Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 459-477
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L18
© Marcos Vaquer Caballería
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 18

PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Marcos Vaquer Caballería
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN.—2. TIPOLOGÍA MATERIAL DE PLANES ADMINISTRATIVOS: 2.1. Planificación socio-económica; 2.2. Planificación de infraestructuras; 2.3. Planificación ambiental; 2.4. Planificación territorial y urbanística; 2.5. Planificación interna de la actuación administrativa.—3. NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS DE LOS PLANES: 3.1. Identidad de la planificación: entre la normación y la actuación; 3.2. Sus características comunes: *3.2.1. Motricidad; 3.2.2. Sistematicidad*; *3.2.3. Temporalidad*; 3.3. Eficacia vinculante u orientadora; 3.4. Consecuencias para su régimen de invalidez e impugnación; 3.5. La confianza legítima generada por los planes. - 4. PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN.—4.1. Consideraciones generales; 4.2. Evaluación; 4.3. Participación ciudadana y coordinación interadministrativa; 4.4. Terminación.—5. RELACIONES ENTRE PLANES.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía recomendada.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

1. A las actividades tanto públicas como privadas más complejas, para desenvolverse con eficacia y coordinación, les puede convenir un ejercicio previo de planificación y programación.

2. Cualquiera que sea la **nomenclatura** que adopten (estrategia, agenda, plan, hoja de ruta, …), los **planes** diagnostican una realidad (un territorio, una población, una actividad, un problema o una necesidad) y prevén o incluso ordenan las acciones más convenientes para transformarla, así como los medios disponibles para su ejecución, coordinando a todos los agentes afectados por ellas. En ocasiones, el concepto de programa se utiliza como sinónimo de plan detallado o específico (p. ej., Programa general de prevención y gestión de residuos y recursos de Cataluña). Pero también pueden diferenciarse como dos conceptos distintos, aunque relacionados. Los **programas** concretan y organizan temporalmente la ejecución de las acciones planificadas. Pueden contenerse en los planes o constituir un instrumento diverso y, en este segundo caso, pueden ser independientes de ellos o darles desarrollo.

3. Por ejemplo, los **planes estatales** de investigación científica y técnica y de innovación y los **planes autonómicos** de investigación, desarrollo e innovación, incluyen las ayudas estatales y autonómicas destinadas a investigación y desarrollo que se van a otorgar dentro de un concreto período de tiempo, para el cumplimiento de los objetivos de las **estrategias europea y española** de ciencia y tecnología y de innovación. El plan X estatal vigente está integrado, por cinco **programas** verticales (de recursos humanos, para la investigación y el desa-rrollo experimental, de transferencia y colaboración, de innovación y de infraestructuras de I+D+I) y otros tres transversales (de internacionalización, de cooperación autonómica y local, y de impulso a las líneas estratégicas).

4. La actividad administrativa de planificación **empezó a desarrollarse** por influjo de las ideas ilustradas y las revoluciones burguesas, que imprimieron a las políticas públicas un espíritu racionalista y un propósito reformista, respectivamente.

5. Sirvan como ejemplo el **plan para la reforma de los teatros** de Madrid aprobado por Real Orden de 21 de noviembre de 1799, los **planes generales de enseñanza** (como el que ya se manda formar al inicio del trienio liberal por Real Decreto de 14 de junio de 1820, encargando "este examen y coordinación a una comisión de personas instruidas y zelosas"), los **planes generales de carreteras** del Estado aprobados en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley de 24 de julio de 1857 (como los de 7 de septiembre de 1860, 6 de septiembre de 1864 y 11 de julio de 1877) o los **planes de ensanche** de las poblaciones en ejecución de lo dispuesto en las Leyes de 26 de diciembre de 1876 y 26 de julio de 1892 (como el de Barcelona aprobado por Real Decreto de 14 de noviembre de 1894). Tales planes todavía distaban mucho de sus sucesores en la actualidad, pero ya eran instrumentos de análisis de una situación existente y determinación de su evolución futura mediante la actuación administrativa.

6. El **mayor auge** de la planificación administrativa llegó durante el siglo xx, máxime en algunos regímenes totalitarios. En España, el régimen de Franco alumbró un completo sistema de planes de ordenación territorial y urbanística en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, que pronto coexistió e incluso se vio eclipsado por los planes económicos a partir del conocido como Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, aprobado por el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de Ordenación Económica.

7. Más que un plan, el de Estabilización de 1959 fue un conjunto de medidas legales liberalizadoras de la economía, pero la **planificación económica general** tomó cuerpo en seguida en los sucesivos planes de desarrollo (el primero, aprobado por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, para el cuatrienio 1964-1967) y se acompañó de la planificación sectorial, como por ejemplo el Plan Nacional de Vivienda para el periodo 1961-1976, aprobado por la Ley 84/1961, de 23 de diciembre, que proyectaba su ejecución en periodos cuatrienales coordinados con los planes generales de desarrollo económico del país (art. 2). Tuvo que ver en ello un cambio político dentro de la dictadura, desde la autarquía del falangismo hacia el desarrollismo de la tecnocracia, que promovería el crecimiento de la economía española mediante la inversión pública

y la apertura a la inversión exterior, lo que hizo posible la adhesión de España al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) en 1958 y a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, actual OCDE) en 1959.

8. Posteriormente, primero la transición política a la democracia y después nuestra incorporación a la que hoy es la Unión Europea han constituido una economía social de mercado (art. 3.33 del Tratado de la Unión Europea, TUE) en la que ha perdido cierto protagonismo la dirección pública de la economía a favor de la libre iniciativa y competencia empresariales (art. 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). Esta nueva orientación de las políticas públicas, sobre todo económicas, ha provocado cierta **crisis de la planificación** tal y como se venía entendiendo y practicando. Ahora bien, se trata sobre todo de una crisis de los planes rígidos y con vocación omnicomprensiva heredados del pasado, que no impide la subsistencia y aún la proliferación de la planificación en cada vez más sectores del ordenamiento, como se verá. Sólo que esta nueva generación de planes es muy distinta de la anterior. En ella predominan los instrumentos sin eficacia normativa y menos deterministas, más orientadores.

9. Esta renovada vitalidad no es un fenómeno singularmente español, sino que se observa fácilmente que está siendo impulsada por **Unión Europea**. Y no sólo por el generoso uso que hacen sus instituciones de la aprobación de planes bajo formas diversas, como conclusiones del consejo europeo (Plan de Recuperación Next Generation EU) o comunicaciones de la comisión (Estrategia Europea de Datos, Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular, Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer, Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Plan REPowerEU, …). También cuando imponen a los Estados miembros del ejercicio de la potestad de planificación. Por ejemplo, para poder acogerse a los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece dicho mecanismo, o para hacer frente a los riesgos de ciberseguridad, mediante la estrategia nacional de ciberseguridad y el plan nacional de respuesta a incidentes y crisis de ciberseguridad a gran escala a que obligan, respectivamente, los artículos 7 y 9.4 de la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022; o para vigilar el mercado, mediante una estrategia general que debe diseñarse como mínimo cada cuatro años según el artículo 13 del Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos. Con estos ejemplos transversales ya se percibe la magnitud y relevancia del fenómeno, aunque podríamos añadirles toda una pléyade de planes sectoriales asimismo impulsados desde la UE, algunos de los cuales aparecerán en la clasificación del siguiente apartado (*infra* § 18.12 ss.).

9 *bis*. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también ha contribuido a revivificar la planificación administrativa cuando ha sancionado su idoneidad para garantizar la misión de los servicios de interés económico general porque, por una parte, permite asegurar en todo el territorio un acceso suficiente y permanente a las prestaciones de que se trate y, por otra, permite controlar los gastos y asignar eficientemente los recursos disponibles (STJUE de 12 de julio de 2001, BSM Smits, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, par. 76-80). Esta doctrina hace posible la proliferación de la planificación administrativa en sectores económicos tan diversos pero importantes como la energía, los transportes, la sanidad o la vivienda.

10. La **Constitución española** (CE) habilita a la planificación para ordenar la libertad de empresa (art. 38) y da **cobertura expresa a la planificación económica general** del Estado mediante ley, "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" (arts. 131 y 149.1.13 CE).

11. Y es que la progresiva **complejidad e interdependencia** de las actividades humanas y de los riesgos que generan sobre el territorio, unida a la mayor conciencia ecológica y del cambio global de la sociedad contemporánea, hacen que, para cumplir con su función transformadora de la realidad (art. 9.2 CE) salvaguardando los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) de los ciudadanos y de eficacia de la Administración (art. 103.1 CE), los poderes públicos tengan que recurrir a la planificación como instrumento de anticipación al cambio, de promoción de la innovación, de remoción de obstáculos, de gestión de riesgos y de buen gobierno de la población y del territorio.

2. TIPOLOGÍA MATERIAL DE PLANES ADMINISTRATIVOS

12. A falta de una disciplina legal general de la actividad de planificación, la forma más pedagógica de aproximarse a su configuración y extensión en nuestro ordenamiento es hacer una somera **clasificación material**, teniendo presente que se trata de una clasificación convencional (los planes territoriales y urbanísticos, por ejemplo, podrían incluirse dentro de los ambientales, pero también ordenan la actividad económica y programan infraestructuras y además constituyen un tipo singular y muy consolidado de planificación) y que un mismo plan puede encontrar acomodo en varias de estas categorías. Por tal motivo, esta clasificación se propone con un ánimo meramente descriptivo, no prescriptivo.

2.1. Planificación socio-económica

13. En el orden económico, ha decaído la **planificación** general (*supra* § 18.10) pero sigue teniendo gran presencia la **sectorial**, debido a la necesidad de contar con una previsión de las necesidades reales de cada sector y con una programación de la correspondiente asignación de recursos económicos, en forma de subvenciones, ayudas o inversiones. A este tipo pertenecen, por ejemplo, los planes agrarios, industriales, turísticos o de vivienda previstos en la legislación autonómica correspondiente, o la planificación eléctrica o de transportes o los planes nacionales de numeración para los servicios de telecomunicaciones de la legislación estatal de dichas materias.

14. La planificación socio-económica también puede no ceñirse a un concreto sector económico, sino abordar de forma **transversal** problemas que los trascienden, como la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la coordinación del sistema español de ciencia, tecnología e innovación, o el desarrollo sostenible del medio urbano o del rural y la lucha contra su despoblamiento.

15. Para la primera, el art. 17 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres manda al Gobierno aprobar periódicamente un **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades**. Para la segunda, el artículo 6 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación idea la **Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación**, llamada a ser desarrollada mediante planes de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas. Y en relación con la gestión del medio urbano, para superar las tradicionales rigideces de

la planificación urbanística están hoy en auge **las agendas urbanas**, que carecen de eficacia vinculante, van de lo global a lo local y de lo estratégico a lo operativo, son más flexibles en su procedimiento de aprobación y más holísticas en su contenido, no ceñido al urbanismo sino abierto a la coordinación de las diversas políticas urbanas (vivienda, movilidad, cambio climático, economía circular, etc.). La Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible ha ideado un sistema de planificación que va desde el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal **en Movilidad** (IPEEM) hasta los planes municipales y de los grandes centros de actividad y de trabajo (arts. 22 a 26) y que hay que diferenciar de la planificación de las infraestructuras de transporte (art. 49 e infra, § 16). Por lo que hace al desarrollo sostenible del medio rural, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural hace descansar su efectividad en la programación (art. 4) y, en particular, en el **Programa de Desarrollo Rural Sostenible**, que configura "como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural", dotado de carácter reglamentario y plurianual (art. 5). Desde entonces, han proliferado los planes para impulsar el desarrollo rural y/o combatir su despoblamiento: aparte del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, el Estado ha aprobado la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, a los que habría que añadir las agendas, estrategias y demás planes promovidos por las comunidades autónomas.

2.2. Planificación de infraestructuras

16. La planificación de grandes **infraestructuras de comunicación, transporte y energía** (puertos, aeropuertos, vías ferroviarias, carreteras, redes energéticas) se encuentra a medio camino entre la **planificación económica** sectorial y la **planificación territorial**, en la medida en que incluye previsiones relativas a la financiación de su construcción o mejora y determina también su ubicación en el territorio (localización y trazado).

17. Esta dualidad entre planificación de la actividad económica y de la infraestructura física puede observarse en los artículos 52 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que regula la planificación estratégica que debe aprobar el Ministerio de Fomento, los **planes estratégicos de la autoridad portuaria** y el **plan director de infraestructuras del puerto**. Pueden traerse aquí también a colación el **plan estratégico de las carreteras** del Estado regulado en el artículo 7 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, la **planificación de las infraestructuras ferroviarias** prevista en el artículo 5 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, o los planes nacionales de **banda ancha o de conectividad digital** y los de utilización del **dominio público radioeléctrico** a que se refieren los artículos 48.4 y 85.4.a) y 86.a) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. Dentro del género de la planificación eléctrica, el artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico identifica singularmente a la **planificación de la red de transporte** —constituida por las líneas, parques, transformadores y otros elementos eléctricos de alta tensión— como la única a la que atribuye carácter vinculante. Y es que dicha planificación ya no se refiere genéricamente a la actividad eléctrica, sino específicamente a las infraestructuras territoriales de transporte del fluido eléctrico.

18. El objetivo de **interconexión** de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía a **nivel europeo**, para dar cumplimiento al art. 170 TFUE, se materializa a través de instrumentos de planificación más complejos, que incluyen la identificación de proyectos de interés común, cuya ejecución debe ser planificada por los organismos europeos de cooperación de los gestores de las redes.

19. Por ejemplo, para las **redes transeuropeas de energía**, el Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropea, prevé la aprobación de un **plan decenal de desarrollo de la**

red a escala de la Unión, basado en metodologías acordadas de análisis coste-beneficio que permitan comparar proyectos y elaborado por la red europea de gestores de las redes de transporte de electricidad y la red europea de gestores de las redes de transporte de gas.

2.3. Planificación ambiental

20. También en la legislación medioambiental es común remitir a los planes la culminación de su función de ordenación de los **recursos naturales** y la programación de la actividad administrativa de ejecución.

21. Sirvan como ejemplo la estrategia para la adaptación de la **costa** a los efectos del cambio climático y los planes autonómicos concordantes que la disposición adicional 8.ª de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas manda elaborar y aprobar; la **planificación hidrológica**, formada por los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional, todos ellos de carácter vinculante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Aguas; la **planificación forestal**, integrada por la Estrategia Forestal Española, el Plan Forestal Español y los planes de ordenación de los recursos forestales a que se refieren los artículo 29 a 31 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; o el sistema de planes establecido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), encabezado por el **Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, que puede desarrollarse mediante planes sectoriales, la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas y planes de ordenación de los recursos naturales.

22. La contribución de las entidades locales al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible marcados para la agenda 2030 en lo que atañe al **cambio climático y la transición energética** también se basa en la planificación (en concreto, en los **planes locales para el clima y la energía**, que deben identificar, para cada municipio, el origen y la cantidad de emisiones de CO2 y establecer las medidas previstas para su reducción).

2.4. Planificación territorial y urbanística

23. De conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), "la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste." En la tradición española, estas dos funciones públicas se ejercen mediante sendos sistemas de planes lógicamente relacionados. Los **planes de ordenación territorial** son de competencia autonómica, ámbito supralocal, carácter estratégico y eficacia normalmente directriz, mientras que los de **ordenación urbanística** son de competencia eminentemente municipal, ámbito local, carácter operativo y eficacia directa.

24. A ellos se han añadido recientemente, por impulso del Derecho de la Unión Europea y ante la creciente presión que la actividad humana y el cambio climático

ejercen sobre el medio marino, los nuevos **planes de ordenación del espacio marítimo** regulados por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino y el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, y aprobados por el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero. Estos planes pueden equipararse a los de ordenación del territorio, porque van más allá de una planificación meramente ambiental (de los ecosistemas marinos y su biodiversidad, del paisaje y del patrimonio subacuático) o económica (de sus aprovechamientos extractivos, piscícolas o energéticos o de la actividad portuaria y de navegación, por ejemplo) para tratar de combinar ambas perspectivas y planificar cabalmente el espacio marino bajo soberanía española, teniendo en cuenta además las interacciones entre tierra y mar.

24 *bis.* Esta analogía sustancial entre la ordenación del territorio (espacio terrestre) y del *aquitorio* (espacio marino) explica que ambos utilicen la técnica de la zonificación, que su ordenación de usos sea vinculante para la Administración pero no cree por sí sola derechos u obligaciones para los particulares y que su aprobación o modificación no dé lugar a indemnización, así como la prevalencia de los planes de los espacios protegidos. Pese a todo ello, el Tribunal Supremo ha declarado que "se trata de una técnica de planificación que no se asemeja a la de ordenación del territorio", quizás queriendo referirse más bien a la de ordenación urbanística (STS de 11 de julio de 2024, ECLI ES:TS:2024:3779). En todo caso, donde sí difieren es en el plano competencial, pues ya se ha advertido que los planes de ordenación territorial son una competencia autonómica exclusiva, mientras que los planes de ordenación del espacio marino han sido aprobados por el Estado al amparo de las competencias básicas que le reservan los artículos 149.1.13ª y 23ª de la Constitución española.

2.5. Planificación interna de la actuación administrativa

25. Hasta ahora nos hemos referido a planes ordenadores de la sociedad, la economía, el medio ambiente o el territorio. Pero las administraciones también planifican su propia actividad y tales planes, pese a su carácter interno (o interadministrativo, cuando desarrollan actuaciones conjuntas, colaborativas o coordinadas de varias administraciones), pueden desplegar cierta eficacia *ad extra* en la medida en que la tenga la actividad administrativa que organizan (*supra* § 13.51 y 14). Suele tratarse, en este caso, de una planificación más operativa que estratégica, dentro de la que tienen cabida, por ejemplo, los **planes de actuación** o la **planificación normativa**. Los primeros organizan la actividad de la Administración, disponiendo el desarrollo en el tiempo de sus actuaciones inspectoras, de fomento o de servicio público, por ejemplo. Los segundos hacen lo propio con las iniciativas normativas de la Administración.

26. Entre los primeros, pueden citarse los **planes de actuación** de que deben dotarse todos los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), los **planes provinciales de cooperación a las obras y servicios** de competencia municipal del artículo 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) o los **planes**

anuales o plurianuales de actuación que el artículo 20.16 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia atribuye a dicha comisión elaborar y aprobar. También los **planes de inspección**, como los de los servicios sociales previstos en la legislación autonómica en la materia o los de los servicios de transportes, previstos en el artículo 35.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, "que darán a las actuaciones inspectoras un carácter sistemático" para aumentar su objetividad y eficacia. O los **planes de fomento**, como los planes estratégicos de subvenciones que, con carácter general, el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones manda aprobar a las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones o, en particular, los que los artículos 3 y 4 de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas manda aprobar al gobierno, con la dotación presupuestaria adecuada, para garantizar la continuidad en el tiempo de las políticas de promoción de la lectura. En materia de **servicios públicos**, puede traerse a colación los planes de salud previstos en los artículos 51, 54, 70 y ss. de la Ley Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad o la programación de la red de centros que manda hacer el artículo 109 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación para asegurar una oferta suficiente de plazas educativas públicas.

27. La **planificación normativa**, por su parte, forma parte de las medidas de mejora regulatoria (*better regulation*) introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Su artículo 132 manda a la Administración General del Estado publicar anualmente un plan normativo con las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (*supra* § 16.55).

3. NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS DE LOS PLANES

3.1. Identidad de la planificación, entre la normación y la actuación

28. El plan administrativo es un tipo especial de actuación administrativa que tiene por objeto el diagnóstico de una realidad compleja y la determinación de objetivos, criterios y medios para su transformación en un periodo de tiempo. Con frecuencia, los planes tienen atribuida naturaleza normativa (son disposiciones de carácter general), pero no siempre es así y el artículo 4.1 LBRL califica a la planificación como una potestad distinta de la reglamentaria.

29. Esto es posible porque en el proceso de determinación progresiva del Derecho, los planes cumplen una **función lógicamente intermedia** entre la legislación (en su sentido amplio, comprensivo de leyes y reglamentos) y su ejecución. Esta función intermedia es manifiesta cuando el plan viene específicamente mandado por una ley y su vigencia es condición para poder adoptar determinados actos administrativos o privados de ejecución. Pero también se cumple cuando es simplemente previsto por la ley e incluso en ausencia de cobertura legal específica, porque el plan siempre se interpone lógicamente entre el marco legal (el material, el procedimental y de régimen jurídico de las AAPP y el presupuestario, por ejemplo) y su ejecución, determinando opciones y prioridades para el cumplimiento de los principios y las reglas mediante objetivos y medidas y programando temporalmente la actuación y el gasto.

29 *bis*. Sin embargo, en España la legislación general sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común no reconoce dicha posición intermedia. Bien al contrario, nuestro régimen administrativo exa-

cerba la *summa divisio* entre norma y acto, entre los que no contempla un ***tertium genus*** intermedio. Esta clasificación binaria está presente en el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 37 LPAC y *supra* § 16.72), así como en el régimen de las invalideces de Derecho administrativo (arts. 47 ss. LPAC y *supra* § 17.72), en el de la revisión de oficio y los recursos administrativos (arts. 106 ss. LPAC e *infra* §33.24) o en la dualidad de los procedimientos resolutorio y normativo (arts. 127 ss. LPAC y *supra* § 15).

30. Este **rígido dualismo** sólo presenta una posible falla en la diferenciación que parece establecer entre "reglamentos" y "otras disposiciones" el Título VI de la LPAC, dando pie a interpretar que existen otras "disposiciones administrativas" de carácter general distintas de las estrictamente reglamentarias (*supra* § 6.37 y § 16.19), como podrían ser los planes, a los que cabría aplicar asimismo los principios de buena regulación o de publicidad, por ejemplo. Bien distinta y mucho más clara es la situación en Alemania, donde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) arbitra en sus artículos 72 a 78 un procedimiento especial para la planificación, dando carta de naturaleza general a este tipo de disposición administrativa (PAREJO, 2020: 35).

31. Así las cosas, en nuestro país, en función del concreto régimen jurídico establecido para cada plan en la legislación sectorial, los planes o (1.º) tienen naturaleza normativa, o (2.º) la de actos administrativos "plúrimos", es decir, que tienen por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas, o (3.º) mixta de ambos cuando combinan determinaciones de una y otra naturaleza. En consecuencia, en lo no dispuesto por su normativa específica, se sujetarán al régimen jurídico propio de la potestad normativa ejercida (legislativa o reglamentaria) o de los actos administrativos, según corresponda.

3.2. Características comunes

3.2.1. Motricidad

32. Los planes prevén y organizan en el espacio y el tiempo determinadas medidas o acciones: obras, inversiones, ayudas, prestaciones de servicios, campañas de comunicación, etc. No son sólo instrumentos de ordenación sino también de transformación de la realidad que ordenan. Son un **motor de cambio**. Por tanto, deben definir tanto la situación de partida (diagnóstico) como el punto esperado de llegada (fines y objetivos) y el proceso a seguir desde la primera al segundo (medidas y acciones propuestas).

33. Para tal fin, los planes **suelen o, al menos, pueden contener**, en primer lugar, un **diagnóstico de la situación**. Este diagnóstico, para cumplir con el principio de objetividad, debe ser racional y cumplir con algunos requisitos metodológicos. Y suele no limitarse a diagnosticar la situación actual, sino también pronosticar la futura. Es un proceso de gestión de la información que requiere recabar los mejores datos disponibles (que sean ciertos, suficientes y relevantes) y tratarlos conforme al mejor conocimiento científico y las mejores técnicas disponibles. Suele documentarse con diferentes instrumentos técnicos, como mapas, cartografías, infografías, fotografías, tablas e índices o inventarios de los bienes, valores o riesgos presentes en el objeto de

planificación. Y para facilitarlo y complementarlo, es bastante frecuente que las leyes que configuran sistemas de planificación los acompañen de sistemas de información (como el sistema de información sobre ciencia, tecnología e innovación, los sistemas de información geográfica, territorial o urbana, etcétera).

34. Los planes también incluyen, en segundo lugar, los **objetivos** a alcanzar durante su vigencia y los criterios generales de actuación; así como, en tercer lugar, las **medidas o acciones concretas** a acometer para alcanzar los objetivos establecidos, con programación de su desarrollo en el tiempo y estimación de su coste presupuestario y demás implicaciones.

35. Finalmente, los planes deberían contener un conjunto de **indicadores para el seguimiento y evaluación de su ejecución**. Aunque menos tradicional, este contenido está generalizándose por influjo de la cultura anglosajona de la rendición de cuentas (*accountability*). Más allá del control judicial sobre los planes, estos contenidos (si son transparentes) facilitan el control cívico y el autocontrol administrativo mediante la evaluación *ex post* de los planes.

36. Estos cuatro contenidos son lógicamente consecutivos, lo que implica que cada uno debe ser congruente con los anteriores. La incongruencia de las medidas con los objetivos o de estos con el diagnóstico podría acarrear un vicio invalidante de arbitrariedad del plan o de las partes del mismo afectadas.

3.2.2. Sistematicidad

37. La necesidad de una planificación, interpuesta entre la legislación y su ejecución, suele obedecer a la **complejidad** del espacio, la situación o el problema objeto de la planificación. Para afrontar eficazmente dicha complejidad, la planificación suele ser una **actividad sistemática**, tanto en el sentido subjetivo (pues afecta a diversos intereses generales y particulares interrelacionados), como en el objetivo (ya que suele abarcar un conjunto de materias y medidas interdependientes) y en el metodológico (pues requiere un análisis o diagnóstico de carácter científico que sirva de fundamento a las acciones que se planifiquen).

38. De esta sistematicidad se deriva tanto la complejidad de los procedimientos de planificación como la necesidad de articular en su seno técnicas de **coordinación** interadministrativa. Es más, la misma potestad de planificación puede ser un instrumento de coordinación, como ocurre con los planes sectoriales a que se refiere el artículo 59 LBRL.

39. El carácter sistemático también suele traducirse en la **pluralidad de los planes sobre un mismo objeto**: es habitual que no formen un único instrumento, sino un conjunto ordenado de ellos diferenciados jerárquica o funcionalmente. Así ocurre cuando se diferencian la planificación de la actividad económica y de la infraestructura física destinada a ella (en materia de electricidad o de puertos, por ejemplo) o bien se diferencia entre la planificación estratégica y la operativa, la estructural y la detallada, y la general y la especial (en materia territorial y urbanística, por ejemplo).

40. Los dos últimos apartados de este capítulo se dedicarán, en consecuencia, a abordar algunos aspectos generales de la complejidad de los procedimientos de planificación y el problema de las relaciones entre planes (*infra*, § 18. 52 y 72, respectivamente).

41. Por último, el carácter sistemático de los planes provoca que la potestad de planificación sea típicamente **discrecional** (*supra*, § 5.2), ya que su ejercicio requiere unos juicios de diagnóstico de la realidad y de **ponderación** entre diversos intereses para la fijación de fines y la organización de medios, que admiten múltiples combinaciones posibles y que sólo pueden hacerse atendiendo a las circunstancias concretas de tiempo y lugar del plan, por lo que su resultado no puede venir predeterminado por la ley de forma abstracta, sin perjuicio de que algunos de sus elementos sí puedan estar reglados. Son elementos reglados de la potestad, sin duda, el procedimiento y la competencia, pero también pueden serlo algunas determinaciones sustantivas.

42. Así, por ejemplo, la jurisprudencia tiene ampliamente reconocida la **discrecionalidad del planeamiento urbanístico**, que ordena los usos del suelo mediante técnicas tales como la clasificación, la calificación y la zonificación de los terrenos. Ahora bien, dentro de la clasificación del suelo (como urbano, urbanizable o no urbanizable), considera regladas las clases del suelo urbano (que corresponde por imperativo legal a los terrenos efectivamente integrados en la malla urbana y dotados de servicios urbanísticos y sólo a ellos: por todas, STS de 19 de diciembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:8649) y de suelo no urbanizable protegido (para los terrenos en los que concurran determinados valores: por todas, STS de 21 de enero de 2011, ECLI:ES:TS:2011:159), por lo que la discrecionalidad se ciñe a la clasificar los suelos urbanizables y no urbanizables comunes. Análogamente y en materia de patrimonio histórico, también ha calificado como reglada la catalogación de los edificios y demás inmuebles en los que concurran los valores que ameriten protección (STS de 21 de abril de 2010, ECLI:ES:TS:2010:3183).

3.2.3. Temporalidad

43. Los planes suelen tener menor abstracción espacio-temporal que la legislación que los prevé o en la que se enmarcan. Dicho más llanamente, suelen tener un **ámbito espacial y temporal de aplicación determinado**. El ámbito espacial puede coincidir con el de competencia de la Administración territorial que aprueba el plan, pero también puede ser más reducido, como ocurre con frecuencia con la planificación ambiental o la territorial y urbanística. Y para determinar su ámbito temporal de aplicación, o bien tienen vigencia temporal, que se extingue automáticamente a su término, o bien tienen vigencia indefinida, pero requieren una revisión o actualización periódica. El plazo de vigencia y/o de revisión de los planes puede venir dispuesto en la ley que configura la potestad o en el propio plan, de conformidad con ella.

44. Ya sea temporal o indefinida la vigencia formal de los planes, la planificación es por naturaleza una **actividad temporal** y, por ello, el transcurso del tiempo suele afectar a su eficacia material: aboca al plan a la obsolescencia, por inadaptación sobrevenida a la realidad social del tiempo en el que ha de ser aplicado, cuando sus determinaciones ya se han ejecutado completamente (la obra o la actuación terminada, el crédito gastado, la clasificación de un suelo urbanizable que ya ha sido urbanizado, etc.) o cuando, por el contrario, su ejecución se revele imposible o inoportuna.

Como se verá, las leyes pueden prescribir evaluaciones *ex post* y procedimientos de adaptación o de revisión periódica de los planes para combatir este problema.

3.3. Eficacia vinculante u orientadora

45. Los planes prevén determinadas medidas o acciones y, por tanto, orientan la actividad de los sujetos, públicos o privados, legitimados para llevarlas a cabo. Unas veces lo hacen de forma meramente **indicativa**, otras **imperativa**. También pueden combinar unas disposiciones indicativas con otras vinculantes, ya sea para todos los afectados por sus medidas o solo para las Administraciones públicas.

46. Así, por ejemplo, ya se ha observado que la planificación eléctrica es meramente indicativa en general, pero la de la red de transporte es vinculante. Y los planes de ordenación urbanística surten efectos directos sobre todos los sujetos afectados, pero es habitual que los planes de ordenación territorial contengan algunas prescripciones que son vinculantes para el planificador urbanístico, que debe adaptarse a ellas y darles desarrollo, pero carecen de efecto directo sobre los particulares.

47. Para tener **eficacia vinculante** sobre todos los sujetos, tanto públicos como privados, los planes pueden tener atribuida la naturaleza de **ley o de reglamento**. En tal caso, integran el ordenamiento jurídico, con el rango correspondiente, y producen el efecto de sujeción general que le es propio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 CE. Ahora bien, no existe una relación biunívoca entre normatividad e imperatividad, que son cosas distintas. Como es bien sabido, las normas pueden ser imperativas o dispositivas. Y la planificación puede ser normativa pero meramente indicativa o, por el contrario, no ser normativa pero sí ser vinculante.

48. El Plan Hidrológico Nacional se aprueba por **ley** del Estado, y varias son las comunidades autónomas que también aprueban mediante ley el instrumento de cabecera de su ordenación del territorio, como las directrices de ordenación del territorio de las Illes Balears y las Islas Canarias, que sin embargo en otras comunidades como el País Vasco o Galicia se aprueban por **decreto** y tienen rango reglamentario. Mientras que la planificación de la red de transporte de energía eléctrica, pese a ser asimismo vinculante, se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros sin naturaleza normativa, si bien debe ser previamente sometida al Congreso de los Diputados. Tales disparidades no encuentran fácilmente una explicación racional, sino que parecen más bien indicativas de la carencia de una teoría general de la planificación en España.

49. Salvo que se aprueben por ley, los planes con eficacia vinculante general suelen requerir **cobertura en una ley**, por su afectación a derechos constitucionales como la propiedad y la libertad de empresa (arts. 33 y 38, ambos en relación con el art. 53.1 CE). Ya se ha visto más arriba un amplio elenco de leyes que ofrecen cobertura expresa a la potestad administrativa de planificación.

49 *bis*. Los planes suelen ejecutarse mediante actos administrativos a los que dan cobertura. En mayor o menor medida, la eficacia y la validez de dichos actos queda vinculada o condicionada por la planificación. En efecto, los planes pueden ser:

a) Un **título habilitante** de la actuación (por ejemplo, los planes como causa implícita de utilidad pública del art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa) que, a veces, es imprescindible (por ejemplo, por la prohibición legal de la actividad siste-

mática de ejecución urbanística mientras no se haya completado la ordenación de los usos del suelo mediante los planes, o de acometer obras de transporte de la electricidad no previstas en la planificación eléctrica).

b) Una **motivación** de la actuación, a la que esta puede remitir y de la que no puede apartarse libremente. Incluso el plan que no es vinculante, supone un ejercicio de autovinculación cuyo apartamiento no podrá ser ni inopinado, ni impredecible o intempestivo. Bien al contrario, deberá estar a su vez motivado y respetar la confianza legítima generada por el plan, como se razonará *infra* § 18.52.

3.4. Consecuencias para su régimen de invalidez e impugnación

50. Como ya se ha reiterado, los planes pueden tener naturaleza normativa y/o de acto administrativo, por lo que su **régimen de invalidez** variará en consecuencia: los planes o las partes de ellos de **naturaleza legal o reglamentaria** que infrinjan lo dispuesto en el ordenamiento jurídico son nulos de pleno Derecho (art. 47.2 LPAC y *supra* § 16.72), mientras que los que tengan **naturaleza de acto** podrán ser nulos de pleno Derecho o anulables (arts. 47.1 y 48 LPAC y *supra* § 17.66) y, en el segundo caso, podrán ser convalidados subsanando sus defectos (art. 52 LPAC). Y respecto de su impugnabilidad, debe tenerse presente que frente a los planes normativos no cabrá recurso directo alguno en vía administrativa (art. 112.3 LPAC) sino sólo el contencioso-administrativo siempre que tengan rango reglamentario, ya que el control jurisdiccional sobre las leyes está reservado al Tribunal Constitucional.

51. La especialidad tipológica y la complejidad, tanto procedimental como material, de los planes ha provocado un amplio debate sobre cuál deba ser el alcance y los efectos de su control judicial, que se ha hecho especialmente presente para los planes urbanísticos, que han sido masivamente anulados por los tribunales contencioso-administrativos en las últimas décadas. Por ello se están sucediendo, más recientemente, no sólo las opiniones doctrinales que discuten la extensión sin más a los planes de la teoría general de la invalidez reglamentaria, sino también las iniciativas legislativas y los fallos judiciales (como veremos más adelante, § 18.67) que la matizan.

3.5. La confianza legítima generada por los planes

52. Aun cuando sean meramente indicativos, los planes no carecen de eficacia jurídica. Son una disposición administrativa orientadora de la actuación de la Administración en el ámbito subjetivo, objetivo, material, espacial y temporal de su vigencia. El apartamiento injustificado de dicha orientación general por parte de la Administración que lo aprobó puede acarrear su invalidez, por arbitrariedad. Y el apartamiento que sea imprevisible e intempestivo, aun cuando estuviere justificado, puede generar **responsabilidad patrimonial** por los daños antijurídicos asociados a la defraudación de la **confianza legítima** generada por el plan (*supra* § 4.35). En consecuencia, y aunque sea consustancial a los planes su adaptación al cambio mediante su modificación o extinción, también es exigible al *ius variandi* de la Administración una cierta atemperación, de manera que dicho cambio o sea previsible

o, cuando no pueda serlo, sea proporcional y permita a los operadores adaptarse razonablemente a él.

53. En el caso de los **planes territoriales y urbanísticos**, el legislador ha explicitado los supuestos en los que son indemnizables los **daños producidos por un cambio de ordenación**: cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización o de participación en ella de los propietarios antes de cumplirse los plazos previstos para su desarrollo, cuando una construcción o edificación no pueda ser usada y disfrutada durante su vida útil por haber quedado fuera de ordenación, o cuando se modifiquen o se extingan las licencias u otros títulos habilitantes de obras y actividades (art. 48 TRLSRU). Supuestos todos ellos, como se ve, en los que un cambio de ordenación merma el contenido patrimonial del derecho de propiedad antes de haber podido ejercerlo o disfrutarlo lícitamente conforme al plan anterior.

4. PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN

4.1. Consideraciones generales

54. El carácter complejo y sistemático de los planes se refleja en el procedimiento de planificación y lo dota de una particular relevancia jurídica. Tanto, que ha llegado a afirmarse con razón la preeminencia de la *planificación* como procedimiento sobre el propio *plan* como resultado (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2023: 19-20).

55. En primer lugar, es común que la legislación prevea no sólo el procedimiento de **aprobación** de los planes, sino también actuaciones sucesivas de seguimiento de su cumplimiento y procedimientos más sencillos para su **modificación o revisión** periódica, que eviten la obsolescencia del plan por el paso del tiempo. El proceso real de la planificación suele ser continuo porque es **idealmente circular**: empieza con el diagnóstico de un problema o situación compleja, sigue con la definición de objetivos y de medidas y no concluye con su aprobación, sino que prosigue tras ella con su seguimiento, evaluación y corrección periódicos hasta iniciar su revisión o reformulación con un nuevo diagnóstico, y así indefinidamente. Por ello y sin perjuicio de que el procedimiento de aprobación de los planes termine formalmente con su aprobación definitiva, podemos afirmar que el procedimiento de planificación, allí donde se instaura como forma típica de actuación, no tiene fin. En la planificación administrativa no sólo se expresa palmariamente la continuidad entre creación y ejecución del Derecho, sino también su **retroacción permanente** (VAQUER, 2024: 54-55).

56. De forma preliminar a la iniciación formal del procedimiento de aprobación del plan o como fase inicial de dicho procedimiento, según los casos, debe elaborarse el **proyecto** de planificación. En algunos casos, la competencia para su elaboración es atribuida a un **órgano colegiado**, plural y especializado, al que pueden atribuirse asimismo competencias de informe sobre el proyecto ya elaborado y/o de seguimiento de la eficacia del plan ya aprobado y propuesta de modificaciones, actualizaciones, adaptaciones o mejoras.

57. A este género de **órganos colegiados** pertenecen, por ejemplo, el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación o el Consejo Nacional del Agua. Al primero se le atribuyen amplias competencias de promoción, información y seguimiento de la planificación, mientras que en el segundo

se limitan a un trámite preceptivo de informe. El primero es un órgano interadministrativo, en el segundo además participan representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil.

57 *bis*. También es frecuente que se cree un órgano *ad hoc*, una oficina técnica de planificación bajo diversas denominaciones, para impulsar de oficio tanto la redacción y tramitación del plan hasta su aprobación, como su seguimiento y evaluación posteriores.

58. Respecto de la **instrucción**, cabe destacar tres actuaciones comunes en los procedimientos de planificación: **la evaluación, la participación ciudadana y la colaboración interadministrativa**. De ellas se ocuparán los dos apartados siguientes.

4.2. Evaluación

59. La evaluación es una fase habitual en los procedimientos de planificación consistente en **estudiar, diagnosticar y documentar** la situación del ámbito material o espacio-temporal sobre el que se va a planificar, para evaluar las posibles medidas a adoptar, considerando sus alternativas posibles y sus potenciales impactos.

60. La evaluación más sofisticada existente en el ordenamiento español es la evaluación ambiental estratégica de los planes y programas dispuesta en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA). Deben someterse a esta **evaluación ambiental** todos los planes y programas que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y que se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o de uso del suelo; así como los que afecten a espacios de la Red Natura 2000. La evaluación consiste en un **análisis de los efectos significativos** que pueden tener los planes y programas sobre el medio ambiente en un sentido amplio, comprensivo de la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad y la geodiversidad, los recursos naturales (la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire y el agua), el clima y el cambio climático, el paisaje o el patrimonio cultural.

61. La **evaluación ambiental estratégica** requiere un estudio ambiental estratégico elaborado por el promotor del plan o programa, donde debe identificar, describir y analizar no sólo los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente, sino también unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. Después de someterlo a información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas, finaliza con la **declaración ambiental estratégica** (el informe ambiental estratégico en el caso del procedimiento simplificado), que es un informe preceptivo y determinante del órgano ambiental que se pronuncia sobre la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa.

62. Por otra parte, los planes con naturaleza normativa pueden estar sujetos asimismo a la **evaluación previa y/o posterior** de sus efectos que viene exigiendo últimamente la legislación administrativa para las iniciativas reglamentarias (*supra* § 16. 67 y 73).

63. Así lo ha advertido el Tribunal Supremo, por ejemplo, para los planes de ordenación territorial: dada su naturaleza reglamentaria, en su tramitación debe incorporarse una previsión suficiente del impacto económico que pueda derivarse de su aprobación, con independencia de la denominación formal que se asigne a esa previsión (memoria económica, estudio económico-financiero u otra) (STS de 27 de abril de 2022, ECLI:ES:TS:2022:1751).

64. A las evaluaciones previas en el seno del procedimiento de formulación y aprobación de los planes les pueden acompañar evaluaciones *ex post* de los ya vigentes, como ocurre por ejemplo con los **informes de seguimiento** sobre el cumplimiento de la declaración ambiental estratégica o del informe ambiental estratégico de los planes y programas a ellos sometidos (art. 51 LEA), o los de la actividad de ejecución de los planes urbanísticos (art. 22.6 TRLSRU).

64 *bis*. La tendencia a extender las evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post* de los planes y programas administrativos la atestigua, por último, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Administración General del Estado, dirigida, entre otros fines, a "mejorar la planificación" [art. 4 a)] y aplicable a cualquier política pública del Estado, "en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente" (art. 2.1).

4.3. Participación ciudadana y coordinación interadministrativa

65. La complejidad de la realidad objeto del plan conlleva su afección a diversos **intereses**, tanto generales como particulares. Eso provoca que deban participar en el procedimiento de planificación, con mayor o menor intensidad según sea la de dicha afección, tanto los ciudadanos como otras administraciones públicas distintas de la competente para promoverlo y aprobarlo. El procedimiento de planificación es típicamente un **proceso de diálogo**.

66. La eficacia general de los planes hace que sus leyes reguladoras suelan prever trámites preceptivos de **participación ciudadana**, como la **información pública** ya aludida en el apartado anterior. En el caso de que el plan tenga naturaleza normativa, la participación ciudadana tendrá que desplegarse, en principio, en unas **consultas públicas** previas a la redacción del proyecto y un trámite posterior de audiencia e información públicas (art. 133 LPAC) (*supra* § 16.59).

67. Ahora bien, el Tribunal Supremo ya ha afirmado que el trámite de consultas públicas del artículo 133.1 LPAC no es exigible a los planes urbanísticos, por razón de la especialidad de su regulación procedimental acogida a lo dispuesto en la disp. adic. 1.ª LPAC (STS de 6 de febrero de 2023, ECLI:ES:TS:2023:290). Si se consolida, esta doctrina podría extenderse a otros planes para los que su legislación propia establezca trámites distintos. El desplazamiento de la disciplina procedimental de la LPAC, al amparo de su propia disp. adic. 1.ª, no debería poder extenderse a cualesquiera reglamentos o actos por cualesquiera leyes sectoriales, para no defraudar la función constitucional de regulación del "procedimiento administrativo común" que dicha ley cumple, pero sí tiene sentido para las leyes que regulan actuaciones administrativas tipológicamente especiales, como son los planes. Este parece ser el sentido de la sentencia, cuando califica a los urbanísticos como "una normas tan peculiares, complejas y de difícil articulación" que requieren y siempre han tenido "esa especialidad procedimental".

68. Esta participación debe atender no sólo a los sujetos genéricamente afectados por el plan, mediante el trámite de información pública, sino también a los interesados identificados en el procedimiento, mediante la **audiencia**.

69. Así, por ejemplo, para los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** el artículo 22 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad exige "necesaria-

mente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley." La jurisprudencia ha dejado sentado que en este trámite de audiencia debe oírse como interesados a todos los ayuntamientos y diputaciones de los municipios y provincias incluidos en el ámbito territorial del plan (por todas, puede verse la STS de 3 de julio de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3362), de modo que dicho trámite sirve, a un tiempo, para la participación ciudadana y la colaboración interadministrativa, de la que pasamos a tratar a continuación.

70. Por otro lado, la común afección de los planes a diversos intereses generales y, en consecuencia, a las competencias de otros órganos o Administraciones distintos de los competentes para su elaboración y aprobación, hace asimismo frecuente arbitrar trámites de **colaboración interadministrativa** (*supra* § 13.18), cuya naturaleza, número e intensidad varían según los casos: los planes suelen estar sujetos a consulta o audiencia de las Administraciones afectadas en sus competencias, o a sus informes preceptivos o incluso vinculantes y algunos, además, a la aprobación sucesiva de distintas Administraciones. El resultado de dicha colaboración debería ser la coordinación eficaz de todos los intereses generales afectados. Como criterio general y "en todo caso, las Administraciones públicas que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados", según dispone el artículo 58.2 LBRL en cumplimiento del principio de lealtad institucional (*supra* § 13.52).

71. En el caso de algunos planes, como los urbanísticos, los **informes sectoriales** requeridos pueden llegar a contarse por decenas, cuyas múltiples afecciones cruzadas sobre el plan proyectado pueden comprometer la validez y eficacia del resultado. En lugar de un diálogo, esta configuración legal del procedimiento propicia una sucesión de monólogos contraria a los principios de eficacia y coordinación de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE) y a los criterios de celeridad y simplicidad de los procedimientos administrativos (arts. 71 y 72 LPAC). Eso debería invitar al legislador a ensayar otras formas de colaboración interadministrativa en el seno del procedimiento, como las *conferenze di servizi* reguladas en Italia por los artículos 14 ss. de la Ley nº 241, de 7 de agosto de 1990, donde la Administración promotora del plan convoca a todas las demás afectadas —cada una representada por un único sujeto habilitado para expresar definitiva y unívocamente la posición de tal Administración— para debatir conjuntamente —ya sea de forma asíncrona o mediante reuniones síncronas— sobre tales afecciones y alcanzar un consenso o, en su defecto, documentar el disenso antes de continuar con el procedimiento como proceda en cada caso.

4.4. Terminación

72. La terminación formal del procedimiento de planificación se produce normalmente con la **aprobación y publicación** del plan.

73. A tenor de su complejidad y/o su afección a distintas competencias, los planes pueden ser sometidos a varios actos sucesivos de aprobación por diversos órganos administrativos o de gobierno de uno o más entes territoriales del Estado. En tal caso, sólo la **última y definitiva** aprobación tendrá la consideración de resolución terminadora del procedimiento, por lo que las **aprobaciones iniciales o provisionales** que la precedan serán actos de trámite, sin perjuicio de que eventualmente puedan ser susceptibles de impugnación directa (en alguno de los casos previstos

en los arts. 112.1 LPAC y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJCA).

74. La jurisprudencia en materia de urbanismo ha distinguido entre el acto administrativo de **aprobación definitiva del plan** (al que aluden expresamente los arts. 70.2 LBRL y 64.2 TRLSRU) y el plan aprobado, que es una norma: "el acuerdo de aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo tiene un aspecto de acto administrativo (el acuerdo en sí adoptado por la Comisión, con sus requisitos de procedimiento, de quórum, etc.) y otro aspecto de disposición de carácter general (el propio Plan de urbanismo que se aprueba)." De donde se sigue que el primero podrá ser recurrido en la vía administrativa, pero la segunda no, a tenor de lo previsto en el artículo 112.3 LPAC (SSTS de 19 de diciembre de 2007, ECLI:ES:TS:2007:9048, y 31 de mayo de 2011, ECLI:ES:TS:2011:4442). Pero el mismo Tribunal Supremo también tiene declarado que el acuerdo de aprobación de la planificación eléctrica —que sabemos que es parcialmente vinculante, aunque no sea aprobada en forma de disposición general sino mediante acuerdo del Consejo de Ministros— "no es disociable" de dicha planificación a los efectos de su impugnación, "como si fuesen realidades independientes" (STS de 20 de marzo de 2002, ECLI:ES:TS:2012:1626). Aquí afloran, una vez más, las dificultades para construir una teoría general de la planificación administrativa en España, donde la categoría carece de una carta de naturaleza común y oscila variablemente entre la norma y el acto administrativo.

75. La publicación es necesaria para que los planes puedan surtir la eficacia general que les es común, ya se trate de planes normativos (en virtud del principio de publicidad de las normas del art. 9.3 CE) o no (mientras tengan por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas: art. 45.1.a) LPAC).

5. RELACIONES ENTRE PLANES

76. Como ya se ha dicho más arriba, el carácter sistemático de la planificación conlleva muchas veces que una misma materia sea planificada en un mismo espacio y tiempo por un conjunto de instrumentos, ya formen parte de un mismo subsistema de planificación o de varios distintos. Varios instrumentos pueden concurrir en la ordenación de una misma realidad. En consecuencia, cobran relieve las **relaciones entre planes**, sobre todo cuando se aprecien lagunas en alguno de ellos o previsiones de varios que sean concurrentes pero incompatibles entre sí.

77. Aquellos planes que tengan naturaleza normativa ordenan sus relaciones, evidentemente, conforme a los **principios que rigen las relaciones entre normas**. Pero también pueden extenderse tales principios por analogía a los restantes. En consecuencia, las relaciones entre planes están presididas por los principios de legalidad, temporalidad, especialidad, competencia, función y jerarquía.

78. Los dos primeros principios (**legalidad** y **temporalidad**) implican, respectivamente, que el plan normativo rige y, en consecuencia, prevalece sobre el que no lo es y que el plan posterior deroga al plan precedente que tenga idéntico objeto y naturaleza y el mismo o inferior rango.

79. De acuerdo con el principio de **especialidad**, el plan especial prevalece y desplaza la aplicación del plan más general.

80. El criterio de la especialidad explica, por ejemplo, la prevalencia de los **planes de ordenación de los recursos naturales** sobre los instrumentos generales de ordenación espacial o física (planes terri-

toriales o urbanísticos), pero no necesariamente sobre los planes sectoriales (art. 19 LPNB). Y también explica la que hace que, en la tradición urbanística española, los llamados —precisamente— planes (urbanísticos) especiales puedan dictarse en ausencia de los planes urbanísticos generales e incluso desplazar algunas de sus determinaciones, pero no sustituirlos.

81. Los planes dictados en ejercicio de competencias distintas se ordenan entre sí según el mismo orden de prevalencia de las **competencias** ejercidas.

82. Así, por ejemplo, los planes estatales, como los de las infraestructuras de interés general, prevalecen sobre los autonómicos y locales, como los planes territoriales y urbanísticos.

83. Dentro de una misma competencia, los planes pueden estar ordenados **funcional o jerárquicamente**. Es decir, que las leyes que configuran una determinada potestad de planificación pueden establecer la prevalencia de unos planes sobre otros por razón de su función o de jerarquía. Si los ordenan jerárquicamente, la prevalencia del superior es global e incondicionada. Si los ordenan funcionalmente, la prevalencia de uno sobre otro está condicionada y limitada al cumplimiento de la concreta función que tiene atribuida, pero en lo demás el otro puede apartarse de él si es posterior.

84. En el urbanismo español, por ejemplo, era tradicional fundamentar en el principio de jerarquía las relaciones entre los planes generales y los parciales que les daban desarrollo, pero más recientemente el legislador (por ejemplo, art. 47.3 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, del Suelo), tiende a diferenciarlos funcionalmente, de forma que reserva a los primeros la ordenación estructural, pero permite a los segundos alterar la detallada o pormenorizada, incluso desplazando la contenida en los primeros.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

Luciano PAREJO ALFONSO, "La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1 (2020), pp. 7-40.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023.

Marcos VAQUER CABALLERÍA, "El resurgir de la planificación administrativa: algunas claves para el debate", *Revista da AGU*, vol. 23, núm. 02 (2024).

6.2. Bibliografía complementaria recomendada

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 6 (2022), pp. 7-49.

Marcos VAQUER CABALLERÍA, "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 7 (2017), pp. 68-85.

Marcos VAQUER CABALLERÍA, "Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 217 (2023), pp. 667-678.