de su publicación en el «BOE», requisito imprescindible para que toda norma jurídica entre en vigor (artículo 2.1 del Código Civil), no intervención del Senado en su tramitación, ... En suma, de modo concluyente, cabe afirmar que *el PEN carece de fuerza jurídica vinculante*. Su eficacia se reduce únicamente al campo político. Es una previsión política y como tal sujeta a los controles que por esta vía puedan articularse en un régimen parlamentario. Su incumplimiento podrá dar lugar a iniciativas parlamentarias tales como preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley, mociones... *Pero, en ningún caso podrá alegarse ante un órgano jurisdiccional el incumplimiento de las previsiones del PEN*. Es decir, el PEN-83 está sujeto a tutela política pero no jurisdiccional.

Esta articulación política salva la conocida polémica acerca de la tensión plan-norma y más en concreto plan-norma legislativa (14). En Francia —donde se ha mantenido la aprobación de los planes mediante ley desde 1954— se sigue un procedimiento parlamentario especial por el que el Gobierno somete inicialmente al Parlamento un esquema de opciones para, una vez discutidas éstas y elaboradas las correspondientes resoluciones por el órgano legislativo, proceder a la elaboración del plan por el Gobierno sometiendo definitivamente a la aprobación del Parlamento (15). Por el contrario,

(13) Comparar, por ejemplo, lo indicado en el PEN sobre la nacionalización de la red de alta tensión («BOCG», cit., pp. 462-464) y la exposición de motivos del proyecto de ley sobre Explotación Unificada del Sistema Eléctrico Nacional (publicado en «BOCG», serie A-I, de 16 de junio de 1984, pp. 1265-1268), en tramitación parlamentaria al redactarse estas líneas.

(14) Sobre este tema son especialmente clásicas las palabras de HAYEK: «Una Asamblea democrática votando y enmendando un plan económico global, artículo por artículo, tal como se delibera sobre un proyecto de ley ordinaria, carece de sentido. Un plan económico, si ha de merecer tal nombre, tiene que responder a una concepción unitaria. Incluso si el Parlamento pudiera avanzando paso a paso aprobar un proyecto, éste, al final, no satisfaría a nadie. Un todo complejo, cuyas partes deben ajustarse cuidadosísimamente entre sí, no puede lograrse a través de un compromiso entre opiniones contrapuestas» (*Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid 1978, p. 67).

(15) Sobre éste, así como sobre toda la problemática calificadora, véase la completa exposición del profesor BASSOLS COMA en *El modelo económico en la Constitución española*, vol. 2, Instituto de Estudios Económicos, pp. 237-461, y en concreto sobre este tema, pp. 347 y ss.

en el Reino Unido, desde el «National Plan» (1964-1970), se mantuvo la forma de declaración gubernamental sin sanción legislativa (16). En definitiva, éste es el procedimiento adoptado en el caso que nos ocupa. Sobre este punto tendremos ocasión de volver al final de este trabajo, al hacer una breve referencia al artículo 131.1 de la Constitución.

II.3. *Significado*

¿Qué sentido tiene entonces el PEN-83? Brevemente expondremos algunas de las funciones que, a nuestro juicio, desempeña el PEN.

En primer lugar, como toda planificación se inscribe dentro del proceso racionalizador propio de la época contemporánea. Como ha escrito con extrema claridad el profesor GARCÍA-PELAYO, «la planificación, en términos generales, es inherente a toda acción racionalizada que implique relación de objetivos, medios y tiempo y, por consiguiente, lo ha sido siempre a la acción política estatal (...). No hay Estado que no planifique bien mediante planes sectoriales (...), bien mediante planes regionales (...), bien mediante planes para el conjunto de la economía nacional (17). El propio PEN-83 apunta esta idea: (...) «la planificación energética tiene que contribuir y apoyar la nueva política dirigida a sanear la economía española (...)» (18). Como plan sectorial se integra en una planificación más amplia como es la de la economía nacional.

Pero además está la otra cara de la moneda, al menos en un sistema de economía de mercado (art. 38 de la Constitución): el de los diferentes sectores sociales afectados. Para éstos, la aprobación de un plan cuyo ámbito temporal de vigencia es de diez años permite una clarificación de sus intereses y expectativas, creando una mayor certeza en su actuación. En otras palabras, un saber a qué atenerse. El Gobierno, mostrando esas previsiones, permite el que los diferentes sectores sociales afectados puedan a su vez realizar sus propias previsiones, eliminando incertidumbres.

Pero el PEN-83 no se reduce a un acto del Gobierno sino que éste lo somete al Parlamento para su aprobación. Con ello aparecen otra serie de matices que merecen un tratamiento aparte.

III. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PEN-83

III.1. *Consideración general*

Ante todo, el envío del PEN a las Cortes Generales constituye una manifestación más de las relaciones entre Parlamento y Gobierno en un régimen parlamentario. Como es sabido en éste, si bien no se confunden Go-

(16) Véase BASSOLS COMA, ob. cit., p. 272.

(17) GARCÍA-PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Zaragoza, 1979, pp. 47-48.

(18) «BOCG», cit., p. 390.

bierno y Parlamento, como ocurre en el régimen de asamblea, existiendo una clara distribución de competencias entre uno y otro, debe darse un continuo «diálogo» entre ambos. Lo que LOEWENSTEIN denomina interdependencia por integración. Puede traerse aquí entonces todas aquellas funciones que la doctrina considera como propias de los Parlamentos contemporáneos: cauce de publicidad y control de los actos del Gobierno, que ejerce un necesario liderazgo; tribuna privilegiada de la oposición, que puede no sólo criticar las medidas del Gobierno sino también exponer sus alternativas; función integradora, no sólo de la oposición sino de la propia mayoría haciéndola partícipe de la dirección política; perfeccionamiento de los actos gubernativos, ...

Interesa hacer especial hincapié en la función legitimadora que aparece aquí con especial relevancia. Sometiendo el Plan al Parlamento el Gobierno refuerza su posición política. Su aprobación parlamentaria implica que el órgano representativo de la soberanía nacional asume como propio el hasta ahora únicamente acto gubernativo. Se traslada la responsabilidad política de esa decisión o mejor se comparte ésta. El Parlamento se hace así coautor del Plan, al aprobarlo estableciendo además una serie de directrices al aprobar otras resoluciones, que complementan el contenido de aquél. Finalmente, esa pretensión legitimadora es coherente con el período de vigencia del Plan, muy superior, al menos teóricamente, a la duración del Gobierno autor del mismo.

III.2. *Las fases de la tramitación parlamentaria*

El Reglamento del Congreso dedica el capítulo II del Título XI a los programas y planes remitidos por el Gobierno. En el único artículo de que consta, el 198, dispone el envío de éstos a la Comisión correspondiente, cuya Mesa deberá organizar la tramitación y plazos en su ámbito, y la eventualidad de que la Comisión designe una Ponencia que estudie el Plan, remitiéndose en lo demás a lo dispuesto en el capítulo anterior salvo que la Mesa del Congreso decida que las propuestas de resolución deban debatirse en el Pleno, en cuyo caso el plazo de presentación de aquéllas será de tres días. Por lo que se refiere al capítulo al que se remite —dedicado a las comunicaciones del Gobierno— en lo que aquí importa, los artículos 196 y 197 únicamente regulan los turnos de intervención para el debate en Comisión o en Pleno y a la tramitación de las propuestas de resolución.

La insuficiente regulación dio lugar a una reunión de la Junta de Portavoces en orden a determinar la tramitación del Plan Energético Nacional, tratando además de cumplir el deseo del Gobierno de que ésta se pudiera realizar dentro del período de sesiones. En su reunión de 10 de mayo de 1984 acordó lo siguiente: 1.º El plazo de presentación por los Grupos parlamentarios de solicitudes de comparecencia de autoridades, funcionarios u otras personas ante la Comisión, finalizaría el jueves 17 de mayo. 2.º Celebración de sesiones informativas en el seno de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, donde se sustanciarían las indicadas comparecen-

cias, una vez aprobadas conforme a lo que dispone el artículo 44 del Reglamento así como la resolución interpretativa de la Presidencia de 2 de noviembre de 1983 (19). 3.º Debate del PEN-83 en la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios. 4.º Presentación de propuestas de resolución por los Grupos Parlamentarios, en el plazo de tres días desde que finalice el debate. 5.º Debate y votación por el Pleno de la Cámara de las propuestas de resolución admitidas a trámite (20).

En consecuencia podemos sintetizar las siguientes fases de tramitación parlamentaria:

a) *Admisión a trámite y publicación*

La Mesa del Congreso admitió a trámite el PEN-83 en su sesión de 9 de mayo de 1984, ordenando su publicación (21).

b) *Sesiones informativas de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios*

Se celebraron tres sesiones de mañana y tarde los días 29, 30 y 31 de mayo (22): un total de más de veintiséis horas de sesión. Comparecieron autoridades y funcionarios públicos (23), representantes de grupos de intereses relacionados con la materia (24), así como otros expertos (25). Cada comparecencia se sustanció mediante una primera intervención de representantes de cada Grupo Parlamentario, de menor a mayor, interviniendo en primer lugar el solicitante de la comparecencia, y, a continuación, en un sólo turno, intervención del compareciente dando contestación a las anteriores preguntas. La flexibilidad mostrada por la Presidencia de la Comisión no fue óbice para intervenir en aquellos casos en los que podía perder este trámite su genuino sentido informativo. En concreto tratando de evitar que

(18) Véase «BOCG» núm. 8, serie E, de 4 de noviembre de 1983.

(20) Existe un antecedente de esa tramitación en el debate sobre el PEN-79 (véase «BOC» núm. 195, de 1 de diciembre de 1978), aunque entonces estaba vigente el Reglamento provisional de la Cámara que tenía una regulación diferente.

(21) Véase nota 3. Igualmente remitió el Plan a la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios a efectos de lo establecido en el artículo 198 del Reglamento, acordando que las propuestas de resolución que pudieran presentarse serían debatidas por el Pleno de la Cámara.

(22) «Diario de Sesiones del Congreso», Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, núms. 178, 179 y 180, pp. 5454-5663.

(23) Tantos altos cargos de los Ministerios, como el secretario general de la Energía, el secretario general de Economía y Planificación, el director general de Obras Hidráulicas..., como directivos de empresas nacionales (presidente del INI, presidente de ENDESA, consejero delegado de CAMPSA...).

(24) Empresariales (p. ej., presidente de UNESA, presidente de ASERPETROL, director general de CEPESA...), sindicales (el secretario general de CCOO de la Minería y el secretario general de UGT de la Minería del Carbón) y de otro tipo (como, por ejemplo, la intervención de un miembro de la Coordinadora Ecológica de Madrid o del Consejo Superior de Industria).

(25) Ex ministros, como el señor Bayón Marín; catedráticos, como el señor Ariño Ortiz o el profesor Tarrach. Para todos estos casos véanse los citados «Diarios de Sesiones».

se iniciase un debate entre los Grupos Parlamentarios o de éstos con las personas que comparecían (26). Podría decirse que este trámite tiene un cierto sentido de *instrucción* previa al debate. Sin embargo, en ocasiones, se ha producido una instrumentalización política que desdibuja ese sentido. Bien porque se utiliza a criticar la actividad desarrollada por la persona compareciente o de la empresa a la que pertenecen; bien de otra parte, poner en boca de personas ajenas posiciones políticas propias. Esta práctica incluso motivó un breve debate en la Comisión (27).

c) *Debate del PEN en Comisión*

Con un total de más de diecisiete horas de debate, éste se inició con la presentación del Plan por el ministro de Industria y Energía, señor Solchaga, el martes 12 de junio, continuando los días 13, 18 y 20 de junio (28). Tras la presentación del ministro, el debate fue ordenado por la Presidencia de la Comisión en cuatro partes: uno de carácter global y tres sectoriales relativos al sector eléctrico, al de hidrocarburos, y al de otras energías. En un primer turno intervendrían los representantes de los diferentes Grupos Parlamentarios, de menor a mayor, intervención a continuación del ministro que respondería a las cuestiones que se le formularan (29) y finalmente turno de réplica. En este caso el debate debía centrarse propiamente en el PEN, ya que en el Pleno lo que se debate son las propuestas de resolución presentadas en relación con el mismo. No obstante, el deslinde no es siempre tan claro y en ocasiones junto con la fijación de posiciones se requirió del ministro nuevos datos o bien aclaración de los ya dados, aspectos éstos más propios de una sesión de tipo informativo (30).

d) *Presentación y admisión a trámite de propuestas de resolución presentadas en relación con el PEN*

La Mesa de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios fue la competente para admitir a trámite las 131 propuestas de resolución presentadas por los Grupos Parlamentarios, considerando que todas ellas eran congruentes con el Plan Energético (31).

e) *Debate en el Pleno de las propuestas de resolución*

Se llevó a cabo en la sesión plenaria celebrada los días 26, 27 y 28 de

(26) Véase, por ejemplo, la intervención del Sr. ARIÑO («Diario de Sesiones», cit., pp. 5565-5573).

(27) Véase «Diario de Sesiones», cit., pp. 5573-5574.

(28) «Diario de Sesiones del Congreso», Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, núms. 55, 56, 57 y 58.

(29) Hubo una excepción en la sesión del 20 de junio en la que el secretario general de la Energía substituyó al ministro, que había manifestado en la sesión anterior la imposibilidad de estar presente en aquella sesión a las horas indicadas; la substitución fue aprobada por unanimidad de la Comisión en la sesión anterior.

(30) Véase, por ejemplo, la intervención del diputado de la Minoría Catalana señor Gasóliba, «Diario de Sesiones», cit., núm. 56, p. 7.

(31) La numeración no es más que orientativa, pues en algunos casos una sola propuesta contenía más de ocho puntos.

junio (32). La Presidencia adoptó una ordenación material del debate, similar a la seguida en Comisión. La previsión del artículo 197.2 del Reglamento —turno de cinco minutos para defender cada propuesta— hubiera hecho el debate interminable. Por ello la Presidencia acordó la defensa agrupada de las propuestas presentadas por cada Grupo Parlamentario en relación con esas cuatro partes ya divididas en Comisión, así como a fijar su posición en relación con las presentadas por otros Grupos. Desde el punto de vista parlamentario es especialmente reseñable la admisión a trámite por la Presidencia de enmiendas transaccionales a las propuestas de resolución, por aplicación analógica de lo dispuesto para el procedimiento legislativo; por ello, la Presidencia requirió que en esos casos no hubiese oposición por parte de ningún Grupo Parlamentario y, además, se retirase la propuesta respecto de las que se transige (art. 118.3 del Reglamento). Esta vía es precisamente la que permitió la aprobación de un número importante de iniciativas de la oposición (fueron aprobadas hasta 25 enmiendas de este tipo).

III.3. *Las resoluciones acordadas por el Congreso*

Las resoluciones, como las mociones, son actos parlamentarios mediante los que la Cámara emite una declaración de voluntad, de juicio o de deseo, y que permiten su participación en la dirección política del Estado. Su eficacia, salvo en supuestos específicamente tasados —como en el caso de la moción de censura (art. 113 de la Constitución)— se desenvuelve estrictamente en el campo político. Cabe por tanto, aquí, reproducir lo que se ha dicho con anterioridad en relación con la *naturaleza* del Plan Energético, salvando, claro está, el distinto sujeto autor de la declaración. Es decir, que carecen de la fuerza obligatoria general propia de las leyes y que no son tutelables ante los órganos jurisdiccionales, únicamente quedando sujetas a una tutela de tipo político.

Esta aclaración sirve para comprender la unidad con el que debe tratarse tanto el PEN-83 como las resoluciones aprobadas por el Congreso. Es preciso proceder a una lectura conjunta de ambas. Las resoluciones, por otro lado, siguen la misma estructura del Plan Energético y se ordenan en torno al mismo (33).

Por lo que se refiere al *contenido* de las resoluciones, éstas abarcan todos los aspectos del Plan. Podrían sistematizarse del siguiente modo:

1.º Las que aprueban asumiendo las previsiones del Plan; por ejemplo, cuando se indica en la parte general: «El Congreso de los Diputados considera necesaria una revisión del PEN de 1975» ... «estimando por ello válida en lo fundamental...» (34).

2.º Las que establecen directrices generales; así, cuando al tratar el medio ambiente se señala que «se fomentará la investigación y el desarrollo

(32) «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núms. 140, 141 y 142.

(33) Véase la nota 1.

(34) «BOCG», cit., p. 691.

tecnológico dirigido a la utilización de energías menos contaminantes y al uso más limpio de la energía» (35).

3.º Las que propugnan reformas legislativas, en algunos casos enumerando los principios y criterios que deben seguirse; por ejemplo, la reforma de la Ley de Conservación de la Energía (36).

4.º Las que instan al Gobierno a adoptar medidas concretas; así, por ejemplo, que «el *stock básico* de uranio deberá reducirse hasta un máximo de U_3O_8 y 1,3 millones de UTS, para lo que ENUSA realizará las acciones oportunas» (37).

5.º De control; en la parte general, por ejemplo, se establece que «con una periodicidad anual el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados un informe, dando cuenta del cumplimiento de las actuaciones energéticas dirigidas a la consecución del Plan, para su evaluación por la Comisión de Industria» (38). Esta última fue el resultado de una enmienda transaccional pactada por los diferentes Grupos Parlamentarios y que recogía a continuación una cláusula de revisión nuclear.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Únicamente queremos destacar tres cuestiones que tienen en común el referirse a procedimientos no utilizados en la tramitación del PEN: que la planificación energética no se ha aprobado mediante ley; que en ella no ha participado el Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, al no haber sido todavía regulado; y que, finalmente, el Senado no ha llegado a conocer el PEN.

1. *El PEN-83 no se ha aprobado mediante ley*

El artículo 131.1 de la Constitución señala que «el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a...».

En el debate constituyente, el diputado señor García Añoberos expuso la que, a su juicio, era la finalidad de este precepto: «la planificación es una exigencia de la racionalidad de la actuación del sector público o del Estado, y como tal exigencia de racionalización no es necesario exigirla concretamente en la ley, sino dejarla al ejercicio normal de la facultad de quien tiene el poder en cada momento (...) Sólo en ciertos casos esta planificación puede adquirir un rango especial, y es el rango de ley (...) sólo en algunos supuestos, esta programación a largo plazo, esta racionalización de política económica a largo plazo, requerirá un rango de ley cuando se le quiera dar una solvencia especial, cuando se le quiera dar una importancia especial» (39).

(35) «BOCG», cit., p. 692.

(36) «BOCG», cit., p. 693.

(37) «BOCG», cit., p. 695.

(38) «BOCG», cit., p. 692.

(39) «Constitución española, trabajos parlamentarios», II, Cortes Generales, página 2338.

El hecho de que el PEN-83 no haya sido aprobado mediante ley es congruente con los límites del artículo 131.1 de la Constitución. Tanto de su tenor literal como de su espíritu se infiere claramente que la aprobación mediante ley debe reducirse a la planificación de la actividad económica en su conjunto y no a la de los diferentes sectores como el energético (40). Lo que permite, por otra parte, salvar algunos de los problemas que plantea la aprobación legislativa de un plan, y que se han esbozado más arriba (41).

2. *En la tramitación del PEN-83 no ha podido intervenir el Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución*

No ha sido posible ya que todavía no se ha llevado a cabo su regulación. Por otro lado, no parece que el artículo 131.2 deba interpretarse restrictivamente, conectándolo con el apartado primero de modo que pueda llegar a defenderse que únicamente los proyectos de planificación que deben aprobarse mediante ley —es decir, los relativos a la «actividad económica general»— sean los que deben someterse a la consulta del citado Consejo. Por el contrario, parece posible e incluso más acorde con las exigencias de participación del Estado social de Derecho perfilado por la Constitución (arts. 7 y 9.3), que la ley que lo regule pueda considerarle como «plataforma adecuada para la canalización de la participación de las fuerzas sociales en la política económica, con independencia o no del instrumento de la planificación» (42).

Por otra parte, en la tramitación parlamentaria del PEN se ha producido un contacto formal con los diferentes grupos sociales relacionados con el sector energético en las sesiones informativas celebradas por la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios (43). En este caso, se trata de un medio autónomo de información parlamentaria, distinto y complementario de la intervención del Consejo previsto en el artículo 131.2.

3. *El PEN-83 no ha tenido entrada en el Senado*

Efectivamente, únicamente el Congreso de los Diputados ha estudiado y aprobado el PEN-83, así como las resoluciones en torno al mismo, siguiendo el precedente del PEN-79. Ha sido así, pero podía haber sido de otro modo pues no hay precepto constitucional o legal que impida al Senado conocer los planes del Gobierno. Por otro, lado, el Reglamento del Senado, en el Título VIII, regula el procedimiento que deben seguir las comunicaciones

(40) «Contempla la actividad económica general y no sectorial» (CAZORLA PRIETO, en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA y otros, Civitas, Madrid, 1980, p. 1376. Se refiere a la totalidad y generalidad del sistema económico» (BASSOLS COMA, ob. cit., p. 407).

(41) Véase sobre todo el apartado II.2.

(42) BASSOLS COMA, ob. cit., p. 449.

(43) Véase en III.2.b), más atrás.

e informes del Gobierno, concluyendo con el debate y votación de las mociones que se presentaran a los mismos.

Ya en el debate constituyente, el senador de designación real, profesor Sánchez Agesta, defendió una enmienda por la que pedía que se aplicara la fórmula francesa pero sometiendo el plan inicial al Senado: «el Gobierno someterá al Senado, antes de formular el proyecto de ley de plan, la aprobación de las opciones y del plan de inversiones públicas» (44). La enmienda fue rechazada y el Senado fue configurado por el constituyente como una institución con una posición extremadamente débil. El presente ejemplo muestra que la práctica no ha mejorado esa situación.

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO
Letrado de las Cortes Generales

(44) *Trabajos parlamentarios*, cit., p. 4640.

