Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 459-477
Madrid, 2025
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L18
© Marcos Vaquer Caballería
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 18

PLANIFICACIÓ ADMINISTRATIVA

Marcos Vaquer Caballería
Universitat Carles III de Madrid (UC3M)

SUMARI: 1. INTRODUCCIÓ HISTÒRICA: AUGE, CRISI I RENOVACIÓ DE LA PLANIFICACIÓ. —2. TIPOLOGIA MATERIAL DE PLANS ADMINISTRATIUS: 2.1. Planificació socioeconòmica; 2.2. Planificació d'infraestructures; 2.3. Planificació ambiental; 2.4. Planificació territorial i urbanística; 2.5. Planificació interna de l'actuació administrativa. —3. NATURALESA I EFICÀCIA JURÍDIQUES DELS PLANS: 3.1. Identitat de la planificació, entre la normació i l'actuació; 3.2. Característiques comunes: *3.2.1. Motricitat; 3.2.2. Sistematicitat; 3.2.3. Temporalitat*; 3.3. Eficàcia vinculant o orientadora; 3.4. Conseqüències per al seu règim d'invalidesa i impugnació; 3.5. La confiança legítima generada pels plans.—4. PROCEDIMENTS DE PLANIFICACIÓ: 4.1. Consideracions generals; 4.2. Avaluació; 4.3. Participació ciutadana i coordinació interadministrativa; 4.4. Terminació.—5. RELACIONS ENTRE PLANS.—6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. INTRODUCCIÓ HISTÒRICA: AUGE, CRISI I RENOVACIÓ DE LA PLANIFICACIÓ

1. A les activitats tant públiques com privades més complexes, per desenvolupar-se amb eficàcia i coordinació, els pot convenir un exercici previ de planificació i programació.

2. Sigui quina sigui la **nomenclatura** que adoptin (estratègia, agenda, pla, full de ruta…), els **plans** diagnostiquen una realitat (un territori, una població, una activitat, un problema o una necessitat) i preveuen o, fins i tot, ordenen les accions més convenients per transformar-la, a més dels mitjans disponibles per executar-les, amb la coordinació de tots els agents afectats per aquestes accions. A vegades, el concepte de "programa" s'utilitza com a sinònim de "pla detallat" o "específic" (p. ex. Programa general de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya). Ara bé, també es poden diferenciar com a dos conceptes diferents, tot i que relacionats. Els **programes** concreten i organitzen temporalment l'execució de les accions planificades. Poden estar continguts en els plans o constituir un instrument divers i, en aquest segon cas, poden ser-ne independents o desplegar-los.

3. Per exemple, els **plans estatals** de recerca científica i tècnica i d'innovació i els **plans autonòmics** de recerca, desenvolupament i innovació inclouen els ajuts estatals i autonòmics destinats a la recerca i el desenvolupament que s'han d'atorgar dins un període de temps concret, per complir els objectius de les **estratègies europea i espanyola** de ciència i tecnologia i d'innovació. El X Pla estatal està integrat, alhora, per ~~quatre~~ **programes** verticals (de recursos humans, per a la recerca i el desenvolupament experimental, de transferència i col·laboració, i d'innovació i d'infraestructures en R+D+I) i altres tres de transversals (d'internacionalització, de cooperació autonòmica i local, i d'impuls a les línies estratègiques).

4. L'activitat administrativa de planificació es **va començar a desenvolupar** per influx de les idees il·lustrades i les revolucions burgeses, que van imprimir a les polítiques públiques un esperit racionalista i un propòsit reformista, respectivament.

5. En poden servir com a exemple el **Pla per a la reforma dels teatres** de Madrid, aprovat per la Reial ordre de 21 de novembre de 1799; els **plans generals d'ensenyament** (com el que ja mana formar a l'inici del trienni liberal el Reial decret de 14 de juny de 1820, que encarrega "este examen y coordinación a una comisión de personas instruidas y celosas"); els **plans generals de carreteres** de l'Estat, aprovats en compliment del que disposa l'article 6è de la Llei de 24 de juliol de 1857 (com els de 7 de setembre de 1860, 6 de setembre de 1864 i 11 de juliol de 1877), o els **plans d'eixample** de les poblacions en execució del que estableixen les lleis de 26 de desembre de 1876 i 26 de juliol de 1892 (com el de Barcelona, aprovat pel Reial decret de 14 de novembre de 1894). Aquests plans encara distaven molt dels seus successors en l'actualitat, però ja eren instruments d'anàlisi d'una situació existent i determinació de la seva evolució futura mitjançant l'actuació administrativa.

6. L'**auge més gran** de la planificació administrativa va arribar durant el segle XX, sobretot en alguns règims totalitaris. A Espanya, el règim de Franco va il·luminar un sistema complet de plans d'ordenació territorial i urbanística en la Llei de règim del sòl i ordenació urbana de 1956. Aviat va coexistir i, fins i tot, es va veure eclipsat pels plans econòmics, a partir del conegut com a Pla nacional d'estabilització econòmica de 1959, aprovat pel Decret llei 10/1959, de 21 de juliol, d'ordenació econòmica.

7. Més que un pla, el d'estabilització de 1959 va ser un conjunt de mesures legals liberalitzadores de l'economia, però la **planificació econòmica general** va prendre cos de seguida en els plans de desenvolupament successius (el primer, aprovat per la Llei 194/1963, de 28 de desembre, per al quadrienni 1964-1967) i es va acompanyar de la planificació sectorial, com, per exemple, el Pla nacional d'habitatge per al període 1961-1976, aprovat per la Llei 84/1961, de 23 de desembre, que preveia que s'executés en períodes quadriennals coordinats amb els plans generals de desenvolupament econòmic del país (art. 2). Hi va influir un canvi polític dins de la dictadura, des de l'autarquia del falangisme cap al desenvolupisme de la tecnocràcia, que promouria el creixement de l'economia espanyola mitjançant

la inversió pública i l'obertura a la inversió exterior, la qual cosa va fer possible l'adhesió d'Espanya al Fons Monetari Internacional (FMI) i el Banc Internacional de Reconstrucció i Desenvolupament (BIRD) el 1958 i a l'Organització Europea de Cooperació Econòmica (OECE, actual OCDE) el 1959.

8. Posteriorment, primer la transició política a la democràcia i després la incorporació al que avui és la Unió Europea han constituït una economia social de mercat (art. 3.3 del Tractat de la Unió Europea, TUE) en la qual ha perdut cert protagonisme la direcció pública de l'economia a favor de la lliure iniciativa i competència empresarials (art. 26 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, TFUE). Aquesta nova orientació de les polítiques públiques, sobretot econòmiques, ha provocat una certa **crisi de la planificació**, tal com s'entenia i practicava. Ara bé, es tracta sobretot d'una crisi dels plans rígids i amb vocació omnicomprensiva heretats del passat, que no impedeix que subsisteixi i, fins i tot, proliferi la planificació en cada vegada més sectors de l'ordenament, com es veurà. Només és que cal tenir en compte que aquesta **nova generació de plans** és molt diferent de l'anterior: hi predominen els instruments sense eficàcia normativa i menys deterministes, més orientadors.

9. Aquesta renovada vitalitat no és un fenomen singularment espanyol, sinó que l'està impulsant la **Unió Europea**. Això és així no tan sols per l'ús generós que fan les institucions europees de l'aprovació de plans sota formes diverses, com és ara conclusions del Consell Europeu (Pla de recuperació Next Generation EU) o comunicacions de la Comissió (Estratègia europea de dades, nou Pla d'acció per a l'economia circular, Pla europeu de lluita contra el càncer, Estratègia d'adaptació al canvi climàtic, Pla d'acció del pilar europeu de drets socials, Pla REPowerEU…). Igualment, quan imposen als estats membres l'exercici de la potestat de planificació; per exemple, per poder acollir-se als fons europeus del Mecanisme de recuperació i resiliència, d'acord amb el que disposa l'article 18 del Reglament (UE) 2021/241, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, pel qual s'estableix aquest mecanisme, o per fer front als riscos de ciberseguretat, mitjançant l'Estratègia nacional de ciberseguretat i el Pla nacional de resposta a incidents i crisis de ciberseguretat a gran escala, als quals obliguen, respectivament, els articles 7 i 9.4 de la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de desembre de 2022; o per vigilar el mercat, mitjançant una estratègia general que s'ha de dissenyar almenys cada quatre anys, segons l'article 13 del Reglament (UE) 2019/1020 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juny de 2019, relatiu a la vigilància del mercat i la conformitat dels productes. Amb aquests exemples transversals ja es percep la magnitud i rellevància del fenomen, malgrat que podríem afegir-hi tota una plèiade de plans sectorials impulsats, així mateix, des de la UE, alguns dels quals apareixeran en la classificació de l'apartat següent (*infra*, § 18.12 i següents).

9 *bis*. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea també ha contribuït a revivificar la planificació administrativa quan n'ha sancionat la idoneïtat per garantir la missió dels serveis d'interès econòmic general, perquè, d'una banda, permet assegurar en tot el territori un accés suficient i permanent a les prestacions de què es tracti i, de l'altra, permet controlar les despeses i assignar eficientment els recursos disponibles (STJUE de 12 de juliol de 2001, BSM Smits, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, par. 76-80). Aquesta doctrina fa possible la proliferació de la planificació administrativa en sectors econòmics tan diversos però importants com l'energia, els transports, la sanitat o l'habitatge.

10. L*a* **Constitució espanyola** (CE) habilita la planificació per ordenar la llibertat d'empresa (art. 38) i dona **cobertura expressa a la planificació econòmica general** de l'Estat mitjançant llei: "per atendre les necessitats col·lectives, equilibrar i harmonitzar el desenvolupament regional i sectorial i estimular el creixement de la renda i de la riquesa i la distribució més justa d'aquesta darrera" (art. 131 i 149.1. 13 CE).

11. I és que la progressiva **complexitat i interdependència** de les activitats humanes i dels riscos que generen sobre el territori, unida a la major consciència ecològica i del canvi global de la societat contemporània, fan que, per complir la seva funció transformadora de la realitat (art. 9.2 CE) salvaguardant els principis de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) dels ciutadans i d'eficàcia de l'Administració (art. 103.1 CE), els poders públics hagin de recórrer a la planificació com a instrument d'anticipació al canvi, de promoció de la innovació, de remoció d'obstacles, de gestió de riscos, i de bon govern de la població i del territori.

2. TIPOLOGIA MATERIAL DE PLANS ADMINISTRATIUS

12. En defecte d'una disciplina legal general de l'activitat de planificació, la manera més pedagògica d'aproximar-se a la seva configuració i extensió en el nostre ordenament és fer-ne una succinta **classificació material**, tenint present que es tracta d'una classificació convencional (els plans territorials i urbanístics, per exemple, es podrien incloure dins dels ambientals, però també ordenen l'activitat econòmica i programen infraestructures i, a més, constitueixen un tipus de planificació singular i molt consolidat) i que un mateix pla pot trobar acomodament en diverses d'aquestes categories. Per aquest motiu, aquesta classificació es proposa amb un ànim merament descriptiu, no prescriptiu.

2.1. Planificació socioeconòmica

13. En l'ordre econòmic, ha decaigut la **planificació general** (*supra* § 18.10), però continua tenint gran presència la **sectorial,** a causa de la necessitat de tenir una previsió de les necessitats reals de cada sector i una programació de l'assignació corresponent de recursos econòmics, en forma de subvencions, ajuts o inversions. Pertanyen a aquest tipus, per exemple, els plans agraris, industrials, turístics o d'habitatge que preveu la legislació autonòmica corresponent, o la planificació elèctrica o de transports o els plans nacionals de numeració per als serveis de telecomunicacions de la legislació estatal d'aquestes matèries.

14. La planificació socioeconòmica també pot no cenyir-se a un sector econòmic concret, sinó abordar de manera **transversal** problemes que els transcendeixen, com la igualtat efectiva entre homes i dones; la coordinació del sistema espanyol de ciència, tecnologia i innovació, o el desenvolupament sostenible del medi rural i la lluita contra el seu despoblament.

15. Per a la primera, l'art. 17 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, mana al Govern aprovar periòdicament un **Pla estratègic d'igualtat d'oportunitats**. Per a la segona, l'article 6 de la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació, idea l'**Estratègia espanyola de ciència, tecnologia i innovació**, que ha de ser desenvolupada mitjançant plans de l'Administració General de l'Estat i de les comunitats autònomes. I, en relació amb la gestió del medi urbà, per superar les tradicionals rigideses de la planificació urbanística avui estan en auge les **agendes urbanes**, que manquen d'eficàcia vinculant, van d'allò global a allò local i d'allò estratègic a

allò operatiu, i són més flexibles en el procediment d'aprovació i més holístiques en el contingut, no cenyit a l'urbanisme, sinó obert a la coordinació de les diverses polítiques urbanes (habitatge, mobilitat, canvi climàtic, economia circular, etc.). La Llei 9/2025, de 3 de desembre, de mobilitat sostenible, ha ideat un sistema de planificació que va des de l'Instrument de planificació estratègica estatal en mobilitat (IPEEM) fins als plans municipals i dels grans centres d'activitat i de treball (articles 22-26), i que cal diferenciar de la planificació de les infraestructures de transport (art. 49 i *infra* § 16). Pel que fa al desenvolupament sostenible del medi rural, la Llei 45/2007, de 13 de desembre, en fa descansar l'efectivitat en la programació (art. 4) i, en particular, en el **Programa de desenvolupament rural sostenible**, que configura "com l'instrument principal per a la planificació de l'acció de l'Administració General de l'Estat en relació amb el medi rural", dotat de caràcter reglamentari i plurienal (art. 5). Des d'aleshores, han proliferat els plans per impulsar el desenvolupament rural i/o combatre'n el despoblament: a part del Programa nacional de desenvolupament rural 2014-2020, l'Estat ha aprovat l'Estratègia nacional enfront del repte demogràfic, als quals caldria afegir les agendes, estratègies i altres plans promoguts per les comunitats autònomes.

2.2. Planificació d'infraestructures

16. La planificació de grans **infraestructures de comunicació, de transport i d'energia** (ports, aeroports, vies ferroviàries, carreteres, xarxes energètiques) es troba a mig camí entre la **planificació econòmica** sectorial i la **planificació territorial**, en la mesura en què inclou previsions relatives al finançament de la seva construcció o millora i en determina també la ubicació en el territori (localització i traçat).

17. Aquesta dualitat entre planificació de l'activitat econòmica i de la infraestructura física es pot observar en els articles 52 i següents del text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant, que regula la planificació estratègica que ha d'aprovar el Ministeri de Foment, els **plans estratègics de l'autoritat portuària** i el **Pla director d'infraestructures del port**. També es poden portar a col·lació aquí el **Pla estratègic de les carreteres** de l'Estat, regulat en l'article 7 de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres; la **planificació de les infraestructures ferroviàries** prevista en l'article 5 de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari, o els plans nacionals de **banda ampla o de connectivitat digital** i els d'utilització del **domini públic radioelèctric** a què es refereixen els articles 48.4 i 85.4 a) i 86 a) de la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions. Dins del gènere de la planificació elèctrica, l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, identifica singularment la **planificació de la xarxa de transport** —constituïda per les línies, els parcs, els transformadors i altres elements elèctrics d'alta tensió— com l'única a què atribueix caràcter vinculant. I és que aquesta planificació ja no es refereix genèricament a l'activitat elèctrica, sinó específicament a les infraestructures territorials de transport del fluid elèctric.

18. L'objectiu d'**interconnexió** de les infraestructures de transport, telecomunicacions i energia a **nivell europeu**, per donar compliment a l'art. 170 TFUE, es materialitza a través d'instruments de planificació més complexos, que inclouen la identificació de projectes d'interès comú, l'execució dels quals han de planificar els organismes europeus de cooperació dels gestors de les xarxes.

19. Per exemple, per a les **xarxes transeuropees d'energia**, el Reglament (UE) 2022/869 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2022, relatiu a les orientacions sobre les infraestructures energètiques transeuropees, preveu aprovar un **pla decennal de desenvolupament de la xarxa** a escala de la Unió, basat en metodologies acordades d'anàlisi cost-benefici que permetin comparar projectes i elaborat per la Xarxa Europea de Gestors de les Xarxes de Transport d'Electricitat i la Xarxa Europea de Gestors de les Xarxes de Transport de Gas.

2.3. Planificació ambiental

20. També en la legislació mediambiental és comú remetre als plans la culminació de la seva funció d'ordenació dels **recursos naturals** i la programació de l'activitat administrativa d'execució.

21. Poden servir com a exemple l'estratègia per a l'adaptació de la **costa** a l'efecte del canvi climàtic i els plans autonòmics concordants que la disposició addicional 8a de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, mana elaborar i aprovar; la **planificació hidrològica**, formada pels plans hidrològics de conca i el Pla Hidrològic Nacional, tots els quals tenen caràcter vinculant, d'acord amb el que disposa l'article 40 del text refós de la Llei d'aigües; la **planificació forestal**, integrada per l'Estratègia forestal espanyola, el Pla forestal espanyol i els plans d'ordenació dels recursos forestals a què es refereixen els articles del 29 al 31 de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de muntanyes; o el sistema de plans que estableix la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat (LPNB), que encapçala el **Pla estratègic estatal del patrimoni natural i de la biodiversitat**, que es pot desenvolupar mitjançant plans sectorials, l'Estratègia estatal d'infraestructura verda i de la connectivitat i restauració ecològiques i plans d'ordenació dels recursos naturals.

22. La contribució de les entitats locals al compliment dels objectius de desenvolupament sostenible que marca l'Agenda 2030 pel que fa al **canvi climàtic i la transició energètica** també es basa en la planificació (en concret, en els **plans locals per al clima i l'energia**, que han d'identificar, per a cada municipi, l'origen i la quantitat d'emissions de CO_2 i establir les mesures previstes per reduir-les).

2.4. Planificació territorial i urbanística

23. D'acord amb el que disposa l'art. 4 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU): "L'ordenació territorial i la urbanística són funcions públiques no susceptibles de transacció que organitzen i defineixen l'ús del territori i del sòl d'acord amb l'interès general, i determinen les facultats i els deures del dret de propietat del sòl d'acord amb el seu destí". En la tradició espanyola, aquestes dues funcions públiques s'exerceixen mitjançant sengles sistemes de plans, lògicament relacionats. Els **plans d'ordenació territorial** són de competència autonòmica, àmbit supralocal, caràcter estratègic i eficàcia normalment directriu, mentre que els d'**ordenació urbanística** són de competència eminentment municipal, àmbit local, caràcter operatiu i eficàcia directa.

24. S'hi han afegit recentment, per impuls del dret de la Unió Europea i davant la pressió creixent que l'activitat humana i el canvi climàtic exerceixen sobre el medi marí, els nous **plans d'ordenació de l'espai marítim**, que regula la Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí, i el Reial decret 363/2017, de 8 d'abril. Aquests plans es poden equiparar als d'ordenació del territori, perquè van més enllà d'una planificació merament ambiental (dels ecosistemes marins i la seva biodiversitat,

del paisatge i del patrimoni subaquàtic) o econòmica (dels seus aprofitaments extractius, piscícoles o energètics o de l'activitat portuària i de navegació, per exemple), per tractar de combinar totes dues perspectives i planificar totalment l'espai marí sota sobirania espanyola, tenint en compte, a més, les interaccions entre terra i mar.

24 *bis*. Aquesta analogia substancial entre l'ordenació del territori (espai terrestre) i de l'espai marí (el que, en castellà, s'ha anomenat l'*aquitorio*) explica que tots dos utilitzin la tècnica de la zonificació, que la seva ordenació d'usos sigui vinculant per a l'Administració però no creï per si sola drets o obligacions per als particulars i que la seva aprovació o modificació no doni lloc a indemnització, així com la prevalença dels plans dels espais protegits. Malgrat tot això, el Tribunal Suprem ha declarat que "es tracta d'una tècnica de planificació que no s'assembla a la d'ordenació del territori", quan potser es vol referir més aviat a la d'ordenació urbanística (STS d'11 de juliol de 2024, ECLI ES:TS:2024:3779). En tot cas, on sí que difereixen és en el pla competencial, perquè ja s'ha advertit que els plans d'ordenació territorial són una competència autonòmica exclusiva, mentre que els plans d'ordenació de l'espai marí han estat aprovats per l'Estat a l'empara de les competències bàsiques que li reserven els articles 149.1.13a i 23a de la Constitució espanyola.

2.5. Planificació interna de l'actuació administrativa

25. Fins ara ens hem referit a plans ordenadors de la societat, l'economia, el medi ambient o el territori. Ara bé, les administracions també planifiquen la seva pròpia activitat i aquests plans, malgrat el caràcter intern (o interadministratiu, quan desenvolupen actuacions conjuntes, col·laboratives o coordinades de diverses administracions), poden desplegar certa eficàcia *ad extra* en la mesura en què la tingui l'activitat administrativa que organitzen (*supra* § 13.51 i 14). Se sol tractar, en aquest cas, d'una planificació més operativa que estratègica, dins de la qual tenen cabuda, per exemple, els **plans d'actuació** o la **planificació normativa**. Els primers organitzen l'activitat de l'Administració i disposen el desenvolupament en el temps de les seves actuacions inspectores, de foment o de servei públic, per exemple. Els segons fan el mateix amb les iniciatives normatives de l'Administració.

26. Entre els primers, es poden esmentar els **plans d'actuació** de què s'han de dotar tots els organismes públics dependents o vinculats a l'Administració General de l'Estat, d'acord amb l'article 92 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), els **plans provincials de cooperació de les obres i serveis** de competència municipal de l'article 36.2 a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) o els **plans anuals o pluriennals d'actuació** que l'article 20.16 de la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, atribueix a aquesta Comissió elaborar i aprovar. També els **plans d'inspecció**, com els dels serveis socials que preveu la legislació autonòmica en la matèria o els dels serveis de transports, que preveu l'article 35.2 de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, "que donen a les actuacions inspectores un caràcter sistemàtic" per augmentar-ne l'objectivitat i eficàcia. O bé els **plans de foment**, com els plans estratègics de subvencions que, amb caràcter general, l'article 8 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, mana aprovar a les administracions públiques o qualssevol ens que proposin establir subvencions o, en particular, els que els articles 3 i 4 de la Llei 10/2007, de 22 de juny, de la lectura, del llibre i de les biblioteques, mana aprovar al Govern, amb la dotació pressupostària adequada, per garantir la continuïtat en el temps de les polítiques de promoció de la lectura. En matèria de **serveis públics**, es poden portar a col·lació els plans de salut que preveuen els articles 51, 54, 70 i següents de la Llei 14/1986, de 15 d'abril, general de sanitat, o la programació de la xarxa de centres que mana fer l'article 109 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, per assegurar una oferta suficient de places educatives públiques.

27. D'altra banda, la **planificació normativa** forma part de les mesures de millora regulatòria (better regulation) que introdueix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). L'article 132 mana a l'Administració General de l'Estat publicar anualment un pla normatiu amb les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevar per ser aprovades l'any següent (supra § 16.55).

3. NATURALESA I EFICÀCIA JURÍDIQUES DELS PLANS

3.1. Identitat de la planificació, entre la normació i l'actuació

28. El pla administratiu és un **tipus especial d'actuació administrativa** que té per objecte diagnosticar una realitat complexa i determinar objectius, criteris i mitjans per transformar-la, en un període de temps. Sovint, els plans tenen atribuïda naturalesa normativa (són disposicions de caràcter general), però no sempre és així, i l'article 4.1 de la LBRL qualificació la planificació com una potestat diferent de la reglamentària.

29. Això és possible perquè, en el procés de determinació progressiva del dret, els plans compleixen una **funció lògicament intermèdia** entre la legislació (en el sentit ampli, comprensiu de lleis i reglaments) i la seva execució. Aquesta funció intermèdia es manifesta quan el pla ve manat específicament per una llei i la seva vigència és condició per poder adoptar determinats actes administratius o privats d'execució. Ara bé, també es compleix quan simplement el preveu la llei i, fins i tot, en absència de cobertura legal específica, perquè el pla sempre s'interposa lògicament entre el marc legal (el material, el procedimental i de règim jurídic de les administracions públiques i el pressupostari, per exemple) i la seva execució, ja que determina opcions i prioritats per complir els principis i les regles mitjançant objectius i mesures i programa temporalment l'actuació i la despesa.

29 *bis*. No obstant això, a Espanya la legislació general sobre règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú no reconeix aquesta posició intermèdia. Al contrari, el nostre règim administratiu exacerba la *summa divisio* entre la norma i l'acte, entre els quals no preveu un ***tertium genus*** intermedi. Aquesta classificació binària és present en el principi de la inderogabilitat singular dels reglaments (art. 37 LPAC i *supra* § 16.72), així com en el règim de les invalideses de dret administratiu (art. 47 i següents LPAC, i *supra* § 17.72), en el de la revisió d'ofici i els recursos administratius (art. 106 i següents LPAC, i *infra* §33.24) o en la dualitat dels procediments resolutori i normatiu (art. 127 i següents LPAC, i *supra* § 15).

30. Aquest **dualisme rígid** només presenta un possible defecte en la diferenciació que sembla establir entre "reglaments" i "altres disposicions" el títol VI de la LPAC, que dona peu a interpretar que existeixen altres "disposicions administratives" de caràcter general diferents de les estrictament reglamentàries (supra § 6.37 i § 16.19), com poden ser els plans, als quals caldria aplicar, així mateix, els principis de bona regulació o de publicitat, per exemple. Ben diferent i molt més clara és la situació a

Alemanya, on la Llei de procediment administratiu de 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) arbitra en els articles del 72 al 78 un procediment especial per a la planificació i dona carta de naturalesa general a aquesta mena de disposició administrativa (PAREJO, 2020: 35).

31. En aquest estat de coses, al nostre país, en funció del règim jurídic concret que estableix per a cada pla la legislació sectorial, els plans tenen o bé (1r) naturalesa normativa, o bé (2n) la d'actes administratius "múltiples" (dits, en castellà, *plúrimos*) —és a dir, que tenen per destinatari una pluralitat indeterminada de persones—, o bé (3r) mixta de tots dos, quan combinen determinacions d'una naturalesa i l'altra. En conseqüència, en el que no disposa la seva normativa específica, se subjecten al règim jurídic propi de la potestat normativa exercida (legislativa o reglamentària) o dels actes administratius, segons correspongui.

3.2. Característiques comunes

3.2.1. Motricitat

32. Els plans preveuen i organitzen en l'espai i el temps determinades mesures o accions: obres, inversions, ajuts, prestacions de serveis, campanyes de comunicació, etc. No són només instruments d'ordenació, sinó també de transformació de la realitat que ordenen. Són un **motor de canvi**. Per tant, han de definir tant la situació de partida (diagnòstic) com el punt d'arribada esperat (finalitats i objectius) i el procés que cal seguir des de la primera fins al segon (mesures i accions proposades).

33. Per a aquest fi, els plans **solen o, almenys, poden contenir**, en primer lloc, un **diagnòstic de la situació**. Aquest diagnòstic, per complir el principi d'objectivitat, ha de ser racional i complir alguns requisits metodològics, i sol no limitar-se a diagnosticar la situació actual, sinó també pronosticar-ne la futura. És un procés de gestió de la informació que requereix obtenir les millors dades disponibles (que siguin certes, suficients i rellevants) i tractar-les conformement al millor coneixement científic i les millors tècniques disponibles. Se sol documentar amb diferents instruments tècnics, com mapes, cartografies, infografies, fotografies, taules i índexs o inventaris dels béns, valors o riscos presents en l'objecte de planificació. Per facilitar-ho i complementar-ho, és bastant freqüent que les lleis que configuren sistemes de planificació els acompanyin de sistemes d'informació (com el sistema d'informació sobre ciència, tecnologia i innovació; els sistemes d'informació geogràfica, territorial o urbana, etc.).

34. Els plans també inclouen, en segon lloc, els **objectius** que cal assolir durant la seva vigència i els criteris generals d'actuació, així com, en tercer lloc, les **mesures o accions concretes** que cal emprendre per aconseguir els objectius establerts, amb programació del desenvolupament en el temps i l'estimació del cost pressupostari i altres implicacions.

35. Finalment, els plans haurien de contenir un conjunt d'**indicadors per fer el seguiment i avaluar-ne l'execució**. Tot i que menys tradicional, aquest contingut

s'està generalitzant per influx de la cultura anglosaxona de la rendició de comptes (*accountability*). Més enllà del control judicial sobre els plans, aquests continguts (si són transparents) faciliten el control cívic i l'autocontrol administratiu mitjançant l'avaluació *ex post* dels plans.

36. Aquests quatre continguts són lògicament consecutius, la qual cosa implica que cadascun ha de ser congruent amb els anteriors. La incongruència de les mesures amb els objectius o d'aquests amb el diagnòstic podria implicar un vici invalidant d'arbitrarietat del pla o de les parts que n'estan afectades.

3.2.2. Sistematicitat

37. La necessitat d'una planificació, interposada entre la legislació i la seva execució, sol obeir a la **complexitat** de l'espai, la situació o el problema objecte de la planificació. Per afrontar eficaçment aquesta complexitat, la planificació sol ser una **activitat sistemàtica**, tant en el sentit subjectiu (perquè afecta diversos interessos generals i particulars interrelacionats) com en l'objectiu (ja que sol comprendre un conjunt de matèries i mesures interdependents) i en el metodològic (perquè requereix una anàlisi o un diagnòstic de caràcter científic que serveixi de fonament a les accions que es planifiquin).

38. D'aquesta sistematicitat, se'n deriven tant la complexitat dels procediments de planificació com la necessitat d'articular en el seu si tècniques de **coordinació** interadministrativa. Encara més: la mateixa potestat de planificació pot ser un instrument de coordinació, com succeeix amb els plans sectorials a què es refereix l'article 59 LBRL.

39. El caràcter sistemàtic també se sol traduir en la **pluralitat dels plans sobre un mateix objecte**: és habitual que no formin un únic instrument, sinó un conjunt ordenat d'aquests, diferenciats jeràrquicament o funcionalment. Succeeix així quan es diferencien la planificació de l'activitat econòmica i de la infraestructura física que hi està destinada (en matèria d'electricitat o de ports, per exemple) o bé es diferencia entre la planificació estratègica i l'operativa, l'estructural i la detallada, i la general i l'especial (en matèria territorial i urbanística, per exemple).

40. En conseqüència, els dos últims apartats d'aquest capítol es dediquen a abordar alguns aspectes generals de la complexitat dels procediments de planificació i el problema de les relacions entre plans (*infra* § 18.52 i 72, respectivament).

41. Finalment, el caràcter sistemàtic dels plans provoca que la potestat de planificació sigui típicament **discrecional** (*supra* § 5.2), ja que exercir-la requereix uns judicis de diagnòstic de la realitat i de **ponderació** entre diversos interessos per tal de fixar fins i organitzar mitjans que admeten múltiples combinacions possibles i que només es poden fer ateses les circumstàncies concretes de temps i lloc del pla; per això, el seu resultat no pot venir predeterminat per la llei de manera abstracta, sense perjudici que alguns dels seus elements sí que puguin estar reglats. Són, sens

dubte, elements reglats de la potestat el procediment i la competència, però també ho poden ser algunes determinacions substantives.

42. Així, per exemple, la jurisprudència té reconeguda àmpliament la **discrecionalitat del planejament urbanístic**, que ordena els usos del sòl mitjançant tècniques com ara la classificació, la qualificació i la zonificació dels terrenys. Ara bé, dins de la classificació del sòl (com a urbà, urbanitzable o no urbanitzable), considera reglades les classes del sòl urbà (que correspon per imperatiu legal als terrenys integrats efectivament en la xarxa urbana i dotats de serveis urbanístics, i només aquests: per totes, STS de 19 de desembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:8649) i de sòl no urbanitzable protegit (per als terrenys en els quals es donin determinats valors: per totes, STS de 21 de gener de 2011, ECLI:ES:TS:2011:159), per la qual cosa la discrecionalitat se cenyeix a classificar els sòls urbanitzables i no urbanitzables comuns. Anàlogament i en matèria de patrimoni històric, també ha qualificat de reglada la catalogació dels edificis i altres immobles en els quals es donin els valors que mereixen protecció (STS de 21 d'abril de 2010, ECLI:ES:TS:2010:3183).

3.2.3. Temporalitat

43. Els plans solen tenir menor abstracció espaciotemporal que la legislació que els preveu o en la qual s'emmarquen. Dit més planament, solen tenir un **àmbit espacial i temporal aplicable determinat**. L'àmbit espacial pot coincidir amb el de competència de l'Administració territorial que aprova el pla, però també pot ser més reduït, com passa sovint amb la planificació ambiental o la territorial i urbanística. I, per determinar-ne l'àmbit temporal d'aplicació, o bé tenen vigència temporal, que s'extingeix automàticament al final, o bé tenen vigència indefinida, però requereixen una revisió o actualització periòdica. El termini de vigència i/o de revisió dels plans el pot disposar la llei que configura la potestat o el mateix pla, d'acord amb aquesta.

44. Tant si la vigència formal dels plans és temporal com si és indefinida, la planificació és per naturalesa una **activitat temporal** i, per això, el transcurs del temps sol afectar-ne l'eficàcia material: aboca al pla a l'obsolescència, per inadaptació sobrevinguda a la realitat social del temps en què ha de ser aplicat, quan les seves determinacions ja s'han executat completament (l'obra o l'actuació acabada, el crèdit gastat, la classificació d'un sòl urbanitzable que ja ha estat urbanitzat, etc.) o quan, per contra, l'execució del pla es revela impossible o inoportuna. Com es veurà, les lleis poden prescriure avaluacions *ex post* i procediments d'adaptació o de revisió periòdica dels plans per combatre aquest problema.

3.3. Eficàcia vinculant o orientadora

45. Els plans preveuen determinades mesures o accions i, per tant, orienten l'activitat dels subjectes, públics o privats, legitimats per dur-les a terme. Unes vegades ho fan de manera merament **indicativa**; d'altres, **imperativa**. També poden combinar unes disposicions indicatives amb d'altres de vinculants, ja sigui per a tots els afectats per les seves mesures o tan sols per a les administracions públiques.

46. Així, per exemple, ja s'ha observat que la planificació elèctrica és merament indicativa en general, però la de la xarxa de transport és vinculant. Els plans d'ordenació urbanística tenen efectes direc-

tes sobre tots els subjectes afectats, però és habitual que els plans d'ordenació territorial continguin algunes prescripcions que són vinculants per al planificador urbanístic, que ha d'adaptar-s'hi i donar-los desenvolupament, però no tenen efecte directe sobre els particulars.

47. Per tenir **eficàcia vinculant** sobre tots els subjectes, tant públics com privats, els plans poden tenir atribuïda la naturalesa de **llei o de reglament**. En aquest cas, integren l'ordenament jurídic, amb el rang corresponent, i produeixen l'efecte de subjecció general que li és propi d'acord amb el que disposa l'article 9.1 CE. Ara bé, no existeix una relació biunívoca entre normativitat i imperativitat, que són coses diferents. Com és ben sabut, les normes poden ser imperatives o dispositives. I la planificació pot ser normativa però merament indicativa o, per contra, no ser normativa però sí ser vinculant.

48. El Pla Hidrològic Nacional s'aprova mitjançant una **llei** de l'Estat, i són diverses les comunitats autònomes que també aproven mitjançant una llei l'instrument de capçalera de la seva ordenació del territori, com les directrius d'ordenació del territori de les Illes Balears i les Illes Canàries, que, no obstant això, en altres comunitats com el País Basc o Galícia s'aproven per **decret** i tenen rang reglamentari. D'altra banda, la planificació de la xarxa de transport d'energia elèctrica —malgrat que és, així mateix, vinculant— s'aprova per un **acord** del Consell de Ministres sense naturalesa normativa, si bé ha de ser sotmesa prèviament al Congrés dels Diputats. Aquestes disparitats no troben fàcilment una explicació racional, sinó que semblen més aviat indicatives de la manca d'una teoria general de la planificació a Espanya.

49. Llevat que s'aprovin per llei, els plans amb eficàcia vinculant general solen requerir **cobertura en una llei**, perquè poden afectar drets constitucionals com la propietat i la llibertat d'empresa (art. 33 i 38; tots dos, en relació amb l'art. 53.1 CE). Ja s'ha vist més amunt un ampli elenc de lleis que ofereixen cobertura expressa a la potestat administrativa de planificació.

49 *bis*. Els plans se solen executar mitjançant actes administratius als quals donen cobertura. En un grau superior o inferior, l'eficàcia i validesa d'aquests actes queda vinculada o condicionada per la planificació. En efecte, aquests plans poden ser:

a) Un **títol habilitant** de l'actuació (p. ex. els plans com a causa implícita d'utilitat pública de l'art. 10 de la Llei d'expropiació forçosa), que, a vegades, és imprescindible (p. ex. per la prohibició legal de l'activitat sistemàtica d'execució urbanística mentre no s'hagi completat l'ordenació dels usos del sòl mitjançant els plans, o la d'emprendre obres de transport de l'electricitat no previstes en la planificació elèctrica).

b) Una **motivació** de l'actuació, a la qual aquesta pot remetre i de la qual no es pot apartar lliurement. Fins i tot el pla que no és vinculant suposa un exercici d'autovinculació l'apartament del qual no pot ser ni inopinat ni impredictible o intempestiu. Al contrari: ha d'estar, al seu torn, motivat i ha de respectes la confiança legítima generada pel pla, tal com es raona *infra* § 18.52.

3.4. Conseqüències per al seu règim d'invalidesa i impugnació

50. Com ja s'ha reiterat, els plans poden tenir naturalesa normativa i/o d'acte administratiu, per la qual cosa el seu **règim d'invalidesa** variarà en conseqüència: els plans o les parts d'aquests plans de **naturalesa legal o reglamentària** que infringeixin el que disposa l'ordenament jurídic són nuls de ple dret (art. 47.2 LPAC i *supra* § 16.72), mentre que els que tenen **naturalesa d'acte** poden ser nuls de ple dret o anul·lables (art. 47.1 i 48 LPAC i *supra* § 17.66) i, en el segon cas, poden ser convalidats esmenant-ne els defectes (art. 52 LPAC). Respecte de la impugnabilitat, s'ha de tenir present que, contra els plans normatius, no és possible cap recurs directe en via administrativa (art. 112.3 LPAC), sinó només el contenciós administratiu, sempre que tinguin rang reglamentari, ja que el control jurisdiccional sobre les lleis està reservat al Tribunal Constitucional.

51. L'especialitat tipològica i la complexitat, tant procedimental com material, dels plans ha provocat un ampli debat sobre quin n'ha de ser l'abast i els efectes del control judicial, que s'ha fet especialment present per als plans urbanístics, que han estat anul·lats massivament pels tribunals contenciosos administratius en les últimes dècades. Per això, més recentment, se succeeixen no només les opinions doctrinals que discuteixen l'extensió sense més ni més als plans de la teoria general de la invalidesa reglamentària, sinó també les iniciatives legislatives i les decisions judicials (com veurem més endavant, § 18.67) que la matisen.

3.5. La confiança legítima generada pels plans

52. Encara que siguin merament indicatius, els plans no manquen d'eficàcia jurídica. Són una disposició administrativa orientadora de l'actuació de l'Administració en l'àmbit subjectiu, objectiu, espacial i temporal en què tenen vigència. El fet que l'Administració que el va aprovar s'aparti injustificadament d'aquesta orientació general pot implicar-ne la invalidesa, per arbitrarietat. I l'apartament que sigui imprevisible i intempestiu, malgrat estar justificat, pot generar **responsabilitat patrimonial** pels danys antijurídics associats a la defraudació de la **confiança legítima** generada pel pla (*supra* § 4.35). En conseqüència, i malgrat que sigui consubstancial als plans que s'adaptin al canvi mitjançant la modificació o l'extinció, també és exigible al *ius variandi* de l'Administració una certa moderació, de manera que aquest canvi sigui previsible o bé, quan no ho pugui ser, sigui proporcional i permeti als operadors adaptar-s'hi raonablement.

53. En el cas dels **plans territorials i urbanístics**, el legislador ha explicitat els supòsits en què els **danys produïts per un canvi d'ordenació** són indemnitzables: quan s'alteren les condicions perquè els propietaris exerceixin l'execució de la urbanització o hi participin abans de complir-se els terminis previstos perquè es desenvolupi, quan no es pot usar una construcció o edificació i no se'n pot gaudir durant la seva vida útil perquè ha quedat fora d'ordenació, o quan es modifiquen o s'extingeixen les llicències o altres títols habilitants d'obres i activitats (art. 48 TRLSRU). Com es veu, tots aquests són supòsits en què un canvi d'ordenació minva el contingut patrimonial del dret de propietat abans d'haver pogut exercir-lo o gaudir-ne lícitament d'acord amb el pla anterior.

4. PROCEDIMENTS DE PLANIFICACIÓ

4.1. Consideracions generals

54. El caràcter complex i sistemàtic dels plans es reflecteix en el procediment de planificació i el dota d'una rellevància jurídica particular. Tant, que s'ha arribat a afirmar, amb raó, la preeminència de la *planificació* com a procediment sobre el mateix *pla* com a resultat (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2023: 19-20).

55. En primer lloc, és comú que la legislació prevegi no tan sols el procediment d'**aprovació** dels plans, sinó també actuacions successives de **seguiment** del seu compliment i procediments més senzills per **modificar-los o actualitzar-los** periòdicament, que evitin l'obsolescència del pla pel pas del temps. El procés real de la planificació sol ser continu, perquè és **idealment circular**: comença amb el diagnòstic d'un problema o situació complexa, segueix amb la definició d'objectius i de mesures, i no conclou amb la seva aprovació, sinó que prossegueix després amb el seguiment, l'avaluació i la correcció periòdics, fins a iniciar-ne la revisió o reformulació amb un nou diagnòstic, i així indefinidament. Per això, i sens perjudici que el procediment d'aprovació dels plans acabi formalment amb la seva aprovació definitiva, podem afirmar que el procediment de planificació, allà on s'instaura com a forma típica d'actuació, no té fi. En la planificació administrativa no tan sols s'expressa palmàriament la continuïtat entre creació i execució del dret, sinó també la seva **retroacció permanent** (VAQUER, 2024: 54-55).

56. De manera preliminar a la iniciació formal del procediment d'aprovació del pla o com a fase inicial d'aquest procediment, segons els casos, s'ha d'elaborar el **projecte** de planificació. En alguns casos, la competència per elaborar-lo és atribuïda a un **òrgan col·legiat**, plural i especialitzat, al qual es poden atribuir, així mateix, competències d'informe sobre el projecte ja elaborat i/o de seguiment de l'eficàcia del pla ja aprovat i proposta de modificacions, actualitzacions, adaptacions o millores.

57. A aquest gènere d'**òrgans col·legiats**, hi pertanyen, per exemple, el Consell de Política Científica, Tecnològica i d'Innovació o el Consell Nacional de l'Aigua. Al primer, se li atribueixen àmplies competències de promoció, informació i seguiment de la planificació, mentre que en el segon es limiten a un tràmit preceptiu d'informe. El primer és un òrgan interadministratiu; en el segon, a més, participen representants de diverses organitzacions de la societat civil.

57 *bis*. També és freqüent que es creï un òrgan ad hoc, una **oficina tècnica de planificació**, sota diverses denominacions, per impulsar d'ofici tant la redacció i tramitació del pla fins que és aprovat com el seguiment i l'avaluació posteriors d'aquest pla.

58. Respecte de la **instrucció**, cal destacar tres actuacions comunes en els procediments de planificació: **l'avaluació, la participació ciutadana i la col·laboració interadministrativa**. D'aquests aspectes se n'ocupen els dos apartats següents.

4.2. Avaluació

59. L'avaluació és una fase habitual en els procediments de planificació que consisteix a **estudiar, diagnosticar i documentar** la situació de l'àmbit material o espaciotemporal sobre el qual s'ha de planificar, per tal d'avaluar les possibles mesures a adoptar, considerant-ne les alternatives possibles i els impactes potencials.

60. L'avaluació més sofisticada existent en l'ordenament espanyol és l'avaluació ambiental estratègica dels plans i programes disposada en la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental (LEA). S'han de sotmetre a aquesta **avaluació ambiental** tots els plans i programes que estableixin el marc per a l'autorització futura de projectes sotmesos legalment a l'avaluació d'impacte ambiental i que es refereixin a l'agricultura, la ramaderia, la silvicultura, l'aqüicultura, la pesca, l'energia, la mineria, la indústria, el transport, la gestió de residus, la gestió de recursos hídrics, l'ocupació del domini públic maritimoterrestre, la utilització del medi marí, les telecomunicacions, el turisme, l'ordenació del territori urbà i rural, o d'ús del sòl; així com els que afectin espais de la Xarxa Natura 2000. L'avaluació consisteix en una **anàlisi dels efectes significatius** que poden tenir els plans i programes sobre el medi ambient en un sentit ampli, comprensiu de la població, la salut humana, la flora, la fauna, la biodiversitat i la geodiversitat, els recursos naturals (la terra, el sòl, el subsol, l'aire i l'aigua), el clima i el canvi climàtic, el paisatge o el patrimoni cultural.

61. L'**avaluació ambiental estratègica** requereix un estudi ambiental estratègic elaborat pel promotor del pla o programa, en què ha d'identificar, descriure i analitzar no només els possibles efectes significatius sobre el medi ambient, sinó també unes alternatives raonables, viables tècnicament i ambientalment. Després de sotmetre'l a informació pública i consultes de les administracions públiques afectades i les persones interessades, finalitza amb la **declaració ambiental estratègica** (l'informe ambiental estratègic en el cas del procediment simplificat), que és un informe preceptiu i determinant de l'òrgan ambiental que es pronuncia sobre la integració dels aspectes ambientals en la proposta final del pla o programa.

62. D'altra banda, els plans amb naturalesa normativa poden estar subjectes, així mateix, a l'**avaluació prèvia i/o posterior** dels efectes que exigeix últimament la legislació administrativa per a les iniciatives reglamentàries (*supra* § 16.67 i 73).

63. Ho ha advertit el Tribunal Suprem, per exemple, per als plans d'ordenació territorial: atesa llur naturalesa reglamentària, en la seva tramitació s'ha d'incorporar una previsió suficient de l'impacte econòmic que es pot derivar de l'aprovació del pla, amb independència de la denominació formal que s'assigni a aquesta previsió (memòria econòmica, estudi economicofinancer, o una altra) (STS de 27 d'abril de 2022, ECLI:ES:TS:2022:1751).

64. A les avaluacions prèvies en el si del procediment de formulació i aprovació dels plans, les poden acompanyar avaluacions *ex post* dels ja vigents, com succeeix, per exemple, amb els **informes de seguiment** sobre el compliment de la declaració ambiental estratègica o de l'informe ambiental estratègic dels plans i programes que hi estan sotmesos (art. 51 LEA), o els de l'activitat d'execució dels plans urbanístics (art. 22.6 TRLSRU).

64 *bis*. Dona testimoni de la tendència a estendre les avaluacions *ex ante*, intermèdies i *ex post* dels plans i programes administratius la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de les polítiques públiques en l'Administració General de l'Estat. Entre altres fins, està dirigida a "millorar la planificació" (art. 4 *a*) i és aplicable a qualsevol política pública de l'Estat, "en qualsevol

de les seves formes de desplegament en normes, estratègies, plans, programes, mesures, o qualsevol altra denominació equivalent" (art. 2.1).

4.3. Participació ciutadana i coordinació interadministrativa

65. La complexitat de la realitat objecte del pla comporta la seva afecció a diversos **interessos**, tant generals com particulars. Això provoca que hagin de participar en el procediment de planificació, amb més o menys intensitat segons quina sigui la d'aquesta afecció, tant els ciutadans com altres administracions públiques diferents de la competent per promoure'l i aprovar-lo. El procediment de planificació és típicament un **procés de diàleg**.

66. L'eficàcia general dels plans fa que les seves lleis reguladores solguin preveure tràmits preceptius de **participació ciutadana**, com la **informació pública** ja al·ludida en l'apartat anterior. En el cas que el pla tingui naturalesa normativa, la participació ciutadana s'ha de desplegar, en principi, en unes **consultes públiques** prèvies a la redacció del projecte i un tràmit posterior d'audiència i informació públiques (art. 133 LPAC) (*supra* § 16.59).

67. Ara bé, el Tribunal Suprem ja ha afirmat que el tràmit de consultes públiques de l'article 133.1 LPAC no és exigible als plans urbanístics, per raó de l'especialitat de la seva regulació procedimental acollida al que estableix la disposició addicional (DA) primera LPAC (STS de 6 de febrer de 2023, ECLI:ES:TS:2023:290). Si es consolida, aquesta doctrina es podria estendre a altres plans per als quals la legislació pròpia estableix tràmits diferents. El desplaçament de la disciplina procedimental de la LPAC, a l'empara de la mateixa DA 1a, no s'hauria de poder estendre a qualssevol reglaments o actes per qualssevol lleis sectorials, per no defraudar la funció constitucional de regulació del "procediment administratiu comú" que aquesta Llei compleix, però sí que té sentit per a les lleis que regulen actuacions administratives especials tipològicament, com són els plans. Aquest sembla que és el sentit de la sentència, quan qualifica els urbanístics com "unes normes tan peculiars, complexes i de difícil articulació" que requereixen i sempre han tingut "aquesta especialitat procedimental".

68. Aquesta participació ha d'atendre no tan sols els subjectes afectats genèricament pel pla, mitjançant el tràmit d'informació pública, sinó també els interessats identificats en el procediment, mitjançant l'**audiència**.

69. Així, per exemple, per als **plans d'ordenació dels recursos naturals**, l'article 22 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, exigeix "necessàriament tràmits d'audiència als interessats, informació pública i consulta dels interessos socials i institucionals afectats i de les organitzacions sense fins lucratius que persegueixin la consecució dels objectius d'aquesta Llei". La jurisprudència ha deixat establert que en aquest tràmit d'audiència s'han d'escoltar com a interessats tots els ajuntaments i diputacions dels municipis i províncies inclosos en l'àmbit territorial del pla (per totes, vegeu la STS de 3 de juliol de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3362), de manera que aquest tràmit serveix, al mateix temps, per a la participació ciutadana i la col·laboració interadministrativa, de la qual tractarem a continuació.

70. D'altra banda, l'afecció comuna dels plans a diversos interessos generals i, en conseqüència, a les competències d'altres òrgans o administracions diferents dels competents per elaborar-los i aprovar-los, fa, així mateix, freqüent arbitrar tràmits de **col·laboració interadministrativa** (*supra* § 13.18), la naturalesa dels quals, el nombre i la intensitat varien segons els casos: els plans solen estar subjectes a con-

sulta o audiència de les administracions afectades en les seves competències, o als seus informes preceptius o, fins i tot, vinculants, i alguns, a més, a l'aprovació successiva de diferents administracions. El resultat d'aquesta col·laboració hauria de ser la coordinació eficaç de tots els interessos generals afectats; com a criteri general, i "en tot cas, les administracions públiques que tinguin atribuïdes la formulació i aprovació d'instruments de planificació han d'atorgar a les restants una participació que permeti harmonitzar els interessos públics afectats", d'acord amb l'article 58.2 LBRL, en compliment del principi de lleialtat institucional (*supra* § 13.52).

71. En el cas d'alguns plans, com els urbanístics, els **informes sectorials** requerits poden arribar a ser desenes, les afeccions múltiples creuades dels quals sobre el pla projectat poden comprometre la validesa i eficàcia del resultat. En lloc d'un diàleg, aquesta configuració legal del procediment propicia una successió de monòlegs contrària als principis d'eficàcia i de coordinació de les administracions públiques (art. 103.1 CE) i als criteris de celeritat i simplicitat dels procediments administratius (art. 71 i 72 LPAC). Això hauria de convidar el legislador a assajar altres formes de col·laboració interadministrativa en el si del procediment, com les conferenze di servizi que a Itàlia regulen els articles 14 i següents de la Llei núm. 241, de 7 d'agost de 1990, on l'Administració promotora del pla convoca totes les altres afectades —cadascuna, representada per un únic subjecte habilitat per expressar definitivament i unívocament la posició d'aquesta Administració— per debatre conjuntament —ja sigui de manera asíncrona, ja sigui mitjançant reunions síncrones— sobre aquestes afeccions i aconseguir un consens o, si no n'hi ha, documentar el dissens abans de continuar el procediment com sigui procedent en cada cas.

4.4. Terminació

72. La terminació formal del procediment de planificació es produeix normalment amb l'**aprovació i publicació** del pla.

73. Conformement a la complexitat del pla i/o l'afecció a diferents competències, els plans poden ser sotmesos a diversos actes successius d'aprovació per diversos òrgans administratius o de govern d'un o més ens territorials de l'Estat. En aquest cas, només l'aprovació **última i definitiva** té la consideració de resolució de terminació del procediment, per la qual cosa les **aprovacions inicials o provisionals** que la precedeixen són actes de tràmit, sense perjudici que eventualment puguin ser susceptibles d'impugnació directa (en algun dels casos previstos en els art. 112.1 LPAC i 25.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, LJCA).

74. La jurisprudència en matèria d'urbanisme ha distingit entre l'acte administratiu d'**aprovació definitiva del pla** (al qual al·ludeixen expressament els art. 70.2 LBRL i 64.2 TRLSRU) i el pla aprovat, que és una norma: "l'acord d'aprovació definitiva d'un pla d'urbanisme té un aspecte d'acte administratiu (l'acord en si adoptat per la comissió, amb els seus requisits de procediment, de quòrum, etc.) i un altre aspecte de disposició de caràcter general (el mateix pla d'urbanisme que s'aprova)". Se n'extreu que es pot interposar un recurs en la via administrativa contra el primer, però no pel que fa a la segona, conformement al que preveu l'article 112.3 LPAC (SSTS de 19 de desembre de 2007, ECLI:ES:TS:2007:9048, i 31 de maig de 2011, ECLI:ES:TS:2011:4442). Ara bé, el mateix Tribunal Suprem també té declarat que l'acord d'aprovació de la planificació elèctrica —que sabem que és parcialment vinculant, encara que no sigui aprovada en forma de disposició general, sinó mitjançant un acord del Consell de Ministres— "no és dissociable" d'aquesta planificació a l'efecte de la impugnació, "com si fossin realitats independents" (STS de 20 de març de 2002, ECLI:ES:TS:2012:1626). Aquí

afloren, una vegada més, les dificultats per construir una teoria general de la planificació administrativa a Espanya, on la categoria no té una carta de naturalesa comuna i oscil·la variablement entre la norma i l'acte administratiu.

75. La publicació és necessària perquè els plans puguin assolir l'eficàcia general que els és comuna, tant si són plans normatius (en virtut del principi de publicitat de les normes de l'art. 9.3 CE) com si no ho són (mentre tinguin per destinataris una pluralitat indeterminada de persones: art. 45.1 *a*) LPAC).

5. RELACIONS ENTRE PLANS

76. Com ja s'ha dit més amunt, el caràcter sistemàtic de la planificació moltes vegades comporta que una mateixa matèria sigui planificada en un mateix espai i temps per un conjunt d'instruments, que poden formar part tant d'un mateix subsistema de planificació com de diversos de diferents. Diversos instruments poden concórrer en l'ordenació d'una mateixa realitat. En conseqüència, prenen relleu les **relacions entre plans**, sobretot quan s'aprecien llacunes en algun o previsions de diversos que es donen alhora, però són incompatibles.

77. Els plans que tenen naturalesa normativa ordenen les seves relacions, evidentment, d'acord amb els **principis que regeixen les relacions entre normes**. Ara bé, aquests principis també es poden estendre per analogia als restants. En conseqüència, les relacions entre plans estan presidides pels principis de legalitat, temporalitat, especialitat, competència, funció i jerarquia.

78. Els dos primers principis (**legalitat** i **temporalitat**) impliquen, respectivament, que el pla normatiu regeix i, en conseqüència, preval sobre el que no ho és i que el pla posterior deroga el pla precedent que tingui un objecte i naturalesa idèntics i el mateix rang o un d'inferior.

79. D'acord amb el principi d'**especialitat**, el pla especial preval i desplaça l'aplicació del pla més general.

80. El criteri de l'especialitat explica, per exemple, la prevalença dels **plans d'ordenació dels recursos naturals** sobre els instruments generals d'ordenació espacial o física (plans territorials o urbanístics), però no necessàriament sobre els plans sectorials (art. 19 LPNB). També explica la que fa que, en la tradició urbanística espanyola, els anomenats —precisament— plans (urbanístics) especials es puguin dictar en absència dels plans urbanístics generals i, fins i tot, desplaçar-ne algunes de les determinacions, però no substituir-los.

81. Els plans dictats en exercici de competències diferents s'ordenen entre si segons el mateix ordre de prevalença de les **competències** exercides.

82. Així, per exemple, els plans estatals, com els de les infraestructures d'interès general, prevalen sobre els autonòmics i locals, com els plans territorials i urbanístics.

83. Dins d'una mateixa competència, els plans poden estar ordenats **funcionalment o jeràrquicament**. És a dir, les lleis que configuren una determinada potestat de planificació poden establir la prevalença d'uns plans sobre uns altres per

raó de la funció o de jerarquia. Si els ordenen jeràrquicament, la prevalença del superior és global i incondicionada. Si els ordenen funcionalment, la prevalença de l'un sobre l'altre està condicionada i limitada al compliment de la funció concreta que té atribuïda, però en la resta l'altre se'n pot apartar si és posterior.

84. En l'urbanisme espanyol, per exemple, era tradicional fonamentar en el principi de jerarquia les relacions entre els plans generals i els parcials que els desplegaven, però, més recentment (per exemple, art. 47.3 de la Llei madrilenya 9/2001, de 17 de juliol, del sòl), el legislador tendeix a diferenciar-los funcionalment, de manera que reserva per als primers l'ordenació estructural, però permet als segons alterar-ne la detallada o precisada, fins i tot desplaçant la que contenen els primers.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia 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), pàg. 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. Bibliografia complementària recomanada

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), pàg. 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), pàg. 68-85.

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