

Autor Convidado

EL RESURGIR DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: ALGUNAS CLAVES PARA EL DEBATE

*THE RESURGENCE OF ADMINISTRATIVE
PLANNING: SOME KEYS TO DEBATE*

Marcos Vaquer Caballería¹

SUMARIO: 1. Aproximación a la noción de planificación administrativa. 2. La “Segunda Edad de Oro” de la planificación. Rasgos diferenciales. 3. Los fundamentos jurídicos de la planificación, entre la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa. 4. La naturaleza jurídica de los planes y el “Lecho de Procusto” del ordenamiento administrativo español. 5.

¹ Catedrático de Derecho administrativo y Director del Máster en Estudios Avanzados en Derecho público de la Universidad Carlos III de Madrid y consejero de Redeia Corporación, S.A. Ha sido Director General de Urbanismo y Políticas de Suelo y Subsecretario del Ministerio de Vivienda y Presidente de la Entidad Pública Empresarial de Suelo. Autor de siete monografías y más de un centenar de artículos y capítulos de libro en diversas materias de Derecho público.

El procedimiento planificador: un procedimiento sin fin y un procedimiento de procedimientos. Bibliografía.

RESUMEN: La planificación administrativa está experimentando un resurgimiento en Europa, en parte impulsado por las políticas de la Unión Europea. Esta nueva generación de planes suele ser menos determinista y rígida que los que la precedieron. En el trabajo se analiza este fenómeno y se proponen algunas tesis explicativas sobre sus fundamentos y su naturaleza jurídica, así como sobre el procedimiento planificador.

PALABRAS CLAVE: Planificación Administrativa. Procedimiento de Planificación.

ABSTRACT: Administrative planning is living a resurgence in Europe, partially driven by European Union policies. This new generation of plans is usually less deterministic and rigid than those that preceded it. This paper analyzes this phenomenon and proposes some explanatory theses about its foundations and its legal nature, as well as about the planning procedure.

KEYWORDS: Administrative Planning. Planning Procedure.

1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El plan es un tipo 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. Las características típicas de este tipo de actuación son la motricidad, la sistematicidad y la temporalidad.²

Por motricidad me refiero al hecho de que los planes prevén y organizan en el espacio y el tiempo determinadas medidas o acciones, ya sean 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. Y eso los caracteriza metodológica y formalmente, porque deben definir tanto la situación de partida (diagnóstico) como el punto esperado de llegada (finés y objetivos), el proceso a seguir desde la primera al segundo (medidas y acciones propuestas, indicadores para el seguimiento y, en su caso, revisión) y los medios o recursos afectados a ello (dotación presupuestaria, programación temporal, etc.).

La sistematicidad de los planes obedece a la complejidad del espacio, la situación o el problema que tienen por objeto. 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 ya descrito (pues requiere un análisis o diagnóstico de carácter científico que sirva de fundamento a las acciones que se planifiquen).

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 en España con los planes sectoriales a que se refiere el artículo 59 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Sobre el procedimiento de la planificación nos extenderemos en el último apartado de este trabajo.

El carácter sistemático también suele traducirse en la pluralidad de los planes sobre un mismo objeto: es habitual que no se agoten en un único instrumento, sino que comprendan 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

² Marcos Vaquer, "Lección 18. Planificación administrativa", en Francisco Velasco y Mercé Darnaculleta, dirs., *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2023, 453-457.

y la detallada, y la general y la especial (en materia territorial y urbanística, por ejemplo).

Por último, el carácter sistemático de los planes provoca que la potestad de planificación sea típicamente discrecional, 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.³

En tercer lugar, hablamos de temporalidad porque los planes suelen tener menor abstracción espacio-temporal que la legislación que los prevé. Dicho más llanamente, suelen tener un ámbito determinado de aplicación espacial y temporal. El ámbito espacial del plan puede coincidir con el de competencia de la Administración territorial que lo aprueba, o también puede ser más reducido, como ocurre con frecuencia con la planificación ambiental o la territorial y urbanística. Pero más allá de esta particularidad de algunos planes, la territorialidad es una característica del Estado, que se traslada a sus normas y actos en general, por lo que no es un rasgo específico de la planificación. Más interés definitorio tiene el ámbito temporal de aplicación de los planes. Para determinar su ámbito temporal, los planes 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.

Así que, ya sea temporal o indefinida su vigencia formal, los planes son por naturaleza una actuación temporal. El transcurso del tiempo afecta a su eficacia material porque aboca al plan a la obsolescencia, por inadaptación sobrevinida 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

3 Así, por ejemplo, la jurisprudencia española 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 concurren 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 concurren los valores que ameriten protección (STS de 21 de abril de 2010, ECLI:ES:TS:2010:3183).

imposible o inoportuna.⁴ Como se expondrá en el último apartado, las leyes suelen prescribir evaluaciones ex post y procedimientos de adaptación o de revisión periódica de los planes para combatir este problema, haciendo del plan un instrumento temporal, pero de la planificación un proceso sin fin.

2. LA “SEGUNDA EDAD DE ORO” DE LA PLANIFICACIÓN. RASGOS DIFERENCIALES

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.

Sirvan como ejemplo, en mi país, 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 mandó 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.

El mayor auge de la planificación administrativa llegó durante la segunda mitad del siglo xx, sobre todo 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

4 Sobre la obsolescencia y el desuso (desuetudo) de las normas, Marcos Vaquer, *La eficacia territorial y temporal de las normas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, 54, 59, 98-99. Esta pérdida de la eficacia material de los planes ha sido explicada con la doctrina general de la *cessante causa* por Luciano Parejo, “Cese de la causa de las normas y decadencia de su obligatoriedad y eficacia; en particular las de los planes urbanísticos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 56, 2021.

Estabilización Económica de 1959, aprobado por el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de Ordenación Económica, y los planes de desarrollo.⁵

Posteriormente, llegaron la transición política a la democracia y la incorporación a la que hoy es la Unión Europea. En cuanto a lo primero, la Constitución española de 1978 fue bastante ecléctica en materia económica ya que -en lo que aquí interesa- de un lado garantizó las libertades económicas, como la propiedad privada o la libre empresa, pero de otro se cuidó de apoderar a los poderes públicos para sujetar esta última a las exigencias de la planificación (art. 38) y para planificar mediante ley la actividad económica general (art. 131). A su vez, la Unión Europea (en adelante, UE, o en inglés EU) nos ha integrado en una economía social de mercado (art. 3.3 del Tratado de la UE) 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 UE).

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.⁶ 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.

Es más, esta renovada vitalidad de la planificación administrativa no es un fenómeno singularmente español, sino que está siendo impulsado por la 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

5 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 de Franco, 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.

6 Para una panorámica general de los planes administrativos en España, puede verse una sencilla clasificación material en Marcos Vaquer, "Lección 18. Planificación administrativa", cit., 449-453, y otra más compleja y de carácter funcional en 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, 24-36.

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; 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 4 años según el artículo 13 del Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, 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.

Y también conviene retener que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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.

De lo expuesto ya se infiere que, aunque la planificación administrativa es un fenómeno bastante antiguo y heredero de la Ilustración, vivió una primera “edad de oro” tras la segunda guerra mundial y ahora está experimentando una nueva expansión por impulso, principalmente, del Derecho unitario europeo. En ambas oleadas planificadoras creo que ha tenido influencia la necesidad del poder público de tomar la iniciativa y el impulso de la recuperación socio-económica tras graves crisis. La planificación (en general, no sólo la económica) suele ser un instrumento canalizador de la inversión pública y catalizador de la privada.

Pero ambas etapas tienen también rasgos diferenciales:

En primer lugar, la planificación de la segunda mitad del siglo xx fue un fenómeno eminentemente estatal, replicado por emulación. Mientras que la de la primera mitad del siglo xxi tiene un fuerte impulso de la UE, desde la que se extiende de arriba abajo a los Estados miembros. Podría

afirmarse que, si bien la planificación territorial y ambiental de los Estados seguía vigente, la económica había decaído pero la UE le ha insuflado nuevos aires.

En segundo lugar, la planificación instaurada en los Estados autoritarios – como España – en la segunda mitad del siglo xx era general, rígida y determinista, mientras que la alumbrada desde la UE es más particular, flexible y orientadora. Por eso, los planes más característicos de la primera generación mencionada se aprueban mediante leyes o reglamentos, mientras que en la segunda abundan los que se contienen en instrumentos de *soft law*. Si en España el arquetipo de la planificación de la segunda mitad del siglo XX fueron los planes urbanísticos, puede encontrarse en la misma materia un buen ejemplo de la nueva planificación administrativa en las llamadas agendas urbanas. A la “planificación como *mito*” salida de la segunda guerra mundial,⁷ que fue decayendo según se ponían en cuestión sus premisas desarrollistas, le ha sucedido lo que podríamos denominar, por contraposición, la “planificación como *praxis*”.

Sin embargo, no todo son luces en esta “segunda edad de oro”. Dado el empeño puesto por la Comisión Europea en las últimas décadas por la *better regulation* que se plasma, entre otras medidas, en la evaluación ex ante y ex post del impacto de las normas, me parece paradójico que no someta a un estándar similar los planes que promueve y/o aprueba, siendo así que la evaluación ha sido tradicional en los planes –fijación de indicadores, de periodos para la revisión de sus previsiones, creación de órganos y atribución de competencias de seguimiento, etc.–, desde donde se ha extendido a las (demás) normas. En la Unión Europea, nos encontramos planes no sujetos a ninguna forma explícita de evaluación mientras que otros sí la tienen,⁸ e incluso legislación que no adopta la forma ni la denominación de plan pero

7 La expresión es de Sebastián Martín-Retortillo (“La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años”, *RAP*, nº 150, 1999, 255-257), para quien este mito planificador, durante cuya vigencia el tema de la planificación fue asumido “como auténtica mística”, entró en crisis cuando hubo que adoptar medidas urgentes e imprevistas para superar la crisis energética de los años setenta.

8 A falta de tal estándar, la situación es muy dispar, como pueden atestiguar algunos de los planes aprobados en el periodo 2021-2023: en el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer, la Nueva Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE, la Revisión de 2021 del Plan Coordinado sobre la Inteligencia Artificial o el Plan REPower EU (todos ellos aprobados mediante Comunicaciones de la Comisión) se contienen objetivos y medidas o acciones, pero nada se dice al respecto de su evaluación. En el Reglamento del Programa InvestEU sólo aparece una evanescente mención en el preámbulo a las evaluaciones ex ante realizadas, que no se explicitan, pero dedica todo el capítulo VIII a la rendición de cuentas y evaluación ex post de su ejecución. Similares exigencias se establecen para el mecanismo y los planes de recuperación y resiliencia en el capítulo VII de su Reglamento.

que reúne sus características típicas.⁹ Parece que vamos a necesitar una *better planification*.

3. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PLANIFICACIÓN, ENTRE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

El Estado de Derecho selló una alianza fundacional entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica, hoy confirmados como principios arquetípicos por el artículo 9.3 de la Constitución española. Los ciudadanos tenían derecho a un Derecho cierto y predecible y quien mejor podía procurárselo eran las leyes, producidas por los órganos representativos de la soberanía popular y publicadas en debida forma. Esta alianza sabemos que siempre estuvo sujeta a cierta tensión, ya que la seguridad jurídica podía en ocasiones poner límites a la legalidad (prescripción de las sanciones, caducidad de las potestades revisoras de oficio y del derecho a recurrir, etc.), como la legalidad (el cambio legislativo o *ius variandi* del legislador) se los ponía a la seguridad jurídica (introduciendo disposiciones impropriadamente retroactivas, por ejemplo).

Pero en los tiempos actuales la relación es todavía más problemática, por la creciente incapacidad de la potestad legislativa de ofrecer —con la generalidad, abstracción y estabilidad que la caracterizan— un estándar razonable de seguridad jurídica en la “sociedad del riesgo”, que es una sociedad de la innovación tecnológica, de globalización y aceleración del cambio y quizás también de proliferación de las crisis y catástrofes asociadas al cambio climático. En este contexto, los poderes públicos se afanan por ofrecer otros instrumentos de regulación y gobierno de los procesos socio-económicos, culturales y ambientales, como el *soft law* y los planes, que son perfectamente combinables (planes aprobados mediante instrumentos de *soft law*) y que, además, no necesariamente sustituyen a la legislación sino que también pueden prepararla o desarrollarla.

⁹ Me refiero a Reglamentos y Directivas que parten de un diagnóstico, establecen objetivos y adoptan medidas dirigidas a cumplirlos y que se suceden en el tiempo en forma de “paquetes”, como los de liberalización de los sectores regulados, en los que las normas y los planes se alternan de forma profusa y, a veces, también un tanto confusa. En la instauración del mercado interior de la electricidad, vamos ya por el “quinto paquete”, que incluye la nueva Directiva 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, de Energías Renovables, que eleva al 42,5 % el objetivo de alcanzar una cuota mínima de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Unión a más tardar en 2030, que vino precedida por el Plan del Objetivo Climático para 2030 y la Estrategia de Energía Renovable Marina, ambos de 2020, y sobre todo el Plan REPower EU de 2022. El nuevo objetivo quiere, a su vez, dar cumplimiento al “Objetivo 55” instaurado por el Reglamento 2021/1119, de 30 de junio de 2021, más conocido como Ley Europea del Clima, que establece un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050, con el fin de cumplir el Acuerdo de París (art. 2.1), y otro objetivo vinculante de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % para 2030 (art. 4.1). Para alcanzar tales fines, el Reglamento atribuye competencias a un consejo consultivo de carácter científico (art. 3), manda a la Comisión revisar la legislación, proponer medidas, adoptar una estrategia de adaptación al cambio climático (y a los Estados miembros adoptar y aplicar estrategias y planes de adaptación nacionales: art. 5) así como evaluar quinquenalmente los avances conseguidos (arts. 6 a 8) y la eventual revisión del propio Reglamento (art. 11). Como se ve, más que como una ley que establece y enmarca un sistema de planificación, el Reglamento ya se configura como el instrumento de cabecera de dicho sistema.

Dos ejemplos pueden ilustrar este fenómeno en la Unión Europea que, como he dicho, es paradigmática de cuanto comento: la transición energética y la inteligencia artificial. En ambos, la legislación ha venido precedida del despliegue de un notable aparataje de planes y estrategias adoptados con la veste de instrumentos de *soft law* (comunicaciones de la Comisión, libros blancos, ...). Dichos instrumentos no son imperativos, pero tampoco son jurídicamente inocuos ya que (1º) generan conocimiento sobre el que descansar la *motivación del cambio normativo*, (2º) *permiten la participación* temprana de los potenciales afectados y de los ciudadanos en el proceso de innovación normativa, (3º) facilitan asimismo la *coordinación* interadministrativa y (4º) afectan a la *confianza legítima* de los inversores, en la medida en que anuncian un cambio al que ya pueden ir adaptándose y frente al que no podrán alegar posterior ignorancia.

En el caso particular de los planes, a estas virtualidades se les pueden añadir ganancias en eficiencia. Y ya pasaron los tiempos en que la eficiencia de las políticas públicas era considerada una cuestión ajena al Derecho: al igual que la Constitución española proclama – entre otros – el principio de seguridad jurídica en su artículo 9.3, también el proclama el criterio de eficiencia en el gasto público en el 31.2. Luego la eficiencia hoy no sólo es una buena práctica, sino también una *norma jurídica*.¹⁰ Pues bien, el plan es un instrumento sistemático de definición de objetivos y disposición de medidas a partir de un diagnóstico científico. Cuando se planifica bien, aumentan las garantías de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa planificada. Lo que es capital cuando la actuación planificada tiene un alto impacto presupuestario, económico, social o ambiental, como es común.

Las ganancias en eficiencia de la planificación vienen asociadas a su carácter anticipatorio y sistemático. En cuanto a lo primero, los planes permiten prever en lugar de tener que corregir. En cuanto a lo segundo, su carácter sistemático facilita desarrollar un pensamiento estratégico que facilita coordinar las muchas medidas y los muchos agentes implicados, así como programar y optimizar la asignación de los recursos disponibles.

4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES Y EL “LECHO DE PROCUSTO” DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

El Derecho administrativo español es pródigo en planes, pero carece de una categoría general que los abarque. El problema más evidente que esto provoca es la necesidad de encajar a todos los planes en el “lecho de

¹⁰ Marcos Vaquer, “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *RAP*, nº 186, 2011, 91-135.

procusto” de la dualidad entre norma y acto.¹¹ Los planes o son normas (leyes o reglamentos) o son actos plúrimos, o son una combinación de ambos¹² porque nuestro ordenamiento jurídico desconoce un *tertium genus* en el que pudieran encajar los planes.¹³

Ocurre, sin embargo, que en el proceso de creación o 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.¹⁴ 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 existente (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.

Los planes tienen rasgos especiales que los identifican como categoría y que, en todo lo demás, suelen ser muy diversos entre sí, por lo que su mero encaje en alguna de las dos categorías contrapuestas de norma y acto, sin mayor matización, no puede hacerse sin violencia. La “mortandad” provocada en mi país por la aplicación con todo rigor y sin matiz alguno de la naturaleza

11 Utilizo aquí el concepto de acto para contraponerlo al de norma en la dialéctica entre legislación y ejecución y, por tanto, en una acepción genérica, comprensiva tanto del acto administrativo unilateral como de los bilaterales o multilaterales, esto es, de los contratos y convenios administrativos.

12 En España, 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, pero en otras comunidades como el País Vasco o Galicia se aprueban por decreto y tienen rango reglamentario. La planificación de la red de transporte de energía eléctrica, pese a ser asimismo vinculante, se aprueba por un acuerdo del Consejo de Ministros sin naturaleza normativa, si bien debe ser previamente sometida al Congreso de los Diputados, mientras que el resto de la planificación eléctrica es meramente indicativa, como otros muchos planes sectoriales. Más allá de la lógica diferenciación entre los planes imperativos y los que no lo son, tales disparidades no encuentran fácilmente una explicación racional, sino que parecen más bien expresivas de la carencia de una teoría general de la planificación.

13 Este rígido dualismo sólo presenta una posible falla en la diferenciación que parece establecer entre “reglamentos” y “otras disposiciones” el Título VI de la Ley española de Procedimiento Administrativo Común de 2015, dando pie a interpretar que existen otras “disposiciones administrativas” de carácter general distintas de las estrictamente reglamentarias, 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.

14 Luciano Parejo, “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, 7-40.

reglamentaria a los planes urbanísticos es su mejor demostración, y ahora la doctrina se sorprende¹⁵ y la jurisprudencia se matiza.¹⁶

Pero esta cuestión nos obliga a volver a plantear un viejo problema de la dogmática jurídico-pública: la distinción entre norma y acto o entre la legislación, de un lado, y su ejecución o aplicación por otro, de forma que sólo la primera función es creación de Derecho.

Kelsen ya advirtió contra “el prejuicio de que el Derecho se agota en la Ley” y propuso su “teoría de la gradación del orden jurídico” que “concibe el Derecho en su movimiento, en el proceso constantemente renovado de su autoproducción” que incluye “dentro del marco del orden jurídico la individualización de las normas jurídicas generales, el progreso desde la norma jurídica abstracta a la concreta”, lo que significa que hay producción jurídica “no sólo pues para la legislación, sino también en todas las gradas del orden jurídico y, en particular, para los diversos casos de institución de normas individuales: acto administrativo, sentencia, negocio jurídico”.¹⁷

Esta idea de la gradualidad tiene perfecta aplicación a la teoría de los planes, como observó en su momento Predieri al enfrentarse al dilema de si la ley aprobatoria de un plan es una *legge provvedimento*: “Todo esto contribuye a dar también a los planes emanados por ley caracteres diversos, porque la abstracción tiene grados diversos y la concreción áreas diversas, que pueden cubrir partes mayores o menores del área del plan, más o menos en relación con los grados o niveles de éste”.¹⁸

Pero nuestro ordenamiento se ha constituido de forma muy distinta de esta gradualidad desde lo general a lo particular y desde lo abstracto a lo concreto, sobre la base de una radical separación entre las normas que conforman el ordenamiento jurídico (que sujeta a todos: arts. 9.1 y 103.1 *in fine* CE) y la actividad jurídica ordenada, ya sea de ejecución o de aplicación del Derecho. Desde luego, el dualismo entre legislación y ejecución, o entre disposiciones generales y actos, impregna todo el régimen administrativo español. Esta clasificación binaria está presente en el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPAC), así como en el régimen de las invalideces de Derecho administrativo (arts. 47 ss. LPAC), en el de la revisión

15 Basta aquí destacar los estudios de Juan Alfonso Santamaría Pastor, “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, RAP, nº 195, 2014, y “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 141, 2016, José María Baño León, “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, y Luciano Parejo Alfonso, “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, ambos en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 144, 2017

16 Como ha declarado el propio Tribunal Supremo, “en materia de planeamiento se ha venido experimentando alguna flexibilización interpretativa” (STS nº 1109/2022, de 28 de julio), sobre la que puede verse José Suay Rincón, “Avances en la amortiguación de los efectos de la declaración de nulidad de los planes (de nuevo sobre la anulación de los planes de ordenación)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 125, 2023, 129-178.

17 Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, 2ª ed., México, Ed. Nacional, 1981, 145-147.

18 Alberto Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, 285-286.

de oficio y los recursos administrativos (arts. 106 ss. LPAC) o en la dualidad de los procedimientos resolutorio y normativo (arts. 127 ss. LPAC).

Supuesto que la generalidad y la abstracción son las notas características de la legislación,¹⁹ en el Derecho administrativo hemos aprendido ya que la generalidad de efectos no puede ser el criterio dirimente, porque puede haber normas singulares (o de caso único)²⁰ y actos generales (los denominados por la jurisprudencia como “actos plúrimos”). Las primeras son excepcionales, pero los segundos son bastante comunes, por ejemplo en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva. “En una palabra: la correlación singular-general como expresión de la distinción actos-Reglamentos parece haberse roto”.²¹ Por eso hacemos descansar la diferencia más bien en el criterio de la abstracción, relativamente más concluyente, según el cual norma es aquella disposición cuya eficacia no se agota por su mero cumplimiento en un hecho o acto concreto, sino que sigue siendo potencialmente aplicable durante su vigencia. Conforme al “criterio ordinamental” manejado por la jurisprudencia española:

Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado periodo de tiempo o de forma indefinida o

19 En la doctrina, por todos, puede verse Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo II *El ordenamiento jurídico*, Madrid, Iustel, 2006, 858-859, o Luciano Parejo, *Lecciones de Derecho administrativo*, 12ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, 268. Parejo aplica esta “perspectiva deformante del clásico binomio normación-ejecución” a su teoría de la planificación como “bisagra” entre ambas: “El procedimiento administrativo de la planificación”, en Luciano Parejo y Marcos Vaquer, coords., *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II Tipos de procedimientos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 146-149, y “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, cit. Siguiendo en esto a Gallego Anabitarte, José María Rodríguez de Santiago discrepa de esta aproximación y propone en su lugar concebir a la norma como toda “creación de Derecho objetivo” (*Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023, 38) y a la norma jurídico-administrativa como “todo criterio jurídico de decisión impuesto a la Administración por alguna de las fuentes reconocidas en el sistema” (*Sistema de fuentes del Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2021, 17). A mi juicio, el criterio de la creación es problemático dogmáticamente por las razones expuestas en el cuerpo del texto -la creación y la ejecución del Derecho no se excluyen recíprocamente, sino que pueden concurrir en un mismo acto- y el de la fuente de producción empleada, por su misma formalidad, carece de virtualidad práctica para discernir entre legislación y ejecución en términos cumplidores de la igualdad ante la ley y la tutela judicial efectiva consagradas en nuestra Constitución. Para el autor, la ley concreta y singular no supone *per se* un desafío a tales principios, aunque los debe respetar (como la abstracta y general), por lo que no es excepcional sino que “el legislador puede elegir para crear el Derecho que solución el problema social que quiere abordar la estructura de la norma (abstracta y general, concreta y/o singular) que considere más conveniente y no está constraído por ninguna estructura de la norma legal que estuviera implícita en la Constitución (en virtud de un -inexistente- concepto material de ley)” (*Sistema ...*, cit., 112). Pero no es esta la posición adoptada por la jurisprudencia constitucional española, como se verá en la nota siguiente.

20 La jurisprudencia constitucional española reconoce su constitucionalidad pero la sujeta a límites propios de su excepcionalidad, pues no constituye “un ejercicio normal de la potestad legislativa”, y distingue tres tipos de leyes singulares: las autoaplicativas, “que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”, las singulares “en atención a los destinatarios a los que va dirigida”, y las “dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable a ningún otro” (por todas, STC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 3º).

21 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, I, 19ª ed., Madrid, Cívitas, 2020, 214.

si, por el contrario, son una bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión (Sentencia del Tribunal Supremo -en adelante, STS- de 30 de noviembre de 2017).

Ahora bien, antes algún fallo llegó a afirmar (en palabras de su ponente Baena del Alcázar) que “las bases de convocatoria no son sino un híbrido entre una norma propiamente dicha y un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos” (STS de 20 de octubre de 1994, TS:1994:18338). La idea de la hibridación entre norma y acto no es tan extraña y sigue reapareciendo recurrentemente en la jurisprudencia española. Veamos:

a) La evoca la doctrina que concibe a los pliegos como “*lex contractu*”, con un “poder normativo «inter partes», dentro de un plano subordinado a las normas y principios superiores del ordenamiento jurídico” (por todas, SSTs de 6 de febrero de 1988 y 2 de octubre de 2000, cas. nº 1991/1995, por la que cito). Pues aunque califica a dicha expresión como “un tanto metafórica”, no le impide anular un artículo de un pliego “por imponerlo así el principio de jerarquía normativa” (STS de 25 de julio de 1989) que, obviamente, sólo rige entre normas, pues entiende que “su poder regulador de la relación contractual está en todo momento supeditado al respecto de las reglas emanadas de las normas de rango superior” (STS de 21 de diciembre de 1988).

b) También puede traerse aquí a colación la doctrina que califica como “de naturaleza peculiar” a un acto administrativo plúrimo que tiene “al mismo tiempo, un contenido normativo” que puede tener carácter “relevante”, pero también “dependiente y accesorio” y, por ende, insuficiente “para transformar el acto en una disposición general” (SSTs de 6 de abril de 2004, TS:2004:2351).

c) Y, más recientemente, puede adivinarse también detrás de la doctrina según la cual cabe el recurso indirecto -que la legislación sólo contempla contra disposiciones de carácter general: art. 112.3 LPAC y 26 IJCA- contra las bases de un proceso selectivo cuando violan un derecho fundamental (por todas, SSTs de 10 de julio de 2019, 4 de octubre de 2021 -TS: 2021:3621- ó 18 de octubre de 2022 -TS:2022:3737-).

Entonces, ¿no podríamos aplicar esta misma idea de la hibridación entre norma y acto a los planes y, sobre tal base, dotarlos de un régimen jurídico especial adaptado a sus características esenciales?²² De conformidad con lo

22 En este sentido y dentro de la línea de “flexibilización” a la que me he referido en una nota anterior, apunta la STS de 6 de febrero de 2023 cuando exime del trámite de consultas públicas a los planes urbanísticos porque son “unas normas tan peculiares, complejas y de difícil articulación” que requieren y siempre han tenido “esa especialidad procedimental”. Pero ¿vale lo mismo para otros tipos de planes?

dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley española reguladora de las Bases del Régimen Local, la planificación es una potestad administrativa con perfiles propios, aunque sean amplios y estén poco definidos, del mismo modo que lo es la potestad financiera y tributaria, sin que ello sea óbice para que se ejerzan en el marco de leyes y reglamentos, o incluso mediante ellos.²³ Como tal potestad, debería dotarse de una disciplina legal especial y adecuada a tales perfiles.

La analogía propuesta es perfectamente pertinente porque un presupuesto es – a su manera – un plan. Pues bien, las leyes de presupuestos, según nuestra jurisprudencia constitucional, son “una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley”, pero también “un tipo de leyes” que tiene una “función específica y constitucionalmente definida” (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4º). En efecto, el art. 134 de la Constitución española (en adelante, CE) configura la especialidad temporal, procedimental y material de las leyes de presupuestos. Las leyes de plan también tienen una función específica. Y esta función también está “constitucionalmente definida”, pero sólo para la planificación económica general prevista en el art. 131 CE, por lo que las demás leyes de plan pueden desafiar la disciplina tanto formal como sustantiva para ellas prevista en las leyes ordinarias²⁴ y sustraerse además al control jurisdiccional ordinario. Menos problemático es el caso de los reglamentos de plan, que pueden ser sujetos temporal, formal y sustantivamente por las leyes en la materia y controlados plenamente por los tribunales contencioso-administrativos.

Pues bien, el elemento más expresivo de esta especialidad de las leyes de plan dentro de la potestad legislativa, que confirma su condición de puente o de bisagra entre legislación y ejecución, es el monopolio que atribuyen tanto el art. 131 como el 134 CE de la iniciativa legislativa al Gobierno – es decir, al poder ejecutivo –, que el segundo precepto refuerza con la potestad gubernamental de vetar cualquier proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos.

5. EL PROCEDIMIENTO PLANIFICADOR: UN PROCEDIMIENTO SIN FIN Y UN PROCEDIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS

El procedimiento planificador es peculiar, y dentro de él son características las actuaciones de evaluación (evaluación ambiental o, en

23 En este sentido apunta el concepto material de plan propuesto por José María Rodríguez de Santiago, según la cual el plan es una forma típica de actuación de la Administración no necesariamente reconducible a alguna de las formas jurídicas clásicas de norma, acto o contrato (*Planes administrativos. Una teoría general...*, cit., 27).

24 El Tribunal Constitucional, por ejemplo, ha rechazado que la Ley de Aguas pueda operar como canon de constitucionalidad de la actuación del legislador estatal en el Plan Hidrológico Nacional, porque aquélla no forma parte del bloque de la constitucionalidad y ésta “no puede venir condicionada por lo dispuesto en la legislación ordinaria” (STC 13/2015, de 5 de febrero, FFJJ 3º y 4º).

general, de impacto) y de diálogo (participación ciudadana/coordinación interadministrativa). A la relevancia jurídica del procedimiento administrativo, en general, le he dedicado ya muchas páginas en otros trabajos, de lo que se trata aquí es de destacar la particular importancia del procedimiento planificador, por tres razones: (1º) la discrecionalidad típica de la planificación hace que su sujeción a Derecho se dirima (y controle) más en el procedimiento debido que en el contenido de la decisión, (2º) en la actividad planificadora – más que ninguna otra forma de actuación administrativa – el proceso (la planificación) es tan importante y definitorio como el producto (el plan), y (3º) el de la planificación es un “procedimiento de procedimientos”.

(1º) La importancia del procedimiento como elemento reglado de las potestades discrecionales es algo bien conocido, tanto en su aspecto directivo como en el garantista, que no merece más atención aquí.

(2º) La relevancia de la planificación como procedimiento y ha sido subrayada por Luciano Parejo y por mí mismo²⁵ y su preeminencia sobre el propio plan como resultado ya ha sido advertida por José María Rodríguez de Santiago²⁶, pero merecen alguna consideración ulterior.

Por su complejidad material y por su prolongación temporal, los planes suelen actuar en un contexto de amplia incertidumbre. Y “las decisiones tomadas bajo condiciones de incertidumbre no pueden juzgarse y configurarse de forma puntual, sino únicamente en su procesualidad”²⁷.

Como actuación motriz, sistemática y temporal que es, la planificación es un proceso iterativo 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.

Sólo los planes aprobados para atender a una necesidad coyuntural escapan a esta circularidad. En el resto de los casos, o bien es la legislación la que la dispone (como ocurre en materia de energía, transportes, urbanismo, espacios naturales protegidos, etc.) o bien la impone la costumbre (como ocurría hasta recientemente con los planes estatales de vivienda)²⁸ porque, cuando se ejecutan las medidas previstas y se agotan sus efectos o cuando cambian las circunstancias que las justificaron, haciéndolas sobrevenidamente inviables o inidóneas, el plan decae en la obsolescencia y precisa ser revisado.

25 Luciano Parejo, “El procedimiento administrativo de la planificación”, *op. cit.*, 149 y 151; Marcos Vaquer, “Lección 18. Planificación administrativa”, *cit.*, 458.

26 José María Rodríguez de Santiago, *Planes administrativos. Una teoría general ...*, *cit.*, 19-20.

27 Indra Spiecker gen. Döhmman, “Instrumentos estatales para la superación de escenarios de incertidumbre y autorregulación”, en Mercè Darnaculleta, José Esteve y Indra Spiecker, eds., *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Madrid, Marcial Pons, 2015, 62.

28 Hasta la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, estos planes se sucedían cuatrienalmente en España sin cobertura legal. El artículo 24 de la nueva Ley los hace preceptivos, los califica como “los instrumentos principales de actuación del Estado en política de vivienda”, orienta la finalidad de sus programas y atribuye al Gobierno la competencia para su aprobación, oídas las CC.AA. reunidas en conferencia sectorial.

En efecto, este es un proceso sucesivamente inductivo y deductivo, comparable a las fases sucesivas de sístole y diástole en la función motora del sistema circulatorio: primero se recogen datos para construir un diagnóstico, unos objetivos y unas medidas, luego se ejecutan dichas medidas, seguidamente se recogen datos para evaluar la ejecución y se confirman o revisan los objetivos y se aprueban nuevas medidas, que después son ejecutadas, etc. Por ello, sin perjuicio de que el procedimiento de aprobación de los planes termine con la aprobación definitiva de los mismos, podemos afirmar que el procedimiento de planificación, allí donde se instaura como forma típica de actuación, no tiene fin. En la planificación no sólo se expresa palmariamente la continuidad entre creación y ejecución del Derecho, sino también su retroacción permanente.

Y además de la relevancia del procedimiento, la planificación ilustra su íntima ligazón con la organización, como atestigua la tradicional creación de una oficina del plan, para impulsar de oficio tanto la redacción y tramitación del plan hasta su aprobación, como también su seguimiento y evaluación posteriores. Los rasgos especiales de la planificación apuntan a una complejidad que demanda una organización ad hoc para su impulso, ya sea en forma de órganos colegiados especializados, ya de oficinas técnicas, o de ambos. Cuando se carece de tales medios propios, la redacción del plan y el acompañamiento de la planificación son contratados como servicios externos. Pero siendo la planificación una potestad y su ejercicio una actuación continuada, su externalización al sector privado es problemática. Por eso no sólo es posible sino también preferible que las Administraciones inferiores -como los municipios rurales- sobrelleven sus carencias acudiendo a su agrupación en mancomunidades o a la cooperación técnica, jurídica y económica de las superiores.

(3º) Por último, la consideración del procedimiento planificador como un procedimiento de procedimientos, en feliz expresión de Giannini,²⁹ es asimismo sugerente en lo teórico, porque explica el proceso de determinación progresiva del Derecho, y en lo práctico, porque ayuda a reportar ganancias en eficiencia.

Sean normas o no, 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 de la actividad sistemática 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).

29 Massimo Severo Giannini, "Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia", *Rivista del Diritto Commerciale*, 1959, 321-322.

b) Una motivación de la actuación, a la que ésta puede remitir y de la que no puede apartarse libremente. Incluso si el plan 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.

Por este vínculo entre planificación y ejecución, la planificación es un instrumento idóneo para la participación ciudadana y la coordinación intra- e interadministrativa, como ya se ha destacado. También por eso se decidió, en su momento, llevar “aguas arriba” la evaluación ambiental, desde los proyectos a los planes y programas.

Así como la planificación es una actuación eminentemente procedimental, la evaluación ambiental es una disciplina eminentemente procedimental. En las palabras del considerando 9 de la Directiva 2001/42/CE, “la presente Directiva tiene por objeto cuestiones de procedimiento y sus requisitos deben integrarse en los procedimientos existentes en los Estados miembros o incorporarse a procedimientos establecidos específicamente.” Pues bien, como afirmó el preámbulo de la Ley 9/2006, de 28 de octubre, que introdujo en el ordenamiento jurídico español la evaluación ambiental de planes y programas, la evaluación de impacto ambiental de los proyectos “ha mostrado sus carencias cuando se trata de evitar o corregir los efectos ambientales en el caso de las tomas de decisión de las fases anteriores a la de proyectos. Era necesario, por lo tanto, establecer una herramienta que permitiera actuar de una forma estratégica en tales fases”, también conocida, por ello, como evaluación ambiental estratégica.

En efecto, allí donde se prevea una actuación administrativa masiva (de intervención sobre la actividad privada, de fomento o de obra o servicio público) anticiparla mediante un procedimiento de planificación puede facilitar la coordinación de dicha actuación, favorecer los consensos y reducir la conflictividad y simplificar y acelerar los subsecuentes procedimientos de ejecución singular. Se trata, en términos económicos, de ganar en eficiencia aplicando economías de escala. Y en términos jurídicos, esta eficiencia sirve al principio de eficacia de la Administración pública.

Ahora bien, estas ganancias están condicionadas a que el procedimiento de planificación respete en lo posible los criterios de simplicidad y celeridad que le permitan mantener su carácter anticipatorio y cumplir su función motriz. El paradigma de ineficacia de la planificación lo ofrece hoy en mi país la planificación urbanística por su excesiva complejidad y rigidez. Desde esta misma óptica, podríamos preguntarnos sobre la idoneidad de la planificación de la evaluación de la planificación que puede armarse al amparo de lo previsto en los artículos 24 a 26 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en

la Administración General del Estado, pues se trataría ya de procedimientos de procedimientos, es decir, de un bucle lógico.

Una cosa es afirmar la importancia de los procedimientos de planificación administrativa y otra bien distinta es hacerlos autorreferenciales e incurrir en lo que podríamos denominar el *bucle de la planificación*. El procedimiento administrativo es relevante pero instrumental. Su relevancia radica precisamente en que es un medio para optimizar la objetividad y la eficacia en la consecución de los fines de interés general, pero nunca un fin en sí mismo. Si no lo tenemos muy presente, incurriremos en el riesgo de reeditar el viejo ritualismo del Derecho administrativo de algunos países como el mío.

BIBLIOGRAFÍA

Baño León, José María, “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 144, 2017.

Darnaculleta, Mercè, Esteve Pardo, José, y Spiecker gen. Döhmman, Indra, eds., *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Madrid, Marcial Pons, 2015.

García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho administrativo, I, 19ª ed., Madrid, Cívitas, 2020.

Giannini, Massimo Severo, “Sull’azione dei pubblici poteri nel campo dell’economia”, *Rivista del Diritto Commerciale*, 1959.

Kelsen, Hans, Teoría pura del Derecho, 2ª ed., México, Ed. Nacional, 1981.

Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años”, *Revista de Administración Pública*, nº 150, 1999.

Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo II *El ordenamiento jurídico*, Madrid, Iustel, 2006.

Parejo Alfonso, Luciano, “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 144, 2017.

— “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. I, 2020.

— “El procedimiento administrativo de la planificación”, en Luciano Parejo y Marcos Vaquer, coords., *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II Tipos de procedimientos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

— “Cese de la causa de las normas y decadencia de su obligatoriedad y eficacia; en particular las de los planes urbanísticos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 56, 2021.

— *Lecciones de Derecho administrativo*, 12ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Predieri, Alberto, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.

Rodríguez de Santiago, José María, *Sistema de fuentes del Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2021.

— “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.

— *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, *Revista de Administración Pública*, nº 195, 2014.

— “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 141, 2016.

Suay Rincón, José, “Avances en la amortiguación de los efectos de la declaración de nulidad de los planes (de nuevo sobre la anulación de los planes de ordenación)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 125, 2023.

Vaquer Caballería, Marcos, *La eficacia territorial y temporal de las normas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

— “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011.

— “Lección 18. Planificación administrativa”, en Francisco Velasco y Mercé Darnaculleta, dirs., *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2023.