Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 451-469
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L18
© Marcos Vaquer Cabalería
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 18

PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Marcos Vaquer Cabalería
Universidade Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCIÓN HISTÓRICA: AUXE, CRISE E RENOVACIÓN DA PLANIFICACIÓN.—2. TIPOLOXÍA MATERIAL DE PLANS ADMINISTRATIVOS: 2.1. Planificación socioeconómica; 2.2. Planificación de infraestruturas; 2.3. Planificación ambiental; 2.4. Planificación territorial e urbanística; 2.5. Planificación interna da actuación administrativa.—3. NATUREZA E EFICACIA XURÍDICAS DOS PLANS: 3.1. Identidade da planificación: entre a normación e a actuación; 3.2. As súas características comúns: *3.2.1. Motricidade; 3.2.2. Sistematicidade*; *3.2.3. Temporalidade*; 3.3. Eficacia vinculante ou orientadora; 3.4. Consecuencias para o seu réxime de invalidez e impugnación; 3.5. A confianza lexítima xerada polos plans. - 4. PROCEDEMENTOS DE PLANIFICACIÓN.—4.1. Consideracións xerais; 4.2. Avaliación; 4.3. Participación cidadá e coordinación interadministrativa; 4.4. Remate.—5. RELACIÓNS ENTRE PLANS.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía recomendada.

1. INTRODUCIÓN HISTÓRICA: AUXE, CRISE E RENOVACIÓN DA PLANIFICACIÓN

1. Ás actividades tanto públicas coma privadas máis complexas, para desenvolverse con eficacia e coordinación, pódelles convir un exercicio previo de planificación e programación.

2. Calquera que sexa a **nomenclatura** que adopten (estratexia, axenda, plan, folla de ruta…), os **plans** diagnostican unha realidade (un territorio, unha poboación,

unha actividade, un problema ou unha necesidade) e prevén ou mesmo ordenan as accións máis convenientes para transformala, así como os medios dispoñibles para a súa execución, coordinando a todos os axentes afectados por elas. En ocasións, o concepto de programa utilízase como sinónimo de plan detallado ou específico (por exemplo, Programa xeral de prevención e xestión de residuos e recursos de Cataluña). Pero tamén poden diferenciarse como dous conceptos distintos, aínda que relacionados. Os **programas** concretan e organizan temporalmente a execución das accións planificadas. Poden conterse nos plans ou constituír un instrumento diverso e, neste segundo caso, poden ser independentes deles ou darlles desenvolvemento.

3. Por exemplo, os **plans estatais** de investigación científica e técnica e de innovación e os **plans autonómicos** de investigación, desenvolvemento e innovación, inclúen as axudas estatais e autonómicas destinadas a investigación e desenvolvemento que se van outorgar dentro dun concreto período de tempo, para o cumprimento dos obxectivos das **estratexias europea e española** de ciencia e tecnoloxía e de innovación. O X plan estatal vixente está integrado, por cinco programas verticais (de recursos humanos, para a investigación e o desenvolvemento experimental, de transferencia e colaboración, de innovación e de infraestruturas de I+D+I) e outros tres eixes transversais (de internacionalización, de cooperación autonómica e local e de impulso ás liñas estratéxicas).

4. A actividade administrativa de planificación **empezou a desenvolverse** por influxo das ideas ilustradas e das revolucións burguesas, que lles imprimiron ás políticas públicas un espírito racionalista e un propósito reformista.

5. Sirvan como exemplo o **plan para a reforma dos teatros** de Madrid, aprobado por Real orde do 21 de novembro de 1799; os **plans xerais de ensino** (como o que xa se manda formar ao comezo do trienio liberal por Real decreto do 14 de xuño de 1820, encargando "este exame e coordinación a unha comisión de persoas instruídas e celosas"); os **plans xerais de estradas** do Estado, aprobados en cumprimento do disposto no artigo 6 da Lei do 24 de xullo de 1857 (como os do 7 de setembro de 1860, do 6 de setembro de 1864, e do 11 de xullo de 1877), ou os **plans de ensanche** das poboacións, en execución do disposto na Lei do 26 de decembro de 1876 e na Lei do 26 de xullo de 1892 (coma o de Barcelona, aprobado por Real decreto do 14 de novembro de 1894). Tales plans aínda distaban moito dos seus sucesores na actualidade, pero xa eran instrumentos de análise dunha situación existente e de determinación da súa evolución futura mediante a actuación administrativa.

6. O **maior auxe** da planificación administrativa chegou durante o século xx, máxime nalgúns réximes totalitarios. En España, o réxime de Franco xerou un completo sistema de plans de ordenación territorial e urbanística na Lei de réxime do solo e ordenación urbana de 1956, que pronto coexistiu e mesmo se viu eclipsado polos plans económicos a partir do coñecido como Plan nacional de estabilización económica de 1959, aprobado polo Decreto lei 10/1959, do 21 de xullo, de ordenación económica.

7. Máis ca un plan, o de estabilización de 1959 foi un conxunto de medidas legais liberalizadoras da economía, pero a **planificación económica xeral** tomou corpo deseguido nos sucesivos plans de desenvolvemento (o primeiro, aprobado pola Lei 194/1963, do 28 de decembro, para o cuadrienio 1964-1967) e acompañouse da planificación sectorial, como por exemplo o Plan nacional de vivenda para o período 1961-1976, aprobado pola Lei 84/1961, do 23 de decembro, que proxectaba a súa execución en períodos cuadrienais coordinados cos plans xerais de desenvolvemento económico do país (art. 2). Tivo que ver niso un cambio político dentro da ditadura, desde a autarquía do falanxismo cara ao *desarrollismo* da tecnocracia, que promovería o crecemento da economía española mediante o investimento público e a apertura ao investimento exterior, o que fixo posible a adhesión de España ao Fondo Monetario Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrución e Desenvolvemento (BIRD) en 1958 e á Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, actual OCDE) en 1959.

8. Posteriormente, primeiro a transición política á democracia e despois a nosa incorporación á que hoxe é a Unión Europea constituíron unha economía social de mercado (artigo 3.3 3 do Tratado da Unión Europea, TUE) na que perdeu certo protagonismo a dirección pública da economía a favor da libre iniciativa e competencia empresariais (artigo 26 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea, TFUE). Esta nova orientación das políticas públicas, sobre todo económicas, provocou certa **crise da planificación**, tal e como se viña entendendo e practicando. Agora ben, trátase sobre todo dunha crise dos plans ríxidos e con vocación omnicomprensiva herdados do pasado, que non impide a subsistencia e mesmo a proliferación da planificación en cada vez máis sectores do ordenamento, como se verá. Só que esta nova xeración de plans é moi distinta da anterior, xa que nela predominan os instrumentos sen eficacia normativa e menos deterministas, máis orientadores.

9. Esta renovada vitalidade non é un fenómeno singularmente español, senón que se observa facilmente que está a ser impulsada pola **Unión Europea**. E non só polo xeneroso uso que fan as súas institucións da aprobación de plans baixo formas diversas, como conclusións do Consello Europeo (Plan de Recuperación Next Generation EU) ou comunicacións da Comisión (Estratexia europea de datos, Novo Plan de acción para a economía circular, Plan europeo de loita contra o cancro, Estratexia de adaptación ao cambio climático, Plan de acción do piar europeo de dereitos sociais, Plan REPowerEU…). Tamén cando lles impoñen aos Estados membros o exercicio da potestade de planificación. Por exemplo, para poder acollerse aos fondos europeos do mecanismo de recuperación e resiliencia, de conformidade co disposto no artigo 18 do Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de febreiro de 2021, polo que se establece este mecanismo, ou para lles facer fronte aos riscos de ciberseguridade, mediante a Estratexia nacional de ciberseguridade e o Plan nacional de resposta a incidentes e crises de ciberseguridade a grande escala a que obrigan, respectivamente, os artigos 7 e 9.4 da Directiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2022; ou para vixiar o mercado, mediante unha estratexia xeral que debe deseñarse como mínimo cada catro anos, segundo o artigo 13 do Regulamento (UE) 2019/1020 do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de xuño, relativo á vixilancia do mercado e á conformidade dos produtos. Con estes exemplos transversais xa se percibe a magnitude e a relevancia do fenómeno, aínda que poderiamos engadirlles toda unha pléiade de plans sectoriais así mesmo impulsados desde a UE, algúns dos cales aparecerán na clasificación do seguinte apartado (*infra*, § 18.12 ss.).

9 ***bis*****.** O Tribunal de Xustiza da Unión Europea tamén contribuíu a revivificar a planificación administrativa cando sancionou a súa idoneidade para garantir a misión dos servizos de interese económico xeral porque, por unha banda, permite asegurar en todo o territorio un acceso suficiente e permanente ás prestacións de que se trate e, por outra, permite controlar os gastos e asignar eficientemente os recursos dispoñibles (STXUE do 12 de xullo de 2001, BSM Smits, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, par. 76-80). Esta doutrina fai posible a proliferación da planificación administrativa en sectores económicos tan diversos pero importantes como a enerxía, os transportes, a sanidade ou a vivenda.

10. A **Constitución española** (CE) habilita a planificación para ordenar a liberdade de empresa (art. 38) e dálle **cobertura expresa á planificación económica xeral** do Estado mediante lei "para atender as necesidades colectivas, equilibrar e harmonizar o desenvolvemento rexional e sectorial e estimular o crecemento da renda e da riqueza e a súa máis xusta distribución" (arts. 131 e 149.1. 13 CE).

11. E é que a progresiva **complexidade e interdependencia** das actividades humanas e dos riscos que xeran sobre o territorio, unida á maior conciencia ecolóxica e do cambio global da sociedade contemporánea, fan que para cumprir coa súa función transformadora da realidade (artigo 9.2 CE), salvagardando os principios

de seguridade xurídica (artigo 9.3 CE) da cidadanía e de eficacia da Administración (artigo 103.1 CE), os poderes públicos teñan que recorrer á planificación como instrumento de anticipación ao cambio, de promoción da innovación, de remoción de obstáculos, de xestión de riscos e de bo goberno da poboación e do territorio.

2. TIPOLOXÍA MATERIAL DE PLANS ADMINISTRATIVOS

12. A falta dunha disciplina legal xeral da actividade de planificación, a forma máis pedagóxica de aproximarse á súa configuración e extensión no noso ordenamento é facer unha superficial **clasificación material**, tendo presente que se trata dunha clasificación convencional (os plans territoriais e urbanísticos, por exemplo, poderían incluírse dentro dos ambientais, pero tamén ordenan a actividade económica e programan infraestruturas, e ademais constitúen un tipo singular e moi consolidado de planificación) e que un mesmo plan pode atopar acomodo en varias destas categorías. Por tal motivo, esta clasificación proponse cun ánimo meramente descritivo, non prescritivo.

2.1. Planificación socioeconómica

13. Na orde económica, decaeu a **planificación** xeral (*supra* § 18.10), pero segue tendo gran presenza a **sectorial,** debido á necesidade de contar cunha previsión das necesidades reais de cada sector e cunha programación da correspondente asignación de recursos económicos, en forma de subvencións, axudas ou investimentos. A este tipo pertencen, por exemplo, os plans agrarios, industriais, turísticos ou de vivenda previstos na lexislación autonómica correspondente ou a planificación eléctrica ou de transportes ou os plans nacionais de numeración para os servizos de telecomunicacións da lexislación estatal das devanditas materias.

14. A planificación socioeconómica tamén pode non cinguirse a un concreto sector económico, senón abordar de forma **transversal** problemas que os transcenden, como a igualdade efectiva entre homes e mulleres; a coordinación do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación, ou o desenvolvemento sostible do medio urbano ou do rural e a loita contra o seu despoboamento.

15. Para a primeira, o artigo 17 da Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes mándalle ao Goberno aprobar periodicamente un **Plan estratéxico de igualdade de oportunidades**. Para a segunda, o artigo 6 da Lei 14/2011, do 1 de xuño, da ciencia, a tecnoloxía e a innovación idea a **Estratexia española de ciencia, tecnoloxía e innovación**, chamada a ser desenvolvida mediante plans da Administración xeral do Estado e das comunidades autónomas. E en relación coa xestión do medio urbano, para superar as tradicionais rixideces da planificación urbanística, están hoxe en auxe **as axendas urbanas**, que carecen de eficacia vinculante, van do global ao local e do estratéxico ao operativo, son máis flexibles no seu procedemento de aprobación e máis holísticas no seu contido, non cinguido ao urbanismo senón aberto á coordinación das diversas políticas urbanas (vivenda, mobilidade, cambio climático, economía circular etc.). A Lei 9/2025, de 3 de decembro, de mobilidade sostible ideou un sistema de planificación que vai dende o Instrumento de planificación estratéxica estatal **en mobilidade** (IPEEM) ata os plans municipas e dos grandes centros de actividade e de traba-

llo (arts. 22 a 26) e que hai que diferenciar da planificación das infraestruturas de transporte (art. 49 *infra*, § 16). Polo que respecta ao desenvolvemento sostible do medio rural, a Lei 45/2007, do 13 de decembro, fai descansar a súa efectividade na programación (art. 4) e, en particular, no **Programa de desenvolvemento rural sostible**, que configura "como o instrumento principal para a planificación da acción da Administración xeral do Estado en relación co medio rural", dotado de carácter regulamentario e plurianual (art. 5). Desde entón, proliferaron os plans para impulsar o desenvolvemento rural e/ou combater o seu despoboamento: ademais do Programa nacional de desenvolvemento rural 2014-2020, o Estado aprobou a Estratexia nacional fronte ao reto demográfico, aos que habería que engadir as axendas, estratexias e demais plans promovidos polas comunidades autónomas.

2.2. Planificación de infraestruturas

16. A planificación de grandes **infraestruturas de comunicación, transporte e enerxía** (portos, aeroportos, vías ferroviarias, estradas, redes enerxéticas) atópase a medio camiño entre a **planificación económica** sectorial e a **planificación territorial**, na medida en que inclúe previsións relativas ao financiamento da súa construción ou mellora e determina tamén a súa localización no territorio (localización e trazado).

17. Esta dualidade entre planificación da actividade económica e da infraestrutura física pode observarse nos artigos 52 e seguintes do texto refundido da Lei de portos do Estado e da mariña mercante, que regula a planificación estratéxica que debe aprobar o Ministerio de Fomento, os **plans estratéxicos da autoridade portuaria** e o **Plan director de infraestruturas do porto**. Poden traerse aquí tamén a colación o **Plan estratéxico das estradas** do Estado, regulado no artigo 7 da Lei 37/2015, do 29 de setembro, de estradas; a **planificación das infraestruturas ferroviarias** prevista no artigo 5 da Lei 38/2015, do 29 de setembro, do sector ferroviario, ou os plans nacionais de **banda ancha ou de conectividade dixital** e os de utilización do **dominio público radioeléctrico** aos que se refiren os artigos 48.4 e 85.4.a) e 86.a) da Lei 11/2022, do 28 de xuño, xeral de telecomunicacións. Dentro do xénero da planificación eléctrica, o artigo 4 da Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico identifica singularmente a **planificación da rede de transporte** —constituída polas liñas, parques, transformadores e outros elementos eléctricos de alta tensión— como a única á que lle atribúe carácter vinculante. E é que esta planificación xa non se refire xenericamente á actividade eléctrica, senón especificamente ás infraestruturas territoriais de transporte do fluído eléctrico.

18. O obxectivo de **interconexión** das infraestruturas de transporte, telecomunicacións e enerxía no **eido europeo**, para dar cumprimento ao art. 170 TFUE, materialízase a través de instrumentos de planificación máis complexos, que inclúen a identificación de proxectos de interese común, cuxa execución debe ser planificada polos organismos europeos de cooperación dos xestores das redes.

19. Por exemplo, para as **redes transeuropeas de enerxía**, o Regulamento (UE) 2022/869 do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2022, relativo ás orientacións sobre as infraestruturas enerxéticas transeuropeas, prevé a aprobación dun **plan decenal de desenvolvemento da rede** a escala da Unión, baseado en metodoloxías acordadas de análise custo-beneficio que permitan comparar proxectos e elaborado pola Rede europea de xestores das redes de transporte de electricidade e a Rede europea de xestores das redes de transporte de gas.

2.3. Planificación ambiental

20. Tamén na lexislación medioambiental é común remitir aos plans a culminación da súa función de ordenación dos **recursos naturais** e a programación da actividade administrativa de execución.

21. Sirvan como exemplo a estratexia para a adaptación da **costa** para os efectos do cambio climático e os plans autonómicos concordantes que a disposición adicional 8 da Lei 2/2013, do 29 de maio, de protección e uso sostible do litoral e de modificación da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas manda elaborar e aprobar; a **planificación hidrolóxica**, formada polos plans hidrolóxicos de conca e o Plan hidrolóxico nacional, todos eles de carácter vinculante, de conformidade co disposto no artigo 40 do texto refundido da Lei de augas; a **planificación forestal**, integrada pola Estratexia forestal española, o Plan forestal español e os plans de ordenación dos recursos forestais a que se refiren os artigos 29 a 31 da Lei 43/2003, do 21 de novembro, de montes, ou o sistema de plans establecido pola Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade (LPNB), encabezado polo **Plan Estratéxico Estatal do Patrimonio Natural e da Biodiversidade**, que pode desenvolverse mediante plans sectoriais, a Estratexia estatal de infraestrutura verde e da conectividade e restauración ecolóxicas e plans de ordenación dos recursos naturais.

22. A contribución das entidades locais ao cumprimento dos obxectivos de desenvolvemento sostible marcados para a axenda 2030 no que incumbe ao **cambio climático e á transición enerxética** tamén se basea na planificación (en concreto, nos **plans locais para o clima e a enerxía**, que deben identificar, para cada municipio, a orixe e a cantidade de emisións de CO2 e establecer as medidas previstas para a súa redución).

2.4. Planificación territorial e urbanística

23. De conformidade co disposto no art. 4 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana (TRLSRU), "a ordenación territorial e a urbanística son funcións públicas non susceptibles de transacción que organizan e definen o uso do territorio e do solo de acordo co interese xeral, determinando as facultades e os deberes do dereito de propiedade do solo conforme o destino deste". Na tradición española, estas dúas funcións públicas exércense mediante senllos sistemas de plans loxicamente relacionados. Os **plans de ordenación territorial** son de competencia autonómica, de ámbito supralocal, de carácter estratéxico e de eficacia normalmente directriz, mentres que os de **ordenación urbanística** son de competencia eminentemente municipal, de ámbito local, de carácter operativo e de eficacia directa.

24. A eles engádenselle recentemente, por impulso do Dereito da Unión Europea e ante a crecente presión que a actividade humana e o cambio climático exercen sobre o medio mariño, os novos **plans de ordenación do espazo marítimo** regulados pola Lei 41/2010, do 29 de decembro, de protección do medio mariño, e polo Real decreto 363/2017, do 8 de abril, aprobados polo Real decreto 150/2023, do 28 de febreiro. Estes plans poden equipararse aos de ordenación do territorio, porque

van máis alá dunha planificación meramente ambiental (dos ecosistemas mariños e a súa biodiversidade, da paisaxe e do patrimonio subacuático) ou económica (dos seus aproveitamentos extractivos, piscícolas ou enerxéticos ou da actividade portuaria e de navegación, por exemplo) para tratar de combinar ambas as perspectivas e planificar cabalmente o espazo mariño baixo soberanía española, tendo en conta ademais as interaccións entre terra e mar.

24 *bis.* Esta analoxía substancial entre a ordenación do territorio (espazo terrestre) e do *aquitorio* (espazo mariño) explica que ambos utilicen a técnica da zonificación, que a súa ordenación de usos sexa vinculante para a Administración pero non cree por si soa dereitos ou obrigas para os particulares e que a súa aprobación ou modificación non dea lugar a indemnización, así como a prevalencia dos plans dos espazos protexidos. Malia todo iso, o Tribunal Supremo declarou que "se trata dunha técnica de planificación que non se asemella á de ordenación do territorio", quizais querendo referirse máis ben á de ordenación urbanística (STS do 11 de xullo de 2024, ECLI ES:TS:2024:3779). En todo caso, onde si difiren é no plano competencial, pois xa se advertiu que os plans de ordenación territorial son unha competencia autonómica exclusiva, mentres que os plans de ordenación do espazo mariño foron aprobados polo Estado, ao amparo das competencias básicas que lle reservan os artigos 149.1.13.ª e 23.ª da Constitución española.

2.5. Planificación interna da actuación administrativa

25. Ata o de agora, referímonos a plans ordenadores da sociedade, da economía, do medio ambiente ou do territorio. Pero as administracións tamén planifican a súa propia actividade e tales plans, malia o seu carácter interno (ou interadministrativo, cando desenvolven actuacións conxuntas, colaborativas ou coordinadas de varias administracións), poden despregar certa eficacia *ad extra* na medida que a teña a actividade administrativa que organizan (*supra* § 13.51 e 14). Adoita tratarse, neste caso, dunha planificación máis operativa ca estratéxica, dentro da que teñen cabida, por exemplo, os **plans de actuación** ou a **planificación normativa**. Os primeiros organizan a actividade da Administración, dispoñendo o desenvolvemento no tempo das súas actuacións inspectoras, de fomento ou de servizo público, por exemplo. Os segundos fan o propio coas iniciativas normativas da Administración.

26. Entre os primeiros, poden citarse os **plans de actuación** de que deben dotarse todos os organismos públicos dependentes ou vinculados á Administración xeral do Estado, de acordo co artigo 92 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP), os **plans provinciais de cooperación ás obras e servizos** de competencia municipal do artigo 36.2.a) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL), ou os **plans anuais ou plurianuais de actuación** que o artigo 20.16 da Lei 3/2013, do 4 de xuño, de creación da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia lle atribúe á devandita comisión elaborar e aprobar. Tamén os **plans de inspección**, como os dos servizos sociais previstos na lexislación autonómica na materia ou os dos servizos de transportes, previstos no artigo 35.2 da Lei 16/1987, do 30 de xullo, de ordenación dos transportes terrestres, "que lles darán ás actuacións inspectoras un carácter sistemático" para aumentar a súa obxectividade e eficacia. Ou os **plans de fomento**, como os plans estratéxicos de subvencións que, con carácter xeral, o artigo 8 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións manda aprobar ás administracións públicas

ou calquera ente que propoña o establecemento de subvencións ou, en particular, os que os artigos 3 e 4 da Lei 10/2007, do 22 de xuño, da lectura, do libro e das bibliotecas lle manda aprobar ao Goberno, coa dotación orzamentaria axeitada, para garantir a continuidade no tempo das políticas de promoción da lectura. En materia de **servizos públicos**, poden traerse a colación os plans de saúde previstos nos artigos 51, 54, 70 e seguintes da Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, ou a programación da rede de centros que manda facer o artigo 109 da Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación para asegurar unha oferta suficiente de prazas educativas públicas.

27. A **planificación normativa**, pola súa banda, forma parte das medidas de mellora regulatoria (*better regulation*) introducidas pola Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC). O seu artigo 132 estable que a Administración xeral do Estado debe publicar anualmente un plan normativo coas iniciativas legais ou regulamentarias que vaian ser elevadas para a súa aprobación no ano seguinte (*supra* § 16.55).

3. NATUREZA E EFICACIA XURÍDICA DOS PLANS

3.1. Identidade da planificación, entre a normación e a actuación

28. O plan administrativo é un tipo especial de actuación administrativa que ten por obxecto o diagnóstico dunha realidade complexa e a determinación de obxectivos, criterios e medios para a súa transformación nun período de tempo. Con frecuencia, os plans teñen atribuída natureza normativa (son disposicións de carácter xeral), pero non sempre é así e o art. 4.1 da LBRL cualifica á planificación coma unha potestade distinta da regulamentaria.

29. Isto é posible porque, no proceso de determinación progresiva do Dereito, os plans cumpren unha **función loxicamente intermedia** entre a lexislación (no seu sentido amplo, comprensivo de leis e regulamentos) e a súa execución. Esta función intermedia é manifesta cando o plan vén especificamente mandado por unha lei e a súa vixencia é condición para poder adoptar determinados actos administrativos ou privados de execución. Pero tamén se cumpre cando é simplemente previsto pola lei, e mesmo en ausencia de cobertura legal específica, porque o plan sempre se interpón loxicamente entre o marco legal (o material, o procedemental e de réxime xurídico das administracións públicas e o orzamentario, por exemplo) e a súa execución, determinando opcións e prioridades para o cumprimento dos principios e das regras mediante obxectivos e medidas e programando temporalmente a actuación e o gasto.

29 *bis*. Con todo, en España a lexislación xeral sobre réxime xurídico das administracións públicas e procedemento administrativo común non recoñece esta posición intermedia. Ben ao contrario, o noso réxime administrativo exacerba a *summa divisio* entre norma e acto, entre os que non valora un ***tertium genus*** intermedio. Esta clasificación binaria está presente no principio da inderrogabilidade singular dos regulamentos (art. 37 LPAC e *supra* §6.72), así como no réxime das invalideces de Dereito administrativo (arts. 47 ss. da LPAC e *supra* § 17.72), no da revisión de oficio e nos recursos administrativos (arts. 106 ss. da LPAC e *infra* §33.24) ou na dualidade dos procedementos resolutorio e normativo (artigos 127 e seguintes da LPAC e *supra* § 15).

30. Este **ríxido dualismo** só presenta unha posible falla na diferenciación que parece establecer entre "regulamentos" e "outras disposicións" o título VI da LPAC, dando pé a interpretar que existen outras "disposicións administrativas" de carácter xeral distintas das estritamente regulamentarias (*supra* § 6.37 e § 16.19), como poderían ser os plans, aos que cabería aplicar así mesmo os principios de boa regulación ou de publicidade, por exemplo. Ben distinta e moito máis clara é a situación en Alemaña, onde a Lei de procedemento administrativo de 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) arbitra nos seus artigos 72 a 78 un procedemento especial para a planificación, dando carta de natureza xeral a este tipo de disposición administrativa (PAREJO, 2020: 35).

31. Así as cousas, no noso país, en función do concreto réxime xurídico establecido para cada plan na lexislación sectorial, os plans ou (1.º) teñen natureza normativa, ou (2.º) a de actos administrativos "plúrimos", é dicir, que teñen por destinataria unha pluralidade indeterminada de persoas ou (3.º) mixta de ambos, cando combinan determinacións dunha e doutra natureza. En consecuencia, no non disposto pola súa normativa específica suxeitaranse ao réxime xurídico propio da potestade normativa exercida (lexislativa ou regulamentaria) ou dos actos administrativos, segundo corresponda.

3.2. Características comúns

3.2.1. Motricidade

32. Os plans prevén e organizan no espazo e no tempo determinadas medidas ou accións: obras, investimentos, axudas, prestacións de servizos, campañas de comunicación etc. Non son só instrumentos de ordenación, senón tamén de transformación da realidade que ordenan. Son un **motor de cambio**. Polo tanto, deben definir tanto a situación de partida (diagnóstico) coma o punto esperado de chegada (fins e obxectivos) e o proceso que hai que seguir desde a primeira ao segundo (medidas e accións propostas).

33. Para tal fin, os plans **polo xeral conteñen, ou poden conter**, en primeiro lugar un **diagnóstico da situación**. Este diagnóstico, para cumprir co principio de obxectividade, debe ser racional e cumprir con algúns requisitos metodolóxicos. E adoita non limitarse a diagnosticar a situación actual, senón tamén a prognosticar a futura. É un proceso de xestión da información que require solicitar os mellores datos dispoñibles (que sexan certos, suficientes e relevantes) e tratalos conforme o mellor coñecemento científico e ás mellores técnicas dispoñibles. Acostuma a documentarse con diferentes instrumentos técnicos, como mapas, cartografías, infografías, fotografías, táboas e índices ou inventarios dos bens, valores ou riscos presentes no obxecto de planificación. E, para facilitalo e complementalo, é bastante frecuente que as leis que configuran sistemas de planificación os acompañen de sistemas de información (como o sistema de información sobre ciencia, tecnoloxía e innovación, os sistemas de información xeográfica, territorial ou urbana etc.).

34. Os plans tamén inclúen, en segundo lugar, os **obxectivos** que se pretenden alcanzar durante a súa vixencia e os criterios xerais de actuación, así como, en

terceiro lugar, as **medidas ou accións concretas** que convén acometer para atinxir os obxectivos establecidos, coa programación do seu desenvolvemento no tempo e coa estimación do seu custo orzamentario, e demais implicacións.

35. Finalmente, os plans deberían conter un conxunto de **indicadores para o seguimento e a avaliación da súa execución**. Aínda que menos tradicional, este contido estase a xeneralizar por influxo da cultura anglosaxoa da rendición de contas (*accountability*). Máis alá do control xudicial sobre os plans, estes contidos (se son transparentes) facilitan o control cívico e o autocontrol administrativo mediante a avaliación *ex post* dos plans.

36. Estes catro contidos son loxicamente consecutivos, o que implica que cada un debe ser congruente cos anteriores. A incongruencia das medidas cos obxectivos ou destes co diagnóstico podería supor un vicio invalidante de arbitrariedade do plan ou das partes deste afectadas.

3.2.2. Sistematicidade

37. A necesidade dunha planificación, interposta entre a lexislación e a súa execución, normalmente obedece á **complexidade** do espazo, da situación ou do problema obxecto da planificación. Para afrontar eficazmente esta complexidade, a planificación acostuma a ser unha **actividade sistemática**, tanto no sentido subxectivo (pois afecta a diversos intereses xerais e particulares interrelacionados) coma no obxectivo (xa que adoita abarcar un conxunto de materias e medidas interdependentes) e no metodolóxico (pois require unha análise ou diagnóstico de carácter científico que sirva de fundamento ás accións que se planifiquen).

38. Desta sistematicidade derívase tanto a complexidade dos procedementos de planificación como a necesidade de articular no seu seo técnicas de **coordinación** interadministrativa. É máis, a mesma potestade de planificación pode ser un instrumento de coordinación, como ocorre cos plans sectoriais a que se refire o artigo 59 LBRL.

39. O carácter sistemático tamén adoita traducirse na **pluralidade dos plans sobre un mesmo obxecto**: é habitual que non formen un único instrumento, senón un conxunto ordenado deles diferenciados xerárquica ou funcionalmente. Así ocorre cando se diferencian a planificación da actividade económica da infraestrutura física destinada a ela (en materia de electricidade ou de portos, por exemplo) ou ben cando se diferencia entre a planificación estratéxica e a operativa, a estrutural e a detallada, e a xeral e a especial (en materia territorial e urbanística, por exemplo).

40. Os dous últimos apartados deste capítulo dedicaranse, en consecuencia, a abordar algúns aspectos xerais da complexidade dos procedementos de planificación e o problema das relacións entre plans (*infra*, § 18. 52 e 72, respectivamente).

41. Por último, o carácter sistemático dos plans provoca que a potestade de planificación sexa tipicamente **discrecional** (*supra*, § 5.2), xa que o seu exercicio require uns xuízos de diagnóstico da realidade e de **ponderación** entre diversos intereses para

a fixación de fins e a organización de medios, que admiten múltiples combinacións posibles e que só poden facerse atendendo ás circunstancias concretas de tempo e lugar do plan, polo que o seu resultado non pode vir predeterminado pola lei de forma abstracta, sen prexuízo de que algúns dos seus elementos si poidan estar regrados. Son elementos regrados da potestade, sen dúbida, o procedemento e a competencia, pero tamén poden selo algunhas determinacións substantivas.

42. Así, por exemplo, a xurisprudencia ten amplamente recoñecida a **discrecionalidade do planeamento urbanístico**, que ordena os usos do solo mediante técnicas tales como a clasificación, a cualificación e a zonificación dos terreos. Agora ben, dentro da clasificación do solo (como urbano, urbanizable ou non urbanizable), considera reguladas as clases do solo urbano (que corresponde por imperativo legal aos terreos efectivamente integrados na malla urbana e dotados de servizos urbanísticos e só a eles; por todas, STS do 19 de decembro de 2002, ECLI:ES:TS:2002:8649) e de solo non urbanizable protexido (para os terreos nos que concorran determinados valores; por todas, STS do 21 de xaneiro de 2011, ECLI:ES:TS:2011:159), polo que a discrecionalidade se cingue a clasificar os solos urbanizables e non urbanizables comúns. Analogamente e en materia de patrimonio histórico, tamén cualificou como regulada a catalogación dos edificios e demais inmobles nos que concorran os valores que merezan protección (STS do 21 de abril de 2010, ECLI:ES:TS:2010:3183).

3.2.3. Temporalidade

43. Os plans acostuman a ter menor abstracción espazo-temporal que a lexislación que os prevé ou na que se enmarcan. Dito máis claramente, adoitan ter un **ámbito espacial e temporal de aplicación determinado**. O ámbito espacial pode coincidir co de competencia da Administración territorial que aproba o plan, pero tamén pode ser máis reducido, como ocorre con frecuencia coa planificación ambiental ou a territorial e urbanística. E para determinar o seu ámbito temporal de aplicación, ou ben teñen vixencia temporal, que se extingue automaticamente ao seu termo, ou ben teñen vixencia indefinida, pero requiren unha revisión ou actualización periódica. O prazo de vixencia e/ou de revisión dos plans pode vir disposto na lei que configura a potestade ou no propio plan, de conformidade con ela.

44. Xa sexa temporal ou indefinida a vixencia formal dos plans, a planificación é por natureza unha **actividade temporal** e, por iso, o transcurso do tempo afecta a súa eficacia material: aboca ao plan á obsolescencia, por inadaptación sobrevida á realidade social do tempo no que debe ser aplicado, cando as súas determinacións xa se executaron completamente (a obra ou a actuación terminada, o crédito gastado, a clasificación dun solo urbanizable que xa foi urbanizado etc.) ou cando, pola contra, a súa execución se revele imposible ou inoportuna. Como se verá, as leis poden prescribir avaliacións *ex post* e procedementos de adaptación ou de revisión periódica dos plans para combater este problema.

3.3. Eficacia vinculante ou orientadora

45. Os plans prevén determinadas medidas ou accións e, polo tanto, orientan a actividade dos suxeitos, públicos ou privados, lexitimados para levalas a cabo. Un-

has veces fano de forma meramente **indicativa e** outras **imperativa**. Tamén poden combinar unhas disposicións indicativas con outras vinculantes, xa sexa para todos os afectados polas súas medidas ou só para as administracións públicas.

46. Así, por exemplo, xa se observou que a planificación eléctrica é meramente indicativa en xeral, pero a da rede de transporte é vinculante. E os plans de ordenación urbanística producen efectos directos sobre todos os suxeitos afectados, pero é habitual que os plans de ordenación territorial conteñan algunhas prescricións que son vinculantes para o planificador urbanístico, que debe adaptarse a elas e darlles desenvolvemento, pero carecen de efecto directo sobre os particulares.

47. Para ter **eficacia vinculante** sobre todos os suxeitos, tanto públicos coma privados, os plans poden ter atribuída a natureza de **lei ou de regulamento**. En tal caso, integran o ordenamento xurídico, co rango correspondente, e producen o efecto de suxeición xeral que lle é propio, de conformidade co disposto no artigo 9.1 CE. Agora ben, non existe unha relación biunívoca entre normatividade e imperatividade, que son cousas distintas. Como é ben sabido, as normas poden ser imperativas ou dispositivas. E a planificación pode ser normativa pero meramente indicativa ou, pola contra, non ser normativa pero si ser vinculante.

48. O Plan hidrolóxico nacional apróbase por **lei** do Estado, e varias son as comunidades autónomas que tamén aproban mediante lei o instrumento de cabeceira da súa ordenación do territorio, como as directrices de ordenación do territorio das Illas Baleares e as Illas Canarias, que noutras comunidades como o País Vasco ou Galicia se aproban por **decreto** e teñen rango regulamentario. Mentres que a planificación da rede de transporte de enerxía eléctrica, malia ser así mesmo vinculante, se aproba por acordo do Consello de Ministros sen natureza normativa, aínda que debe ser previamente sometida ao Congreso dos Deputados. Tales disparidades non atopan facilmente unha explicación racional, senón que parecen máis ben indicativas da carencia dunha teoría xeral da planificación en España.

49. Salvo que se aproben por lei, os plans con eficacia vinculante xeral adoitan requirir **cobertura nunha lei**, pola súa afectación a dereitos constitucionais como a propiedade e a liberdade de empresa (arts. 33 e 38, ambos en relación co artigo 53.1 CE). Xa se viu máis arriba un amplo elenco de leis que ofrecen cobertura expresa á potestade administrativa de planificación.

49 *bis*. Os plans adoitan executarse mediante actos administrativos aos que dan cobertura. En maior ou menor medida, a eficacia e a validez dos devanditos actos queda vinculada ou condicionada pola planificación. En efecto, os plans poden ser:

a) Un **título habilitante** da actuación (por exemplo, os plans como causa implícita de utilidade pública do artigo 10 da Lei de expropiación forzosa) que, ás veces, é imprescindible (por exemplo, pola prohibición legal da actividade sistemática de execución urbanística mentres non se completou a ordenación dos usos do solo mediante os plans ou de acometer obras de transporte da electricidade non previstas na planificación eléctrica).

b) Unha **motivación** da actuación, á que esta pode remitir e da que non pode apartarse libremente. Incluso o plan que non é vinculante supón un exercicio de autovinculación cuxo afastamento non poderá ser nin inopinado nin impredicible ou intempestivo. Ben ao contrario, deberá estar motivado e respectar a confianza lexítima xerada polo plan, como se razoará *infra* § 18.52.

3.4. Consecuencias para o seu réxime de invalidez e impugnación

50. Como xa se reiterou, os plans poden ter natureza normativa e/ou de acto administrativo, polo que o seu **réxime de invalidez** variará en consecuencia: os plans ou as partes deles de **natureza legal ou regulamentaria** que infrinxan o disposto no ordenamento xurídico son nulos de pleno dereito (artigo 47.2 LPAC e *supra* § 16.72), mentres que os que teñan **natureza de acto** poderán ser nulos de pleno dereito ou anulables (arts. 47.1 e 48 LPAC e *supra* § 17.66) e, no segundo caso, poderán ser validados emendando os seus defectos (artigo 52 LPAC). Respecto da súa impugnabilidade, debe terse presente que fronte aos plans normativos non caberá ningún recurso directo en vía administrativa (artigo 112.3 LPAC), senón só o contencioso-administrativo, sempre que teñan rango regulamentario, xa que o control xurisdicional sobre as leis está reservado ao Tribunal Constitucional.

51. A especialidade tipolóxica e a complexidade, tanto procedemental coma material, dos plans provocou un amplo debate sobre cal deba ser o alcance e os efectos do seu control xudicial, que se fixo especialmente presente para os plans urbanísticos, que foron masivamente anulados polos tribunais contencioso-administrativos nas últimas décadas. Por iso estanse sucedendo, máis recentemente, non só as opinións doutrinais que discuten a extensión sen máis aos plans da teoría xeral da invalidez regulamentaria, senón tamén as iniciativas lexislativas e as sentenzas xudiciais (como veremos máis adiante, § 18.67) que a matizan.

3.5. A confianza lexítima xerada polos plans

52. Aínda cando sexan meramente indicativos, os plans non carecen de eficacia xurídica. Son unha disposición administrativa orientadora da actuación da Administración no ámbito subxectivo, obxectivo, material, espacial e temporal da súa vixencia. O afastamento inxustificado da devandita orientación xeral por parte da Administración que o aprobou pode supor a súa invalidez, por arbitrariedade. E o afastamento que sexa imprevisible e intempestivo, aínda cando estivese xustificado, pode xerar **responsabilidade patrimonial** polos danos antixurídicos asociados á defraudación da **confianza lexítima** xerada polo plan (*supra* § 4.35). En consecuencia, e aínda que sexa consubstancial aos plans a súa adaptación ao cambio mediante a súa modificación ou extinción, tamén é esixible ao *ius variandi* da Administración unha certa atemperación, de xeito que este cambio ou sexa previsible ou, cando non poida selo, sexa proporcional e lles permita aos operadores adaptarse razoablemente a el.

53. No caso dos **plans territoriais e urbanísticos**, o lexislador explicitou os supostos nos que son indemnizables os **danos producidos por un cambio de ordenación**: cando se alteren as condicións de exercicio da execución da urbanización ou de participación nela dos propietarios antes de cumprirse os prazos previstos para o seu desenvolvemento, cando unha construción ou edificación non poida ser usada e gozada durante a súa vida útil por quedar fóra de ordenación ou cando se modifiquen ou se extingan as licenzas ou outros títulos habilitantes de obras e actividades (artigo 48 TRLSRU). Supostos todos eles, como se ve, nos que un cambio de ordenación mingua o contido patrimonial do dereito de propiedade antes de poder exercelo ou gozalo licitamente conforme o plan anterior.

4. PROCEDEMENTOS DE PLANIFICACIÓN

4.1. Consideracións xerais

54. O carácter complexo e sistemático dos plans reflíctese no procedemento de planificación e dótao dunha particular relevancia xurídica, tanto que chegou a afirmarse con razón a preeminencia da planificación como procedemento sobre o propio plan como resultado (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2023: 19-20).

55. En primeiro lugar, é común que a lexislación prevexa non só o procedemento de **aprobación** dos plans, senón tamén actuacións sucesivas de seguimento do seu cumprimento e procedementos máis sinxelos para a súa **modificación ou revisión** periódica que eviten a obsolescencia do plan polo paso do tempo. O proceso real da planificación adoita ser continuo porque é **idealmente circular**: empeza co diagnóstico dun problema ou situación complexa, segue coa definición de obxectivos e de medidas e non conclúe coa súa aprobación, senón que prosegue tras ela co seu seguimento, avaliación e corrección periódicas, ata iniciar a súa revisión ou reformulación cun novo diagnóstico, e así indefinidamente. Por iso, e sen prexuízo de que o procedemento de aprobación dos plans termine formalmente coa súa aprobación definitiva, podemos afirmar que o procedemento de planificación, alí onde se instaura como forma típica de actuación, non ten fin. Na planificación administrativa non só se expresa a continuidade entre creación e execución do dereito, senón tamén a súa **retroacción permanente** (VAQUER, 2024: 54-55).

56. De forma preliminar á iniciación formal do procedemento de aprobación do plan ou como fase inicial do devandito procedemento, segundo os casos, debe elaborarse o **proxecto** de planificación. Nalgúns casos, a competencia para a súa elaboración atribúese a un **órgano colexiado**, plural e especializado, ao que poden atribuírse así mesmo competencias de informe sobre o proxecto xa elaborado e/ou de seguimento da eficacia do plan xa aprobado e proposta de modificacións, actualizacións, adaptacións ou melloras.

57. A este xénero de **órganos colexiados** pertencen, por exemplo, o Consello de Política Científica, Tecnolóxica e de Innovación ou o Consello Nacional da Auga. Ao primeiro atribúenselle amplas competencias de promoción, información e seguimento da planificación, mentres que no segundo se limitan a un trámite preceptivo de informe. O primeiro é un órgano interadministrativo e, no segundo, ademais participan representantes de diversas organizacións da sociedade civil.

57 *bis*. Tamén é frecuente que se cree un órgano *ad hoc*, unha oficina técnica de planificación baixo diversas denominacións, para impulsar de oficio tanto a redacción e a tramitación do plan ata a súa aprobación, coma o seu seguimento e avaliación posteriores.

58. Respecto da **instrución**, convén destacar tres actuacións comúns nos procedementos de planificación: **a avaliación, a participación cidadá e a colaboración interadministrativa**. Delas ocuparanse os dous apartados seguintes.

4.2. Avaliación

59. A avaliación é unha fase habitual nos procedementos de planificación, consistente en **estudar, diagnosticar e documentar** a situación do ámbito material ou o espazo-temporal sobre o que se vai planificar, para avaliar as posibles medidas que se valore adoptar, considerando as súas alternativas posibles e os seus potenciais impactos.

60. A avaliación máis sofisticada existente no ordenamento español é a avaliación ambiental estratéxica dos plans e programas disposta na Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación ambiental (LAA). Deben someterse a esta **avaliación ambiental** todos os plans e programas que establezan o marco para a futura autorización de proxectos legalmente sometidos a avaliación de impacto ambiental e que se refiran á agricultura, gandería, silvicultura, acuicultura, pesca, enerxía minería, industria, transporte, xestión de residuos, xestión de recursos hídricos, ocupación do dominio público marítimo terrestre, utilización do medio mariño, telecomunicacións, turismo, ordenación do territorio urbano e rural ou de uso do solo, así como os que afecten a espazos da Rede natura 2000. A avaliación consiste nunha **análise dos efectos significativos** que poden ter os plans e os programas sobre o medio ambiente nun sentido amplo, comprensivo da poboación, a saúde humana, a flora, a fauna, a biodiversidade e a xeodiversidade, os recursos naturais (a terra, o solo, o subsolo, o aire e a auga), o clima e o cambio climático, a paisaxe ou o patrimonio cultural.

61. A **avaliación ambiental estratéxica** require un estudo ambiental estratéxico elaborado polo promotor do plan ou programa, onde debe identificar, describir e analizar non só os posibles efectos significativos sobre o medio ambiente, senón tamén unhas alternativas razoables, técnica e ambientalmente viables. Despois de sometelo a información pública e consultas ás administracións públicas afectadas e persoas interesadas, finaliza coa **declaración ambiental estratéxica** (o informe ambiental estratéxico no caso do procedemento simplificado), que é un informe preceptivo e determinante do órgano ambiental que se pronuncia sobre a integración dos aspectos ambientais na proposta final do plan ou programa.

62. Por outra banda, os plans con natureza normativa poden estar suxeitos así mesmo á **avaliación previa e/ou posterior** dos seus efectos que esixe ultimamente a lexislación administrativa para as iniciativas regulamentarias (*supra* § 16. 67 e 73).

63. Así o advertiu o Tribunal Supremo, por exemplo, para os plans de ordenación territorial: dada a súa natureza regulamentaria, na súa tramitación debe incorporarse unha previsión suficiente do impacto económico que poida derivarse da súa aprobación, con independencia da denominación formal que se asigne a esa previsión (memoria económica, estudo económico-financeiro ou outra) (STS do 27 de abril de 2022, ECLI:ES:TS:2022:1751).

64. Ás avaliacións previas no seo do procedemento de formulación e aprobación dos plans pódenas acompañar avaliacións *ex post* dos xa vixentes, como ocorre por exemplo cos **informes de seguimento** sobre o cumprimento da declaración ambiental estratéxica ou do informe ambiental estratéxico dos plans e programas a eles sometidos (artigo 51 LEA) ou os da actividade de execución dos plans urbanísticos (artigo 22.6 TRLSRU).

64 *bis*. A tendencia para estender as avaliacións *ex ante*, intermedias e *ex post* dos plans e programas administrativos testemúñaa, por último, a Lei 27/2022, do 20 de decembro, de institucionalización da avaliación das políticas públicas na Administración xeral do Estado, dirixida, entre outros fins, a "mellorar a planificación" [art. 4 a)] e aplicable a calquera política pública do Estado, "en calquera das súas formas de

despregamento en normas, estratexias, plans, programas, medidas, ou calquera outra denominación equivalente" (art. 2.1).

4.3. Participación cidadá e coordinación interadministrativa

65. A complexidade da realidade obxecto do plan supón a súa afección a diversos **intereses**, tanto xerais coma particulares. Iso provoca que deban participar no procedemento de planificación, con maior ou menor intensidade segundo sexa a da devandita afección, tanto os cidadáns coma outras administracións públicas distintas da competente para promovelo e aprobalo. O procedemento de planificación é tipicamente un **proceso de diálogo**.

66. A eficacia xeral dos plans fai que as súas leis reguladoras adoiten prever trámites preceptivos de **participación cidadá**, como a **información pública** xa aludida no apartado anterior. No caso de que o plan teña natureza normativa, a participación cidadá terá que despregarse, en principio, nunhas **consultas públicas** previas á redacción do proxecto e un trámite posterior de audiencia e información públicas (art. 133 LPAC) (*supra* § 16.59).

67. Agora ben, o Tribunal Supremo xa afirmou que o trámite de consultas públicas do artigo 133.1 LPAC non é esixible aos plans urbanísticos, por razón da especialidade da súa regulación procedemental acollida ao disposto na disposición adicional 1.ª LPAC (STS do 6 de febreiro de 2023, ECLI:ES:TS:2023:290). Se se consolida, esta doutrina podería estenderse a outros plans para os que a súa lexislación propia estableza trámites distintos. O desprazamento da disciplina procedemental da LPAC, ao amparo da súa propia disposición adicional 1.ª, non debería poder estenderse a calquera regulamento ou acto por calquera lei sectorial, para non defraudar a función constitucional de regulación do "procedemento administrativo común" que esta lei cumpre, pero si ten sentido para as leis que regulan actuacións administrativas tipoloxicamente especiais, como son os plans. Este parece ser o sentido da sentenza, cando cualifica os urbanísticos como "unhas normas tan peculiares, complexas e de difícil articulación" que requiren e sempre tiveron "esa especialidade procedemental".

68. Esta participación debe atender non só aos suxeitos xenericamente afectados polo plan, mediante o trámite de información pública, senón tamén aos interesados identificados no procedemento, mediante a **audiencia**.

69. Así, por exemplo, para os **plans de ordenación dos recursos naturais** o artigo 22 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade esixe "necesariamente trámites de audiencia aos interesados, información pública e consulta dos intereses sociais e institucionais afectados e das organizacións sen fins lucrativos que persigan o logro dos obxectivos desta lei". A xurisprudencia deixou sentado que neste trámite de audiencia debe oírse como interesados a todos os concellos e deputacións dos municipios e provincias incluídos no ámbito territorial do plan (por todas, pode verse a STS do 3 de xullo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3362), de modo que este trámite serve, a un tempo, para a participación cidadá e a colaboración interadministrativa, que se tratará a continuación.

70. Doutra banda, a común afección dos plans a diversos intereses xerais e, en consecuencia, ás competencias doutros órganos ou administracións distintos dos competentes para a súa elaboración e aprobación, fai así mesmo frecuente arbitrar trámites de **colaboración interadministrativa** (*supra* § 13.18), cuxa natureza, número e intensidade varían segundo os casos: os plans adoitan estar suxeitos a consulta ou a audiencia das administracións afectadas nas súas competencias ou aos seus infor-

mes preceptivos ou mesmo vinculantes e algúns, ademais, á aprobación sucesiva de distintas administracións. O resultado da devandita colaboración debería ser a coordinación eficaz de todos os intereses xerais afectados. Como criterio xeral e, "en todo caso, as administracións públicas que teñan atribuídas a formulación e aprobación de instrumentos de planificación deberán outorgarlles ás restantes unha participación que permita harmonizar os intereses públicos afectados", segundo dispón o artigo 58.2 LBRL, en cumprimento do principio de lealdade institucional (*supra* § 13.52).

71. No caso dalgúns plans, como os urbanísticos, os **informes sectoriais** requiridos poden chegar a contarse por decenas, cuxas múltiples afeccións cruzadas sobre o plan proxectado poden comprometer a validez e a eficacia do resultado. En lugar dun diálogo, esta configuración legal do procedemento propicia unha sucesión de monólogos contraria aos principios de eficacia e coordinación das administracións públicas (artigo 103.1 CE) e aos criterios de celeridade e simplicidade dos procedementos administrativos (artigos 71 e 72 LPAC). Iso debería convidar o lexislador a ensaiar outras formas de colaboración interadministrativa no seo do procedemento, como as *conferenze di servizi* reguladas en Italia polos artigos 14 seguintes da Lei 241, do 7 de agosto de 1990, onde a Administración promotora do plan convoca a todas as demais afectadas —cada unha representada por un único suxeito habilitado para expresar definitiva e univocamente a posición de tal Administración— para debater conxuntamente —xa sexa de forma asíncrona ou mediante reunións síncronas— sobre tales afeccións e alcanzar un consenso ou, na súa falta, documentar o disenso antes de continuar co procedemento como proceda en cada caso.

4.4. Remate

72. O remate formal do procedemento de planificación prodúcese normalmente coa **aprobación e publicación** do plan.

73. A teor da súa complexidade e/ou da súa afección a distintas competencias, os plans poden ser sometidos a varios actos sucesivos de aprobación por diversos órganos administrativos ou de goberno dun ou máis entes territoriais do Estado. En tal caso, só a **última e definitiva** aprobación terá a consideración de resolución terminadora do procedemento, polo que as **aprobacións iniciais ou provisorias** que a precedan serán actos de trámite, sen prexuízo de que eventualmente poidan ser susceptibles de impugnación directa (nalgún dos casos previstos nos artigos 112.1 LPAC e 25.1 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, LXCA).

74. A xurisprudencia en materia de urbanismo distinguiu entre o acto administrativo de **aprobación definitiva do plan** (ao que aluden expresamente os artigos 70.2 LBRL e 64.2 TRLSRU) e o plan aprobado, que é unha norma: "O acordo de aprobación definitiva dun plan de urbanismo ten un aspecto de acto administrativo (o acordo en si adoptado pola Comisión, cos seus requisitos de procedemento, de quórum etc.) e outro aspecto de disposición de carácter xeral (o propio plan de urbanismo que se aproba)". De onde se segue que o primeiro poderá ser recorrido na vía administrativa, pero a segunda non, a teor do previsto no artigo 112.3 LPAC (SSTS do 19 de decembro de 2007, ECLI:ES:TS:2007:9048 e 31 de maio de 2011, ECLI:ES:TS:2011:4442). Pero o mesmo Tribunal Supremo tamén ten declarado que o acordo de aprobación da planificación eléctrica —que sabemos que é parcialmente vinculante, aínda que non sexa aprobada en forma de disposición xeral, senón mediante acordo do Consello de Ministros— "non é disociable" da devandita planificación para os efectos da súa impugnación, "como se fosen realidades independentes" (STS do 20 de marzo de 2002, ECLI:ES:TS:2012:1626). Aquí afloran, unha vez máis, as dificultades para construír unha teoría xeral da planificación administrativa

en España, onde a categoría carece dunha carta de natureza común e oscila variablemente entre a norma e o acto administrativo.

75. A publicación é necesaria para que os plans poidan fornecer a eficacia xeral que lles é común, ben se trate de plans normativos (en virtude do principio de publicidade das normas do artigo 9.3 CE) ou non (mentres teñan por destinatarios a unha pluralidade indeterminada de persoas: artigo 45.1.a) LPAC).

5. RELACIÓNS ENTRE PLANS

76. Como xa se dixo máis arriba, o carácter sistemático da planificación supón que moitas veces unha mesma materia sexa planificada nun mesmo espazo e tempo por un conxunto de instrumentos, xa formen parte dun mesmo subsistema de planificación ou de varios distintos. Varios instrumentos poden concorrer na ordenación dunha mesma realidade. En consecuencia, cobran relevo as **relacións entre plans**, sobre todo cando se aprecien lagoas nalgún deles ou previsións de varios que sexan concorrentes pero incompatibles entre si.

77. Aqueles plans que teñan natureza normativa ordenan as súas relacións, evidentemente, conforme os **principios que rexen as relacións entre normas**, pero tamén poden estenderse tales principios por analoxía aos restantes. En consecuencia, as relacións entre plans están presididas polos principios de legalidade, temporalidade, especialidade, competencia, función e xerarquía.

78. Os dous primeiros principios (**legalidade** e **temporalidade**) implican, respectivamente, que o plan normativo rexe e, en consecuencia, prevalece sobre o que non o é e que o plan posterior derroga o plan precedente que teña idéntico obxecto e natureza e o mesmo ou inferior rango.

79. De acordo co principio de **especialidade**, o plan especial prevalece e desplaza a aplicación do plan máis xeral.

80. O criterio da especialidade explica, por exemplo, a prevalencia dos **plans de ordenación dos recursos naturais** sobre os instrumentos xerais de ordenación espacial ou física (plans territoriais ou urbanísticos), pero non necesariamente sobre os plans sectoriais (artigo 19 LPNB). E tamén explica a que fai que, na tradición urbanística española, os chamados —precisamente— plans (urbanísticos) especiais poidan ditarse en ausencia dos plans urbanísticos xerais e mesmo desprazar algunhas das súas determinacións, pero non substituílos.

81. Os plans ditados en exercicio de competencias distintas ordénanse entre si segundo a mesma orde de prevalencia das **competencias** exercidas.

82. Así, por exemplo, os plans estatais, como os das infraestruturas de interese xeral, prevalecen sobre os autonómicos e locais, como os plans territoriais e urbanísticos.

83. Dentro dunha mesma competencia, os plans poden estar ordenados **funcional ou xerarquicamente**. É dicir, que as leis que configuran unha determinada potestade de planificación poden establecer a prevalencia duns plans sobre outros por razón da súa función ou de xerarquía. Se os ordenan xerarquicamente, a prevalencia do superior é global e incondicionada. Se os ordenan funcionalmente, a prevalencia

dun sobre outro está condicionada e limitada ao cumprimento da concreta función que ten atribuída, pero no demais o outro pode apartarse del se é posterior.

84. No urbanismo español, por exemplo, era tradicional fundamentar no principio de xerarquía as relacións entre os plans xerais e os parciais que lles daban desenvolvemento, pero máis recentemente o lexislador (por exemplo, art. 47.3 da Lei madrileña 9/2001, do 17 de xullo, do solo) tende a diferencialos funcionalmente, de forma que reserva aos primeiros a ordenación estrutural, pero permítelles aos segundos alterar a detallada ou pormenorizada, incluso desprazando a contida nos primeiros.

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.