

## UNA ESCALA DE LA PLANIFICACIÓN EN ATENCIÓN A LA FUNCIÓN DIRECTIVA DE LOS PLANES. EL EJEMPLO DE LOS PLANES CONTRA LA DESPOBLACIÓN

### A SCALE OF PLANNING IN ATTENTION TO THE DIRECTIVE FUNCTION OF THE PLANS. THE EXAMPLE OF PLANS AGAINST DEPOPULATION

José María Rodríguez de Santiago  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN:** En este trabajo se pretende, en primer término, situar el concepto de plan en el contexto de las formas de actuación de la Administración y de las formas jurídicas clásicas que todavía tienen fuerza estructurante de la parte general del Derecho administrativo. Después se ensayará el modelo de una escala de la planificación en atención a la función directiva de los diversos tipos de planes de la práctica administrativa actual; escala que se construye con la ayuda de dos criterios: el “volumen” de la actividad administrativa dirigida por el plan, y la fuerza y la forma de vincular del plan. Para el final quedará, como un ejemplo que se somete al análisis que permite este material teórico, el tratamiento de un conjunto de planes autonómicos contra la despoblación, que se ha considerado suficientemente representativo.

**PALABRAS CLAVE:** concepto de plan, eficacia vinculante del plan, formas de actuación de la Administración, formas jurídicas de la actuación administrativa, lucha contra la despoblación, planificación, programa, proyecto, tipos de planes.

**ABSTRACT:** This paper intends, first of all, to place the concept of plan in the context of the forms of action (*Handlungsformen*) of the Administration and of the classic legal forms (*Rechtsformen*) that still have structuring force in the general part of Administrative Law. Later, the model of a planning scale will be offered and tested in attention to the directive function of the different types of plans of the current administrative practice. This scale is built with the help of two criteria:

the “amount” of the administrative activity directed by the plan, and the binding effectiveness of its decisions and the way the plan uses to steer the administrative action. As an example that is submitted to the analysis that this theoretical material allows, a set of regional plans against depopulation, which has been considered sufficiently representative, will finally be examined.

**KEYWORDS:** concept of plan, binding effectiveness of the plan, forms of action (*Handlungsformen*) of the Administration, legal forms (*Rechtsformen*) of administrative action, fight against depopulation, planning, program, project, types of plans.

**SUMARIO:** 1. PRESENTACIÓN.—2. EL CONCEPTO DE PLAN. 2.1. Un concepto procedimental y material de plan. 2.2. El plan como “forma de actuación” de la Administración, pero no (por ahora) como “forma jurídica” de la actuación administrativa. Los pilares de la construcción dogmática de la planificación y el plan. 2.3. Una útil descripción funcional de plan: un plano intermedio de concreción entre la norma abstracta y las decisiones individuales de ejecución. 2.4. El plan como “tipo” de decisión administrativa. 2.5. Plan, programa y proyecto.—3. LAS CLASES DE PLANES. 3.1. La escala de la planificación: tipos de planes y criterios ordenadores. 3.2. La escala de la vinculatoriedad de los planes. 3.2.1. Una clasificación tradicional de los planes en función de su eficacia vinculante. 3.2.2. Planes indicativos. 3.2.3. Planes con eficacia indirecta. 3.2.4. Planes vinculantes para la Administración de la organización jurídico-pública que los aprueba. 3.2.5. Planes con efectos de *soft law* para otras Administraciones. 3.2.6. Planes que imponen mandatos de optimización a otras Administraciones. 3.2.7. Planes del Estado o las Comunidades Autónomas coordinadores de la actividad de las entidades locales. El art. 59 LBRL. 3.2.8. Otras decisiones planificadoras vinculantes para particulares y entidades locales. 3.2.9. Planes vinculantes con el carácter de reglas frente a todos. 3.3. Recapitulación: ubicación en la escala de los planes de la actual práctica administrativa. 3.4. Los límites del modelo propuesto.—4. LOS PLANES CONTRA LA DESPOBLACIÓN Y SU UBICACIÓN EN LA ESCALA DE LA PLANIFICACIÓN. 4.1. Presentación. 4.2. La Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031. 4.3. La Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020 (modificada en 2017). 4.4. La Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón de 2017. 4.5. La Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027. 4.6. Conclusión: los planes contra la despoblación en el contexto de la escala de la planificación.—BIBLIOGRAFÍA.

## 1. PRESENTACIÓN

Desde hace décadas el debate jurídico sobre la planificación y los planes ha tenido dos importantes polos de atracción: la planificación económica y la planificación urbanística. La primera centró hasta los años noventa del siglo pasado una discusión de marcado contenido ideológico, de la que hoy apenas si queda algo, salvo el símbolo del inaplicable art. 131 CE, que, no obstante, continúa siendo, por supuesto, relevante para la tarea de la interpretación constitucional.

La planificación urbanística, por su parte, ha sido el banco de pruebas en el que se han construido los pilares dogmáticos de la planificación como forma de actuación de la Administración: programación finalista de la actividad administrativa por la ley reguladora de la planificación, discrecionalidad planificadora, ponderación,

control judicial de los planes, etc. Al mismo tiempo, sin embargo, las peculiaridades propias de los planes urbanísticos, con su pretendido carácter normativo vinculante y su forma de programar las conductas a través de la regulación de los usos del suelo, posiblemente han ensombrecido la amplia variedad de formas de dirigir la actividad administrativa diseñadas en las leyes que actualmente regulan las más diversas planificaciones. Planificación y planes existen prácticamente en cualquier ámbito de actuación del poder ejecutivo.

En este trabajo se pretende, en primer término (*infra* 2), formular un concepto de plan que tenga en cuenta, junto a los planes que podrían calificarse como clásicos, la amplia variedad de las planificaciones que actualmente se encuentran en la práctica administrativa (estrategias y agendas de actuación política, planes contra la despoblación, de residuos, salud, servicios sociales, etc.) y que han sido poco o nada tenidas en cuenta en los tratamientos jurídico-dogmáticos nacionales existentes sobre la planificación. El primer objetivo consiste, por tanto, en aportar elementos nuevos al concepto de plan a partir de la incorporación de más material positivo a este análisis. Se verá inmediatamente, por lo pronto, que esta diversidad de los planes plantea una opción entre aceptar una definición flexible de plan o tener que contentarse con la simple elaboración de tipos o con descripciones funcionales de la planificación.

A continuación (*infra* 3), se ensayará un modelo de escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes, que constituye la parte central del trabajo y que le da título, elaborado a partir de dos criterios ordenadores: el “volumen” de la actividad administrativa dirigida por el plan, y la fuerza y la forma de vincular del plan, que también se extrae de las matizadas y concretas regulaciones que hoy se contienen en el Derecho regulador de la planificación. El valor de la escala propuesta tiene, indudablemente, sus límites, pero creo que consigue el objetivo de dar cauce a una exposición suficientemente representativa y flexible de la variedad de los planes existentes en atención a su función directiva, y de los distintos modos a través de los cuales se persigue imponer las decisiones del planificador.

De entre los planes de nueva factura que ofrece la práctica administrativa actual se escogen en la tercera parte del trabajo (*infra* 4) los planes autonómicos contra la despoblación aprobados durante los últimos años para someterlos al contraste con ideas teóricas formuladas en las dos partes anteriores del trabajo.

## 2. EL CONCEPTO DE PLAN

### 2.1. Un concepto procedimental y material de plan

La relación que existe entre la planificación y el plan es del mismo tipo que la que se da entre cualquier procedimiento (o proceso) y su resultado: un plan es el resultado de un procedimiento que se denomina planificación. Pero la función estatal planificadora se realiza a través de una estructura procedimental, con un contenido y una racionalidad metodológica propios, que son los que explican las peculiaridades

del plan como forma típica de actuación del poder ejecutivo<sup>1</sup>. En este sentido se propone, en primer término, un “concepto procedimental de plan”: lo que identifica a esta forma de actuación administrativa es precisamente el contenido y la estructura del procedimiento que conduce a su adopción. Esto no sucede en relación con otras formas jurídicas de actuación de la Administración, por ejemplo, la norma, el contrato o el acto, que cuentan con una regulación del procedimiento que precede a esas decisiones, pero que no se definen en razón de ese procedimiento.

Del abundante material positivo que ofrece la multitud de leyes reguladoras de las más diversas planificaciones que se realizan hoy por el ejecutivo es posible obtener, por abstracción, un concepto de planificación que se puede expresar, entre otras, a través de la siguiente definición: la planificación consiste en un procedimiento (tendencialmente riguroso) de obtención y elaboración de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), de realización de un juicio de pronóstico sobre su evolución, de fijación de objetivos determinados y de decisión sobre los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas. Diagnóstico (comprensión analítica de situaciones actuales), pronóstico, objetivos y medidas para alcanzarlos son el contenido propio del procedimiento planificador<sup>2</sup>; y la elección entre aquellas a través de la ponderación es la estructura metodológica más característica de la planificación. De la ponderación se ha dicho, en concreto, que es “la institución dogmática central de la planificación”<sup>3</sup>.

Acertadamente dispone, por ejemplo, el art. 35.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, al regular la planificación en este ámbito de la actuación administrativa autonómica, que “el Plan Estratégico de Servicios Sociales (...) deberá incluir un *diagnóstico* de las necesidades sociales y un *pronóstico* de su evolución, los *objetivos* a alcanzar y las líneas estratégicas y *acciones* idóneas para su consecución (...)”.

Con más detalle se reiteran los mismos elementos de la definición también en la regulación de la (por diversos motivos, cada vez más compleja) planificación hidrológica contenida en el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (en adelante, TRLA) y en el Reglamento de la Planificación Hidrológica de 2007 (en adelante,

---

<sup>1</sup> Así, R. WAHL (2013: 78) y L. PAREJO ALFONSO (2020: 21). Abreviaturas utilizadas en el trabajo: CE, Constitución española de 1978; LBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LEF, Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa; LGob, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; LRJSP, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; PORN, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; RPH, Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio; TRLA, Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; TRLOTA, Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón. Agradezco a los revisores del trabajo sus críticas y sugerencias para su mejora.

<sup>2</sup> De forma muy parecida, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1988: 326); y W. HOPPE (1993: 164-165).

<sup>3</sup> R. WAHL (2013: 84).

RPH). Esta planificación parte, conforme al art. 42.1 TRLA, de una “descripción” e “inventario de recursos” y “usos y demandas existentes” que incluye un “análisis económico del uso del agua” [*diagnóstico*; el RPH contiene reglas dirigidas a garantizar el rigor en la fijación de estos datos fácticos al establecer, por ejemplo, cómo se caracterizan las demandas de agua o la forma de evaluar el estado de las aguas superficiales (arts. 13 y 31 RPH)]. La planificación hidrológica implica, asimismo, el *pronóstico* sobre los usos y demandas “futuros”, para fijar, entre otros, la “lista de los (concretos) *objetivos* medioambientales” y decidir sobre las *medidas* más adecuadas para alcanzarlos (como el establecimiento de reservas o la declaración de determinadas zonas o tramos como de protección especial, art. 43 TRLA). La elección entre las citadas medidas se realiza mediante *juicios ponderativos* que utilizan “análisis coste-eficacia” para evitar “costes desproporcionados” en la decisión sobre “medidas alternativas” (art. 61 RPH). Los ejemplos de leyes reguladoras de los diversos tipos de planificación administrativa que confirman este esquema definitorio de la planificación podrían multiplicarse.

Este material del Derecho positivo, por lo demás, solo confirma las ideas básicas que sobre la planificación y el plan se han formulado por los autores del Derecho público desde hace décadas. Plan es el resultado de un procedimiento de planificación, que es aquel proceso que fija fines a la vista de la concreta situación de las cosas y decide sobre los medios que hay que emplear para la consecución de aquellos; el proceso de la planificación es una forma de “pensamiento en alternativas” para poder decidir de forma racional entre opciones para la consecución de objetivos; desde el punto de vista cognitivo la planificación descansa sobre capacidades institucionalizadas para el análisis de la realidad y los juicios de pronóstico; desde el punto de vista de la teoría de la decisión sobre el cálculo racional; y desde el punto de vista de la dirección sobre la capacidad de imposición de la organización dotada de competencias planificadoras y de su disponibilidad sobre instrumentos directivos útiles<sup>4</sup>.

El procedimiento de la planificación implica un proceso ambicioso de obtención y elaboración de información y, en paralelo, un proceso de adopción de decisiones que se ha estructurado por el Derecho, fundamentalmente, a través de la dogmática de la ponderación<sup>5</sup>. La elaboración del diagnóstico y la identificación de los problemas relativos a la situación de los servicios sociales, por ejemplo, y del pronóstico de las necesidades en este ámbito son operaciones cognitivas que requieren de suficiente información de calidad que está en disposición de la propia Administración competente en esa materia y que elabora el plan, de otras Administraciones que desarrollan tareas en materia de servicios sociales (como los municipios), del público destinatario de las prestaciones (y las organizaciones en que este se integra) y de expertos con competencia para la formulación de juicios analíticos sobre la situación real de las cosas y las relaciones de causalidad entre las medidas que se adopten y la mejora de

<sup>4</sup> Véase, con referencias a otros muchos autores, W. KÖCK (2012: 1395-1397).

<sup>5</sup> Sobre esto, por ejemplo, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2000: 31-39 y 92-102).

esa situación<sup>6</sup>. El procedimiento de la planificación debe articular cauces para que esa información entre y sea analíticamente elaborada en el proceso decisorio.

En el plano lógico, el primer elemento volitivo de la planificación es la fijación de los objetivos del plan. Esta selección de fines ya es una tarea caracterizada por implicar un tipo de discrecionalidad que se describe con la alusión a la Administración “conformadora” (frente a la meramente “ejecutiva”)<sup>7</sup>. Los concretos objetivos de un plan, cuando —como sucede frecuentemente— existe una ley reguladora de la planificación en el ámbito de la actuación administrativa de que se trate (los servicios sociales, por continuar con el ejemplo), se determinan en el marco de los objetivos generales que dicha ley impone a cada planificación. Esos objetivos concretos habrán de responder, como es obvio, a los problemas identificados en el diagnóstico fáctico de la situación.

El segundo momento volitivo o decisorio de la planificación es el de la adopción de medidas para alcanzar esos objetivos: hacer interoperable la historia social con la historia sanitaria de los destinatarios de las prestaciones, incorporar sistemas tecnológicos avanzados al servicio de la teleasistencia, imponer obligaciones de recogida de información a los sujetos prestadores, etc.<sup>8</sup> Cada una de las medidas debe optimizar los intereses afectados por ella (también los recursos financieros) y su eficacia para la consecución de los objetivos concretos del plan en relación con medidas alternativas. Para hacer ese juicio también son necesarios datos fácticos en los que se apoya la atribución de peso o importancia a los distintos mandatos de optimización implicados en la decisión ponderativa<sup>9</sup>.

Debe advertirse que estas exigencias dirigidas al procedimiento planificador (cuyo resultado es el plan) pueden cumplirse con intensidades distintas en función del tipo de planes de que se trate. Más adelante se hablará, por ejemplo, de los planes de gobierno o dirección política, también llamados, en ocasiones, estrategias<sup>10</sup>, directrices<sup>11</sup>, hojas de ruta<sup>12</sup> o agendas<sup>13</sup>. Estos planes se aprueban en ejercicio de la función

---

<sup>6</sup> Hace referencia expresa a la consulta a personal experto del ámbito profesional y universitario en el procedimiento de planificación, por ejemplo, el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 221, p. 87.

<sup>7</sup> Sobre esto, por ejemplo, L. ARROYO JIMÉNEZ (2009: 47-49).

<sup>8</sup> Véanse estas y otras medidas en el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2017-2021 (accesible *on line*), pp. 170, 172 y 175.

<sup>9</sup> Véase una estructuración en cuatro fases del proceso de la planificación en W. KÖCK (2012: 1405-1408).

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Estrategia Regional contra la Despoblación en Castilla – La Mancha, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2021.

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón, aprobada por Decreto del Gobierno 165/2017, de 31 de octubre. Sobre ella véase L. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ (2021: 435-437).

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020. Sobre ella véase C. M. ÁVILA RODRÍGUEZ (2022: 666-670).

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Agenda digital para España 2013. Sobre ella véase A. EXPÓSITO GÁZQUEZ (2020: 125).

del Gobierno de dirigir la política y la actividad administrativa (para el Estado: art. 97 CE), coordinan la actuación de los diversos departamentos de la Administración mediante el establecimiento de prioridades políticas, remiten a planificaciones futuras más detalladas y prevén, incluso, modificaciones legislativas, etc. Su procedimiento de elaboración está marcado por la informalidad y con frecuencia no está regulado legislativamente, aunque, a veces, sí lo está de forma más o menos detallada<sup>14</sup>. Para este tipo de planes es posible aceptar que el diagnóstico de la realidad responda a una valoración del estado de las cosas menos rigurosamente elaborada y formulada; y que la ponderación entre mandatos de optimización se realice de forma implícita y esté muy determinada por prioridades de carácter político.

En el otro extremo, sin embargo, un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o un Plan General de Ordenación Urbana, que afectan directa e intensamente a derechos fundamentales de los ciudadanos (como el derecho de propiedad, art. 33 CE) o a bienes colectivos dotados de una estricta protección constitucional (como la defensa del medio ambiente, art. 45 CE), exigen juicios ponderativos metodológicamente rigurosos que satisfagan los cánones del principio de proporcionalidad y estén precedidos también de un cuidadoso análisis de todos los datos fácticos relevantes e intereses implicados.

Entre uno y otro extremo puede hablarse de una escala de grados diversos de intensidad en la exigencia del cumplimiento expreso de los requisitos destacados como definitorios del procedimiento de la planificación. Desde el punto de vista metodológico, si no se acepta esta flexibilización en el concepto procedimental de plan, quizás será necesario renunciar a la posibilidad de una definición de plan y, entonces, haya que optar por la elaboración de tipologías de planes<sup>15</sup>.

Para completar el trazado de los perfiles de la institución también debe hablarse de un “concepto material de plan”. Este concepto sitúa el plan en el contexto dogmático de las formas jurídicas de la actuación administrativa (acto, norma y contrato) y pretende destacar, de forma negativa, que el resultado de un procedimiento de planificación es plan con independencia de la forma en que se apruebe: norma, acto o contrato, pero también documento interno sin efectos jurídicos vinculantes, o que fija criterios de *soft law* de los que será posible separarse después de justificar que se han tenido en cuenta, etc.

El Plan Hidrológico Nacional, por ejemplo, que se aprueba por ley (art. 45 TRLA), es una norma legal vinculante como cualquier ley. Últimamente, por otra parte, va ganado terreno la tesis de que el plan urbanístico no tiene en su conjunto carácter normativo<sup>16</sup>; a mi juicio, el Plan General de Ordenación Urbana, aprobado

---

<sup>14</sup> El procedimiento de elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se reguló por el sintético art. 13 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dictado mientras dicho plan estaba ya siendo elaborado.

<sup>15</sup> Expresa esta duda metodológica W. HOPPE (1993: 168).

<sup>16</sup> Véanse, por todos, L. PAREJO ALFONSO (2017: 1-35) y J. M. BAÑO LEÓN (2017: 1-8).

normalmente por Orden del Consejero de Urbanismo, contiene decisiones resolutorias (actos, que aplican Derecho), como la clasificación del suelo, y decisiones normativas (que crean Derecho), como las calificaciones urbanísticas<sup>17</sup>.

Menos frecuente es la aprobación de un plan en forma contractual, pero algún ejemplo sí puede ofrecerse. El Plan de inversiones en las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011 se había aprobado por acuerdo de 22 de diciembre de 2006 entre la Presidenta de la Comunidad de Madrid y los Rectores de esas Universidades. Ante la pretensión del pago de casi veinte millones de euros (previsto en el plan) formulada por la Universidad Complutense frente a la Comunidad Autónoma, el Tribunal Supremo considera el plan como un convenio vinculante “en la común intención de las partes que resulta o se desprende de los términos en que quedó expresado”. Incluso aunque no existiera en ese caso crédito presupuestario, sí hubo compromiso contraído; y la posible causa de invalidez tendría que haber sido declarada con fijación de sus efectos<sup>18</sup>. El resultado es la condena al pago. Al servicio del cumplimiento de los objetivos del plan se pone la eficacia vinculante del acuerdo de voluntades (contrato).

Por su parte, la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020<sup>19</sup> adopta un total de 174 medidas de carácter indicativo (no vinculantes) relativas a la emancipación de los jóvenes, al apoyo a las familias, a la integración de los inmigrantes, etc. El plan no pretende para sí la fuerza vinculante que deriva de la norma, el acto<sup>20</sup> o el contrato, sino que se limita a diseñar un “banco de medidas” que podrá adoptar voluntariamente quien sea competente para ello y que, al mismo tiempo, servirá de guía para la evaluación futura del cumplimiento de las políticas públicas contra la despoblación.

Más adelante, por aludir a otro tipo de vinculatoriedad distinta de la típica de la norma, el acto y el contrato, se hará referencia a las “formulaciones de carácter estratégico” reguladas en el art. 26.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón<sup>21</sup>, que son decisiones del plan a las que se otorga la eficacia característica del *soft law* cuando se dirigen a la Administración del Estado: esas “estrategias” fijan criterios que no vinculan estrictamente, pero deben ser tenidos en cuenta, en virtud del deber de lealtad institucional [arts. 3.1 e) y 140.1 a) LRJSP] y del principio de colaboración [arts. 140.1 c) y 141.1 b) LRJSP], por esas autoridades públicas, lo que significa que el apartamiento de dichos criterios es posible, pero exige una justificación.

En definitiva, el plan es, sin duda, una forma típica de actuación de la Administración (sobre esto se va a hablar a continuación), pero no se reconduce necesaria-

<sup>17</sup> Sobre esto, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2015: 11-15).

<sup>18</sup> STS 1945/2013 (RJ/2013/4656), de 2 de abril de 2013 (rec. cas. núm. 5720/2011), FD 4º.

<sup>19</sup> Aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, publicado en el *Boletín Oficial de Castilla y León* de 17 de mayo de 2010. La Agenda es accesible *on line*.

<sup>20</sup> Se parte en este trabajo del concepto estricto de acto administrativo como resolución unilateral con eficacia vinculante que se expone, por ejemplo, en A. GALLEGO ANABITARTE y OTROS (2001: 45-50).

<sup>21</sup> Aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón.



mente a alguna de las formas jurídicas clásicas de actuación administrativa (norma, acto, contrato). Nada impide, sin embargo, que eso suceda. Hay, pues, zonas de intersección entre los conjuntos delimitados por la figura del plan y los delimitados por las tres formas jurídicas clásicas<sup>22</sup>. Además, como ya se ha dicho en relación con los planes urbanísticos, no es necesario aceptar que todo el contenido de un plan tenga que poder subsumirse bajo una sola de las tres formas jurídicas clásicas.

Por otra parte, ninguna de esas tres formas jurídicas clásicas es, por definición y en abstracto, incapaz de dar cauce a la aprobación de un plan. En concreto, que la aprobación por ley de un plan medioambiental para un territorio determinado plantee problemas “conceptuales” relativos a la supuesta invasión por el legislador de un espacio reservado al ejecutivo solo puede explicarse si se parte de un concepto material de ley (como el que sostiene que la ley tuviera que ser norma abstracta y general) que no es el concepto de ley que se contiene en la Constitución<sup>23</sup>. Es innegable, no obstante, que elegir la ley como forma de aprobación de un plan puede tener sus consecuencias sobre el resultado de la planificación: la atribución al legislador de la aprobación del Plan Hidrológico Nacional (como consecuencia de la reserva legal o formal de ley establecida por el art. 45 TRLA), en principio, amplía el margen de libertad ponderativa que tendría el poder ejecutivo en relación, por ejemplo, con la decisión política relativa a los trasvases [art. 45.1 c) TRLA].

También es posible que la circunstancia de que bajo la forma de una norma, un acto o un contrato lo que se apruebe sea precisamente un plan tenga como consecuencia alguna modificación o adaptación del régimen jurídico de estas formas. Esa eventual modificación o adaptación, normalmente, procederá de la estrecha vinculación que —según se ha visto— existe entre los objetivos y las medidas fijados por el plan, por una parte, y el mantenimiento de la situación fáctica descrita en el diagnóstico del plan, a la que esos objetivos y medidas pretenden responder.

Por ejemplo, las previsiones de un plan normativo pueden “caducar” (perder su vigencia sin necesidad de derogación o sustitución expresas) como consecuencia de un cambio de las circunstancias fácticas. Es lo que sucede cuando se transforma por la urbanización un suelo clasificado como rural en urbano, a pesar de que la clasificación como rural tenga formalmente una vigencia indefinida<sup>24</sup>. En definitiva, con razón se ha destacado que la estricta dependencia del plan con respecto a la situación fáctica de las cosas a la que responde exige una capacidad de adaptación cuando las cosas cambian que no siempre puede ofrecer el régimen jurídico al que remiten las formas jurídicas clásicas de la actuación administrativa. Cuando lo que se apruebe a través de una de esas formas sea un plan puede ser necesaria o explicable alguna modificación o adaptación de ese régimen jurídico general<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Así, W. KÖCK (2012: 1400).

<sup>23</sup> Sobre esto, I. DE OTTO (1988: 162-166) y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2021: 110-113).

<sup>24</sup> La observación y el ejemplo, en L. PAREJO ALFONSO (2020: 27).

<sup>25</sup> E. SCHMIDT-ASSMANN (1995: 9, 15).

En ocasiones es la propia ley reguladora de cada tipo de plan (o sus reglamentos de desarrollo) la que se pronuncia expresamente sobre la forma jurídica con que se aprueba el plan. El TRLA dispone que “los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes” (art. 40.4), lo que se completa por el precepto del RPH que dispone que la parte decisoria de esos planes (no la memoria) tiene “carácter normativo” [art. 81 b)]. Los planes hidrológicos de cuenca tienen la “naturaleza de reglamento” y pasan a “formar parte del ordenamiento jurídico”<sup>26</sup>. Preceptos normativos como los citados resultan orientativos en relación con el régimen jurídico al que se somete el plan (publicidad, vinculatoriedad, vigencia y modificabilidad de sus decisiones, etc.), muy especialmente, desde la perspectiva de su impugnación judicial, esto es, en relación con los arts. 25 a 30 LJCA, cuya regulación está imbuida de la teoría de las formas jurídicas de la actuación administrativa, aunque no por completo determinada por ella.

Cuando las leyes reguladoras de la planificación no contienen esta orientación hay que recurrir a los criterios de tipo material o formal que pertenecen al concepto o al régimen jurídico de cada una de las formas jurídicas de actuación para subsumir las decisiones del plan bajo alguna de esas formas clásicas o llegar a la conclusión de que esas decisiones no se adoptan bajo la cobertura de ninguna de ellas. En esto consiste la tarea de la calificación jurídica del plan<sup>27</sup>. Esta operación permitirá, en su caso, identificar un régimen jurídico supletorio y (muy importante en la práctica) un régimen de impugnación y protección judicial al que someter la decisión planificadora.

Habrà que preguntarse entonces si una decisión planificadora crea Derecho objetivo (norma), lo aplica unilateralmente al caso concreto (acto) o deriva su fuerza vinculante de un acuerdo de voluntades (contrato). Son estos criterios materiales que pertenecen al concepto que define las formas jurídicas de la actuación administrativa. Pero es también posible llegar a la conclusión, a la vista de esos criterios materiales, de que las medidas del plan no pretenden para sí la eficacia derivada de ninguna de aquellas.

Se podrá recurrir para realizar la tarea de la calificación jurídica del plan también a indicios de tipo formal: si un plan se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros y no por Real Decreto, en principio, no persigue desplegar eficacia normativa, porque el art. 24.1 c) LGob establece que las normas del Gobierno se aprueban por Real Decreto (no por Acuerdo)<sup>28</sup>; un plan cuya parte decisoria no se publica en un boletín oficial tampoco puede tener eficacia normativa, porque lo impide el principio

---

<sup>26</sup> Así, literalmente, Preámbulo (III) del Real Decreto 1/2016 de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

<sup>27</sup> Así, G. F. SCHUPPERT (2000: 201-203).

<sup>28</sup> Varias leyes reguladoras de los Gobiernos autonómicos contienen regulaciones análogas: art. 70 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León; art. 37 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla – La Mancha; y arts. 50 y 143 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de régimen jurídico del Gobierno, de la Administración y del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

de publicidad de las normas (art. 9.3 CE), aunque para los planes urbanísticos existen reglas especiales relativas a su publicidad en los arts. 70.2 y 70 ter LBRL; no es posible sostener que pueda tener carácter vinculante (normativo o resolutivo) para las entidades locales un plan en cuyo procedimiento de elaboración estas no han tenido la oportunidad de participar; etc.

## **2.2. El plan como “forma de actuación” de la Administración, pero no (por ahora) como “forma jurídica” de la actuación administrativa. Los pilares de la construcción dogmática de la planificación y el plan**

Se ha dicho más arriba que el plan es, sin duda, una forma típica de actuación de la Administración (una “forma típica, en la *praxis*, del proceder de la Administración”)<sup>29</sup>, pero que no se reconduce necesariamente a alguna de las formas jurídicas clásicas de la actuación administrativa (norma, acto, contrato). Conviene centrar la atención sobre esta afirmación y, en consecuencia, sobre la distinción entre “forma de actuación de la Administración” y “forma jurídica de la actuación administrativa” (norma, acto y contrato)<sup>30</sup>.

En el contexto de la evolución permanente del sistema del Derecho administrativo, en la que más que genuinas revoluciones científicas existe una lenta y progresiva integración coherente (en la medida de lo posible) de “lo nuevo” en “lo viejo” de ese sistema, creo que todavía tiene sentido utilizar las ventajas de la doctrina de las formas jurídicas de la actuación administrativa: su potencia sistematizadora, su función de “descarga” y su oferta de seguridad y orientación. Las formas jurídicas vinculan un concepto a un completo régimen jurídico<sup>31</sup>.

Si una actuación administrativa puede subsumirse bajo el concepto de acto administrativo, por ejemplo, a ella se imputan un nutrido grupo de consecuencias jurídicas relativas al procedimiento de su aprobación, a los requisitos de su validez y de su eficacia, a las formas de revisarlo o revocarlo o de ejecutarlo forzosamente, a su régimen de impugnación judicial, etc. El “régimen jurídico” de la forma jurídica “acto administrativo” reconduce a la unidad (sistematiza) un amplísimo espectro de actuaciones administrativas, otorga seguridad y orientación en la solución de los problemas que estas planteen y descarga tanto la tarea regulativa (que puede utilizar una regulación supletoria ya existente) como la aplicativa del Derecho (que utilizará las soluciones elaboradas a lo largo del tiempo por la dogmática de esa forma jurídica).

El mejor ejemplo que existe hoy para explicar la diferencia entre forma jurídica de actuación administrativa y forma de actuación de la Administración es posiblemente el del plan. El plan es una forma de actuación típica y muy relevante, que se

<sup>29</sup> Literalmente, L. PAREJO ALFONSO (2020: 26).

<sup>30</sup> Sigo en esto a G. F. SCHUPPERT (2000: 141-144 y 198-213).

<sup>31</sup> G. F. SCHUPPERT (2000: 141).

encuentra en casi todos los ámbitos de la actividad de la Administración, pero no es —al menos, por ahora— una forma jurídica en sentido propio, porque no remite a un régimen jurídico completo, como el de la norma, el acto o el contrato. Podrá afirmarse, entonces, que la forma de actuación de la Administración es el *supraconcepto* bajo el que se sitúan tanto las formas jurídicas en sentido estricto (con regímenes jurídicos tendencialmente completos), como otras formas de actuación (la actuación material<sup>32</sup>, la información administrativa<sup>33</sup>, las instrucciones y órdenes de servicio<sup>34</sup>, instrumentos de *soft law*<sup>35</sup>, el plan, etc.), dotadas de estructuraciones dogmáticas más o menos construidas y densas, pero todavía por debajo del umbral de las clásicas formas jurídicas<sup>36</sup> que siguen ocupando un lugar central en la parte general del Derecho administrativo.

Es fácil caer en la cuenta de que la distinción entre formas jurídicas y formas de actuación está sometida a evolución y, por tanto, en permanente movimiento. En cualquier momento podrá llegarse a la conclusión de que el avance en la construcción dogmática de un régimen jurídico para una forma de actuación permite elevarla ya a la categoría de forma jurídica<sup>37</sup>. Es posible que el plan se encuentre en un estadio cercano a ese.

La dogmática y el régimen jurídico de la planificación y el plan se han construido hasta ahora en torno a un grupo de conceptos y categorías (a los que esa dogmática debe su grado de desarrollo) que se dejan reconducir, en síntesis, a los siguientes: un tipo de dirección de la actuación administrativa, la dirección o programación finalística frente a la dirección o programación condicional; un tipo de discrecionalidad en la decisión sobre los objetivos del plan y las medidas para alcanzarlos, la discrecionalidad planificadora; un tipo de administración denominado administración “conformadora” (frente a la administración “ejecutiva”); y el método de la ponderación (frente al de la subsunción) como forma de adoptar decisiones por la Administración y de controlarlas por el órgano judicial (conforme a un canon y con una intensidad que, obviamente, no permiten al juez, sin más, sustituir por la suya la ponderación realizada por el órgano del ejecutivo)<sup>38</sup>. Expliquemos este grupo de ideas solo con un poco más de detenimiento, pues su contenido es ya suficientemente conocido.

Frente a lo que fue característico de la Administración de policía, como modelo de administración “ejecutiva” que aplica reglas y (desde otra perspectiva) está dirigida por programas condicionales (del tipo: “si se da este supuesto de hecho, procede aplicar esta o estas consecuencias jurídicas”), la función estatal de la planificación

<sup>32</sup> Sobre esto, J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2021).

<sup>33</sup> Sobre esto, F. VELASCO CABALLERO (2002).

<sup>34</sup> Sobre esto, por ejemplo, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2021: 158-162).

<sup>35</sup> Sobre esto, D. SARMIENTO (2008) y L. ARROYO JIMÉNEZ y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2021: 233-246).

<sup>36</sup> G. F. SCHUPPERT (2000: 142).

<sup>37</sup> G. F. SCHUPPERT (2000: 144).

<sup>38</sup> Así, G. F. SCHUPPERT (2000: 204-209), W. KÖCK (2012: 1440-1448) y L. PAREJO ALFONSO (2020: 24-28).

se descubrió hace décadas como ejemplo paradigmático de administración “conformadora”, dirigida y programada por la norma de otra manera<sup>39</sup>. La ley que regula la planificación dirige la actividad administrativa y programa sus decisiones a través de la imposición de fines o mandatos de optimización que suelen entrar en conflicto unos con otros y con los que debe cumplirse a través de la decisión que se adopte “en la medida de lo posible”, en atención a las circunstancias del diagnóstico del plan<sup>40</sup>.

La planificación de carreteras, por ejemplo, deberá, en la medida de lo posible, cumplir con los posibles objetivos impuestos por la legislación que la regula relativos a la conexión fluida entre los grandes centros de producción y consumo, para promover el desarrollo económico y la generación de empleo; pero, también, a la garantía del acceso adecuado a los pequeños municipios y zonas rurales, para luchar contra la despoblación. Como los recursos son limitados y la protección del medio ambiente exige austeridad en el uso del suelo, la Administración tendrá que ponderar entre esos mandatos de optimización en atención a las circunstancias fácticas e intereses identificados en el diagnóstico del plan<sup>41</sup>. En este contexto de ideas se inserta correctamente la jurisprudencia constitucional que llama la atención sobre “el juicio de *ponderación* en que *esencialmente* consiste la decisión sobre el planeamiento”<sup>42</sup>.

Debe advertirse, no obstante, que, con frecuencia, en la ley reguladora de la planificación no todo será solo imposición de fines con la estructura propia de los principios o mandatos de optimización. La ley de carreteras también puede añadir a esa forma de dirigir la planificación administrativa la propia de las reglas, si incluye, por ejemplo, la prohibición absoluta de que un tramo viario atraviese determinadas zonas protegidas medioambientalmente o la necesidad incondicional de respeto a decisiones adoptadas por otros planes.

El punto de partida es, pues, por una parte, que no es concebible la planificación (en la gestión de residuos, los servicios sociales, el urbanismo, las carreteras o las aguas continentales, etc.) sin que se otorgue a quien ha de decidir sobre ella un amplio margen de libertad conformadora en la fijación de los objetivos concretos del plan y la elección de las medidas destinadas a su consecución. Por otra parte, sin embargo, es evidente que libertad conformadora y sujeción a la ley se encuentran en una tensión de principio.

---

<sup>39</sup> Véase R. WAHL (2013: 78-81).

<sup>40</sup> La distinción entre programas condicionales y finales es de N. LUHMANN (1966: 87). El paralelismo con la conocida distinción entre *reglas* y *principios* de R. ALEXI (1996: 71 y ss.) es evidente. Sobre la distinción entre reglas y principios en la doctrina española puede verse, por todos, M. ATIENZA y J. RUIZ MANERO (2004: 28-42).

<sup>41</sup> El Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024, aprobado por Decreto 190/2013, de 17 de diciembre (*Boletín Oficial de Aragón* de 31 de diciembre), del Gobierno de Aragón, por ejemplo, declara expresamente que, dadas las limitaciones presupuestarias, “pretende concentrar los recursos disponibles en las relaciones y comunicaciones que más pueden potenciar el desarrollo económico y el empleo, que sin duda son las relaciones entre las principales ciudades y centros de actividad económica de Aragón” (p. 34490 del *BOA*).

<sup>42</sup> STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10, aunque referida, en concreto, a la planificación urbanística.

Pues bien, la exigencia de adoptar la decisión sobre planificación después de investigar los hechos con el suficiente rigor e identificar los intereses en juego, de atribuirles la importancia que les corresponde y de establecer prevalencias entre ellos para elegir las medidas que de forma más adecuada satisfagan los concretos objetivos del plan (todo eso es ponderar) es, sin duda, una forma de imponer racionalidad en el ejercicio de la mencionada libertad conformadora; y, al mismo tiempo, una vía adecuada que la hace compatible con el control de dicha actividad administrativa y, cuando están en juego sus derechos e intereses, con la protección jurídica del ciudadano<sup>43</sup>.

Es discutible si esta forma de otorgar por la ley el poder planificador al ejecutivo da lugar al ejercicio por este de un tipo categorialmente distinto de discrecionalidad, denominado, precisamente, discrecionalidad planificadora; o si, aunque se admita una diferencia de grado con respecto a la discrecionalidad en la aplicación de conceptos normativos indeterminados contenidos en el supuesto de hecho de una regla o a los supuestos de discrecionalidad en la determinación de la consecuencia jurídica prevista también en una norma con la misma estructura condicional, la discrecionalidad planificadora puede subsumirse bajo un concepto general de discrecionalidad, como yo creo<sup>44</sup>.

### **2.3. Una útil descripción funcional de plan: un plano intermedio de concreción entre la norma abstracta y las decisiones individuales de ejecución.**

Desde una perspectiva no dogmático-conceptual, sino, más bien, funcional, se ha ofrecido una gráfica explicación de la planificación como el resultado de la inserción de un plano intermedio de concreción entre la norma abstracta y las decisiones individuales de ejecución<sup>45</sup>. El plan se caracteriza por su dependencia con respecto a la situación fáctica de las cosas que pretende ordenar o transformar. Es esencial a la planificación su función de concretar los mandatos de la ley abstracta y general con respecto al objeto identificado en su diagnóstico; y, por otra parte, la de coordinar los actos de ejecución determinados por el plan<sup>46</sup>. Insertar un estrato de “elaboración” planificadora (el plan de carreteras, por ejemplo) entre la norma abstracta y general (la ley de carreteras) y los actos individuales de ejecución (cada uno de los concretos proyectos de construcción de tramos de carreteras) permite contar con un útil eslabón intermedio ordenador y racionalizador, que llega más allá de lo que puede alcanzar la norma en su abstracción y optimiza la coherencia de lo que, sin plan, po-

<sup>43</sup> F. OSSENBÜHL (1995: 904) y W. HOPPE y S. GROTEFELS (1995: 230 y 241).

<sup>44</sup> Véase, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2015: 5-16), por referencia a la tesis sobre la discrecionalidad expuesta por M. BACIGALUPO (1997: en especial, pp. 181 y ss.).

<sup>45</sup> Así, L. PAREJO ALFONSO (2020), ya en el título de su trabajo: “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”.

<sup>46</sup> Así, K. F. GÄRDITZ (2009: 6).

dría ser solo un sumatorio yuxtapuesto de actos individuales de ejecución<sup>47</sup>. El plan compartiría con la norma su función de ser premisa de decisiones futuras y permite, por otra parte, que cada una de esas decisiones de ejecución mantenga, con respecto a las demás, una relación de coordinación y dependencia recíproca<sup>48</sup>.

Este grado intermedio de concreción permite que las decisiones ejecutivas se adopten teniendo en cuenta los objetivos específicos fijados por el plan (en atención a las circunstancias diagnosticadas), no solo los generales establecidos en la ley. A través de la planificación se crea un marco procedimental ideal para solucionar conflictos que, por su grado de detalle, difícilmente pueden ser tenidos en cuenta adecuadamente por las reglas de la norma general; y para cumplir una función integradora de los actos de ejecución, que se escapa a las posibilidades del procedimiento individual que precede a cada uno de esos actos.

La complejidad de la situación fáctica descrita en el diagnóstico del plan y los conflictos entre intereses concretos pueden ser elaborados en este nivel adicional de la planificación de forma más racional y transparente; y la eventual incerteza existente puede ser absorbida en diversas fases. La legislación se descarga con ello de solucionar conflictos que pueden ser trabajados más correctamente en el procedimiento de la planificación. A su vez, en este procedimiento planificador la Administración está ya obligada a adoptar una decisión sobre esos conflictos a los que se da mejor respuesta en el nivel del plan que en el del acto ejecutivo individual<sup>49</sup>. Sería contrario a la propia idea de la racionalidad planificadora escamotear la decisión en ese momento y remitirla al último procedimiento de la decisión concreta.

En ocasiones, la ley reguladora de la planificación introduce entre ella y el acto de ejecución no solo uno, sino varios niveles de elaboración y solución planificadora de conflictos. Se verá más adelante que, por ejemplo, la legislación estatal de carreteras descompone la planificación en dos niveles: el del plan y el de varios programas (que también tienen la naturaleza de planes) que desarrollan el plan por partes<sup>50</sup>. En materia de planificación urbanística este modelo es bien conocido: el plan general de ordenación urbana se desarrolla por planes parciales, especiales, estudios de detalle, programas de actuación urbanística, etc. Cuando la ley regula el contenido de cada uno de esos instrumentos suele identificar las decisiones que deben adoptarse en cada nivel y, con ello, el tipo de conflictos que han de ser resueltos en cada estrato planificador. Si los planes tienen naturaleza normativa (total o parcialmente), además, la ley puede ordenar las relaciones entre esas normas infralegales conforme al principio de jerarquía o al de competencia, o de acuerdo con soluciones mixtas<sup>51</sup>.

Esta gráfica y útil descripción funcional de la planificación se encuentra, a mi juicio, con el obstáculo dogmático de estar vinculada a un concepto incorrecto de

---

<sup>47</sup> K. F. GÄRDITZ (2009: 7).

<sup>48</sup> Así, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1988: 336) y W. KÖCK (2012: 1396).

<sup>49</sup> K. F. GÄRDITZ (2009: 8).

<sup>50</sup> Véanse los arts. 7 y 10 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

<sup>51</sup> Sobre esto, en el ámbito del planeamiento urbanístico, J. A. CHINCHILLA PEINADO (2010: 13-45).

norma jurídica y, también, al mismo tiempo, a un concepto material de ley: ni la norma se caracteriza conceptualmente por su carácter abstracto y general (sino por ser regla que crea Derecho objetivo, lo que también puede hacerse por la ley para el caso concreto y singular)<sup>52</sup>, ni el plan se sitúa siempre entre la norma y el acto de ejecución, porque —como ya se ha dicho— hay planes que se aprueban en forma de ley y, entonces, malamente puede decirse que el plan sea un eslabón intermedio entre la norma y el acto: el plan es, en ese caso, precisamente la norma.

Esto no impide, a mi juicio, aceptar que con la reflexión a la que se ha hecho referencia en relación con la planificación como nivel intermedio entre la norma general y las decisiones individuales se describe muy eficazmente la función típica del plan, estrechamente vinculada, por cierto, al concepto defendido más arriba (dependencia del diagnóstico relativo a una situación real de las cosas, multiplicidad de intereses implicados y posibles equilibrios alternativos entre ellos para la consecución de objetivos, etc.) y con independencia de la forma en la que el plan se adopte.

#### 2.4. El plan como “tipo” de decisión administrativa

No creo que exista tampoco, desde el punto de vista metodológico, ningún obstáculo que impida preferir, con respecto a la planificación y al plan, separarse del rigor del “concepto” y la “definición” (de los que aquí se ha partido) y acogerse a la flexibilidad del “tipo” y la “descripción” de sus notas características, con ayuda de las cuales puede enjuiciarse con margen para la gradualidad si un fenómeno jurídico las cumple con tal intensidad como para poder integrarse bajo aquel<sup>53</sup>.

Esta es la vía que se elige cuando se afirma que el plan es un tipo especial de decisión estatal, que puede caracterizarse como un instituto jurídico propio, y de la que son características “típicas”: la libertad conformadora, la combinación de multilateralidad y concreción, la complejidad de intereses y la vinculación al estado de las cosas, el pensamiento en alternativas, la conexión de las medidas seleccionadas con la consecución racional de fines, el diseño de un modelo útil para conformar el futuro, la adaptación flexible de ese modelo y su realización a las nuevas necesidades<sup>54</sup>; en síntesis y en definitiva: complejidad, conexidad y creatividad configuradora son las tres notas que caracterizan la planificación y el plan<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Esta es, precisamente, una de las tesis principales del estudio que sobre el plan realizó hace décadas A. GALLEGO ANABITARTE (1979: 341-383). El trabajo propone un concepto de norma (creación de Derecho objetivo en el que se fundamentan derechos y deberes) para aplicarlo al III Plan de Desarrollo de 1972, que tendría el mismo carácter de norma y de ley que también tiene la ley del presupuesto. Se sigue ese concepto de norma en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2021: 17-20 y 110-113).

<sup>53</sup> Sobre esto, véase, por ejemplo, K. LARENZ (1994: 211) y S. DÍEZ SASTRE (2018: 125-129).

<sup>54</sup> Así, E. SCHMIDT-ASSMANN (1998: 278-279).

<sup>55</sup> Así, E. SCHMIDT-ASSMANN (1995: 4-5). También, L. PAREJO ALFONSO (2020: 25) y W. KÖCK (2012: 1396).



## 2.5. Plan, programa y proyecto

Para terminar este apartado general relativo al concepto de plan, conviene volver a centrar la atención sobre una última cuestión relativa a definiciones. Esa cuestión es la que se refiere a la distinción entre plan, programa y proyecto, conceptos que aparecen con frecuencia en un contexto de cierta conexión y complementariedad en los ámbitos del Derecho administrativo y de la Ciencia de la Administración. Hoy, a la distinción conceptual entre plan y programa, por una parte, y proyecto, por otra, se vinculan importantes consecuencias jurídicas, por ejemplo, en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: los “planes y programas” que cumplan con los requisitos establecidos en su art. 6 se someten a “evaluación ambiental estratégica”<sup>56</sup>, mientras que los “proyectos” regulados en su art. 7 están sujetos a la “evaluación de impacto ambiental”.

La renuncia de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, a definir los conceptos que determinan su propio ámbito de aplicación<sup>57</sup>, se suple, en alguna medida, por la definición que ofrece el art. 5.2 b) de la citada Ley 21/2013: planes y programas son “el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos”<sup>58</sup>. De esta definición ya es posible extraer algún contenido útil. Los planes y los programas fijan (conforme a lo que se ha expuesto más arriba para el plan) solo “premisas sobre decisiones futuras” que no son directamente ejecutables; los proyectos desarrollan esas premisas decisorias, con la coherencia y coordinación que deriva de su fijación previa y con carácter ejecutivo.

Hay más material del Derecho regulador de la planificación que confirma y completa este resultado inicial. La legislación estatal de carreteras permite aproximarse también a la distinción entre plan y proyecto: el plan estratégico de carreteras del Estado tiene como objeto toda “la política sectorial de carreteras”<sup>59</sup>, mientras que los programas desarrollan ese plan solo “en parte de una red de carreteras”<sup>60</sup>. El plan tiene un carácter tendencialmente omnicompreensivo de la política sectorial de la que se trate del que carece el programa, que, aunque participa del carácter de plan, está determinado por la nota de que su objeto no es un conjunto, sino una parte de este.

Frente a ellos, el proyecto constituye el diseño pormenorizado de una ejecución material del plan o programa (ya no hay nada que quede entregado a otra decisión futura, solo falta esa ejecución material), con referencia concreta e individualizada

---

<sup>56</sup> Sobre esto, con un análisis de la jurisprudencia del TJUE relativa al concepto “funcional y expansivo” de “planes y programas”, véase F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2020: 273-315).

<sup>57</sup> Sobre esto, K. F. GÄRDITZ (2009: 3-4).

<sup>58</sup> Véanse otras referencias al Derecho interno y al Derecho de la Unión Europea en relación con esta definición en L. PAREJO ALFONSO (2020: 24).

<sup>59</sup> Art. 7.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

<sup>60</sup> Art. 10.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

a una superficie de terreno y a los derechos que se proyectan sobre él<sup>61</sup>. La decisión sobre el proyecto también se adopta por ponderación entre “diferentes alternativas de trazado”<sup>62</sup> —esto lo tienen en común el plan y el proyecto—, pero, por lo demás, ahí se acaban las semejanzas: el proyecto carece de cualquier pretensión de fijar las premisas para una decisión ulterior.

Una diferenciación entre plan y programa semejante a la de la legislación de carreteras se encuentra en la de residuos. El plan estatal marco de gestión de residuos contiene “la estrategia general de la política de residuos”<sup>63</sup> y los planes autonómicos de residuos tienen análogo carácter omnicompreensivo en su ámbito territorial<sup>64</sup>. En esta materia los “programas” se refieren, por su parte, bien al aspecto concreto solo de la “prevención de residuos”<sup>65</sup>, bien al territorio limitado de una entidad local<sup>66</sup>.

En definitiva, el plan y el programa son el resultado de un procedimiento planificador. El programa tiene un carácter especial frente al tendencialmente omnicompreensivo del plan. El proyecto es la última decisión ejecutiva dictada en el marco de una previsión del plan o programa. Como se verá más adelante, responde a una cierta idea sistemática que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 vincule precisamente al plan la declaración implícita de utilidad pública (la autorización para que en el futuro la Administración expropié bienes y derechos con destino al fin público que constituye también el objeto de la planificación) (art. 10 LEF); y al proyecto, sin embargo, también de forma implícita (art. 17.2 LEF), la necesidad de ocupación: “la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos” (art. 15 LEF) afectados por el diseño pormenorizado de la ejecución material del plan.

### 3. LAS CLASES DE PLANES

#### 3.1. La escala de la planificación: tipos de planes y criterios ordenadores

Se ha hecho referencia más arriba, al exponer que los elementos de la definición de planificación pueden cumplirse con intensidades distintas en función del tipo de plan de que se trate, a una línea ideal que tendría en un extremo a los denominados planes de gobierno o dirección política (que coordinan de forma flexible las prioridades de actuación de los diversos departamentos de la Administración dirigida por el

<sup>61</sup> Véanse los arts. 11.2 e) y 12.5 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

<sup>62</sup> Así, expresamente, art. 11.2 b) de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

<sup>63</sup> Art. 14.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y art. 15.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

<sup>64</sup> Véase el art. 14.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y art. 15.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

<sup>65</sup> Art. 15 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y art. 14 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

<sup>66</sup> Art. 14.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y art. 15.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Gobierno que aprueba el plan) y en el otro extremo a los planes urbanísticos (que, en principio, regulan con detalle y estricta fuerza vinculante los usos del suelo en el municipio). Partamos en la exposición que sigue de esta línea ideal.

En el lado izquierdo de esta representación gráfica se sitúan, pues, como acaba de decirse, los planes de gobierno o dirección política. Y en el extremo derecho, junto a los planes urbanísticos, con un modo regulatorio y una eficacia vinculante semejantes a estos, cabe situar a los planes de protección medioambiental (el plan de ordenación de los recursos naturales<sup>67</sup> y los planes rectores de uso y gestión<sup>68</sup>, por ejemplo). También estos establecen pormenorizadamente las limitaciones a los usos del suelo desde la perspectiva de la protección del medio ambiente como resultado de un proceso de ponderación metodológicamente riguroso en el que las exigencias impuestas por la optimización de ese bien colectivo relativo al interés general (art. 45 CE) se han pesado de forma cuidadosa con las derivadas de los derechos fundamentales (en especial, a la propiedad, art. 33 CE) de los particulares afectados (intensamente) por el plan.

En la parte central de la línea, entre los planes de gobierno o dirección política, en el extremo izquierdo, y los planes reguladores del uso del suelo (urbanísticos y medioambientales), en el extremo derecho, podría situarse gráficamente otro tipo de planes: los planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa. Estos tienen como objeto fijar las premisas decisorias de la actuación de la Administración destinadas a transformar y desarrollar la realidad sobre la que se proyecta la acción de cada uno de los diversos departamentos o sectores de la Administración: la gestión de los residuos, los servicios sociales, las vías de transporte o las infraestructuras eléctricas o de las telecomunicaciones, por ejemplo.

Partamos en la exposición, pues, de estos tres tipos de planes: i) planes de gobierno o dirección política, ii) planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa y iii) planes reguladores del uso del suelo<sup>69</sup>.

La escala de la planificación que aquí se expone utiliza dos criterios ordenadores que se refieren a la función directiva de los planes. El primero es el que tiene en cuenta lo que podría identificarse como el “volumen” de la actividad administrativa sobre la que el plan tiene eficacia directiva. Ese volumen es máximo en el extremo izquierdo de la línea ideal, porque los planes de gobierno o dirección política tienen como objetivo típico fijar las prioridades de actuación del ejecutivo, que afectarán potencialmente a todos o a buena parte de los departamentos de la Administración (estatal, autonómica o local). El volumen de la actividad administrativa dirigida por el plan se reduce en el tramo intermedio de la representación en relación con los planes que, como los de carreteras o servicios sociales, solo se proyectan sobre una es-

---

<sup>67</sup> Véase, por ejemplo, art. 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>68</sup> Véase, por ejemplo, art. 20 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

<sup>69</sup> Tomo los tres tipos de planes en atención a su función directiva, con algunas adaptaciones, de W. Köck (2012: 1415-1416, *passim*), quien, por su parte, la toma de M. OLDIGES (1970: 44 y ss.).

pecífica tarea transformadora o sector de la Administración. Al llegar al extremo de la derecha, con respecto a los planes de regulación de los usos del suelo, no sería quizás adecuado afirmar que se reduce todavía más el volumen de la actividad administrativa que se programa, pero sí que la función directiva del plan se focaliza en el sentido de que el plan solo pretende ordenar la proyección que sobre los usos del suelo tiene el objeto de los intereses públicos a los que sirve el plan. La función directiva del plan se reduce en este extremo de la escala pues se prescinde de cualquier aspecto que no sea la proyección de sus decisiones sobre el uso del suelo.

El segundo criterio ordenador de la escala es el de la fuerza y la forma de vincular de las decisiones del plan. Este juega de forma inversa al anterior. Para los planes de gobierno es máximo el volumen de la actividad administrativa dirigida, pero su fuerza vinculante suele ser débil y su eficacia directiva está caracterizada por la flexibilidad que deriva del carácter político de esa forma de dirección. Para los planes reguladores de los usos del suelo, a la derecha de la representación gráfica, por el contrario, la fuerza vinculante del plan sobre ese único aspecto regulado (el uso del suelo), suele ser estricta y en este lado de la escala se sitúan buena parte de los denominados “planes normativos”. En la zona intermedia, los planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa, con un definido objeto sectorial de dirección planificadora, están dotados de formas variables de vinculatoriedad: algunos son puramente indicativos (lo que tampoco significa que no tengan ninguna eficacia directiva), otros despliegan efectos vinculantes para los órganos de la Administración dirigidos por el Gobierno que aprueba el plan, partes de la decisión planificadora pueden tener la eficacia de fijar criterios de obligado cumplimiento por las entidades locales en virtud de una competencia coordinadora de la organización superior (conforme a lo dispuesto por el art. 59 LBRL), o de establecer criterios de *soft law* o principios que deben ser considerados o ponderados por otras Administraciones, etc. Prestemos ahora atención a esta escala de la vinculatoriedad que es el segundo criterio ordenador del modelo de escala de la planificación que se ofrece.

### 3.2. La escala de la vinculatoriedad de los planes

#### 3.2.1. *Una clasificación tradicional de los planes en función de su eficacia vinculante*

Una de las clasificaciones más conocidas de los planes, que utiliza como criterio ordenador el del modo de cumplir con su función directiva o, expresado de otra manera, el de su eficacia vinculante, es la que distingue entre planes indicativos, planes con eficacia indirecta y planes imperativos<sup>70</sup>. Los planes indicativos dirigen la actividad de sujetos públicos o privados simplemente por la fuerza directiva que tiene la elaboración y formulación de informaciones por parte del poder público. Más

---

<sup>70</sup> Esta clasificación, por ejemplo, en W. HOPPE (1993: 173-175) y W. KÖCK (2012: 1417-1420).

adelante se volverá sobre esto. Los planes con eficacia indirecta identifican objetivos y prioridades que no se imponen de forma imperativa a los destinatarios del plan, sino que posteriormente encontrarán su reflejo en actuaciones de fomento que promoverán mediante estímulos el comportamiento conforme al plan (a través, por ejemplo, de subvenciones o desgravaciones fiscales) o regulaciones que gravarán actividades disconformes con los objetivos del plan. Los planes imperativos vinculan a sus destinatarios mediante la aprobación del plan a través de alguna forma jurídica a la que se conecte una eficacia de ese tipo, sobre todo, de la forma normativa o resolutive.

Aunque esta clasificación tradicional no ha perdido su valor, la realidad de la determinación de la eficacia vinculante de los planes que ofrecen las leyes reguladoras de la planificación es bastante más rica y matizada que la que se muestra en ella<sup>71</sup>. Veámoslo.

### 3.2.2. *Planes indicativos*

En términos generales, la información administrativa despliega por sí misma una eficacia directiva<sup>72</sup>. Eso también sucede con la información elaborada y formulada en el plan. Los sujetos privados pueden adoptar decisiones sobre la base de un diagnóstico aparentemente correcto de la situación de las cosas en un determinado ámbito de la actuación administrativa. Administraciones públicas distintas a la autora del plan pueden asumir voluntariamente como propios los objetivos fijados por este y las medidas diseñadas para conseguirlos (aunque no sean vinculantes), en especial, si existe sintonía política entre los órganos de gobierno correspondientes o en la determinación de dichos objetivos y medidas ha tenido relevancia la participación de esas otras Administraciones.

Pero, posiblemente, la eficacia directiva más clara y definida de los planes indicativos proceda del proceso de obtención, elaboración y suministro de información en que consiste la evaluación del plan. La evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos de un plan contra la despoblación, por ejemplo, que se lleva a cabo con ayuda de indicadores determinados (que deberían ser cuidadosamente seleccionados para garantizar su utilidad) y, quizás, por un órgano colegiado específicamente diseñado para cumplir esa tarea, constituye un instrumento dotado de una indirecta pero sensible función directiva. Es evidente que la función directiva de la evaluación se incrementará si los informes periódicos de seguimiento del plan tienen que hacerse públicos.

Los resultados de las evaluaciones periódicas informan a la Administración dirigida por el plan de si se está haciendo mucho o poco para ejecutar las medidas que fueron adoptadas en relación con esa política pública; o si esas medidas se están mostrando suficientemente eficaces para alcanzar los objetivos propuestos o es necesario

---

<sup>71</sup> Esto también lo reconocen W. HOPPE (1993: 175) y W. KÖCK (2012: 1419).

<sup>72</sup> Sobre esto, F. VELASCO CABALLERO (1999: 42-44).

utilizar para ello más recursos materiales, corregir el rumbo o recurrir a otras medidas con efectos más contundentes y eficacia vinculante, como una reforma legislativa inicialmente no prevista. La oposición parlamentaria puede utilizar los resultados de las evaluaciones para controlar la acción del gobierno en lo que se refiere al cumplimiento de su propio plan. Y el electorado tiene información para formar su intención de voto en función de que las cosas se hayan hecho bien o mal.

### 3.2.3. *Planes con eficacia indirecta*

Son planes con eficacia indirecta, como se ha dicho, aquellos que identifican objetivos y prioridades que no se imponen de forma imperativa a los destinatarios del plan, sino que posteriormente encontrarán su reflejo en actuaciones de fomento que promoverán mediante estímulos el comportamiento conforme al plan (a través, por ejemplo, de subvenciones o desgravaciones fiscales) o regulaciones que gravarán actividades disconformes con los objetivos del plan. Entre los objetivos y las medidas del plan y los efectos jurídicos favorables o desfavorables para el destinatario se inserta uno o varios actos jurídico-públicos que, por remisión al plan, son los que propiamente surten dichos efectos jurídicos. En ese sentido se utiliza la expresión planes con eficacia “indirecta”. Veamos dos ejemplos.

El art. 74.1 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León establece que “la planificación autonómica de los servicios sociales será vinculante para (...) las entidades privadas titulares de servicios sociales financiados, total o parcialmente, con fondos públicos”. De acuerdo con esa previsión, el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2017-2021 identifica concretamente entre las medidas que adopta cuáles son las vinculantes para los mencionados sujetos privados: la creación de comités de ética, la revisión de los protocolos en materia de sujeciones mecánicas y químicas, la creación de mecanismos de interoperabilidad para la transmisión de información<sup>73</sup>, etc. Será el contrato, el concierto o la subvención<sup>74</sup> que regula la relación entre esos sujetos privados y la Administración el acto jurídico que vincula la financiación pública con el cumplimiento de esas medidas.

Por su parte, el Plan España Digital 2025 articula una serie de medidas que, en su conjunto, pretende diseñar “una Agenda actualizada que impulse la transformación digital de España como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad, y el aprovechamiento de las oportunidades que brindan estas nuevas tecnologías”<sup>75</sup>. Pues bien, para conectar los objetivos y medidas del plan con concretos proyectos subvencionados se dictan periódicamente órdenes ministeriales que establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas en el marco de la Agenda España Digi-

<sup>73</sup> Véanse pp. 169 y ss. del Plan (accesible *on line*).

<sup>74</sup> Sobre esto, S. DÍEZ SASTRE (2020: 232-261) y J. CASTILLO ABELLA (2020: 457-507).

<sup>75</sup> Plan España Digital 2025 (accesible *on line*), p. 7.

tal 2025<sup>76</sup>. A través de esas convocatorias y de sus actos de resolución surte el plan efectos “indirectos”.

### 3.2.4. *Planes vinculantes para la Administración de la organización jurídico-pública que los aprueba*

Para el ámbito de la organización estatal dispone el art. 97 CE que el Gobierno dirige la Administración; y el art. 103.1 CE que la Administración actúa “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Es obvio que el Gobierno puede dirigir la actividad de la Administración a través de su potestad reglamentaria y, entonces, la Administración quedará vinculada plenamente al cumplimiento de esas normas. Pero el Gobierno no solo dirige la actividad de la Administración a través del Derecho. El Derecho es una de las formas de dirigir la actividad de la Administración, pero no es la única<sup>77</sup>. La regulación mencionada de los arts. 97 y 103.1 CE no es simétrica. En el art. 97 CE hay poderes de dirección que no se encuentran en el art. 103.1 CE. El Gobierno también dirige la Administración “políticamente”, no solo “jurídicamente”.

Para el mismo ámbito de la organización del Estado dispone el art. 5.1 j) LGob que al Gobierno corresponde la función de “adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado”. Nótese que la expresión utilizada es la de planes “vinculantes”, no la de planes “jurídicamente vinculantes”.

De la legislación positiva puede aportarse como ejemplo de vinculación “jurídica” de la propia Administración el caso de la planificación regulada en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. En ese contexto tiene “carácter vinculante la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen” (art. 4.1). La vinculación derivada de los planes de desarrollo de la red de transporte se dirige a la propia Administración, que debe seguir un procedimiento especial y observar determinados requisitos cuando pretenda modificar aspectos puntuales de aquellos (art. 4.4).

Pero a través de los planes el Gobierno también puede dirigir la Administración con un tipo de vinculatoriedad política, que se impone por las vías propias de ese mismo carácter: la impartición de instrucciones por parte del Presidente del Gobierno a los Ministros en relación con el cumplimiento de los objetivos del plan [art. 2.2

---

<sup>76</sup> Véase, por ejemplo, la Orden ETD/668/2021, de 25 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas en el ámbito de la inteligencia artificial, para la transformación digital de la sociedad y la economía, en el marco de la Agenda España Digital 2025 y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, y se convoca la concesión de ayudas para financiar proyectos del Programa Misiones de I+D en Inteligencia Artificial 2021, en el marco de la Agenda España Digital 2025 y de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

<sup>77</sup> Sobre esto, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2021: 13-15).

m) LGob], el control parlamentario de la acción del Gobierno a través de preguntas o interpelaciones relativas a ese cumplimiento, etc.

De la interpretación de las leyes reguladoras de la planificación y, en relación con ella, también del contenido de los planes pueden extraerse criterios para distinguir con relativa seguridad entre planes del Gobierno de la Nación que vinculan jurídicamente a la Administración General del Estado y planes del mismo Gobierno que dirigen la actividad de esa Administración vinculándola solo políticamente. Por el carácter menos definido y preciso de los medios de dirección y control políticos, sin embargo, lo que verdaderamente se plantea entonces como un problema es la distinción entre planes del Gobierno (solo) políticamente vinculantes para la Administración del Estado y planes del Gobierno meramente indicativos para esta.

Consideraciones semejantes a las expuestas en relación con los planes del Gobierno de la Nación como instrumentos de dirección de la Administración del Estado podrían hacerse igualmente con respecto a los planes de gobiernos autonómicos como instrumentos de dirección de la Administración de la comunidad autónoma.

El Plan General de Carreteras de Aragón, por ejemplo, vincula jurídicamente a la Administración autonómica, aunque no es posible aceptar que esta vinculación sea positiva en el sentido de imponer una obligación de realización en todo caso de las actuaciones previstas en el orden y en el plazo establecido. Las previsiones del plan necesariamente están condicionadas a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las correspondientes leyes de presupuestos<sup>78</sup> y el Gobierno autonómico no puede vincular el ejercicio de esa competencia de las Cortes de Aragón. La vinculación dirigida a la Administración autonómica también tiene la vertiente (negativa)<sup>79</sup> de que se necesita de una dispensa del Gobierno para la ejecución de actuaciones u obras no previstas en el plan, dispensa sometida a requisitos estrictos<sup>80</sup>; aunque se permiten “modificaciones de detalle” de las actuaciones previstas, que se aprueban por Orden del Consejero competente<sup>81</sup>.

No obstante, la eficacia directiva del plan que aprueba un órgano de gobierno para programar la actividad de su propia Administración también puede encauzarse a través de fórmulas intermedias que difícilmente encuentran sitio bajo la clasificación que distingue entre planes jurídica o políticamente vinculantes e indicativos para aquella. Es el caso, por ejemplo, de los incentivos salariales para los empleados públicos que contribuyan personalmente al cumplimiento de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> Véase el art. 36.3 del Reglamento General de Carreteras de Aragón, aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón 206/2003, de 22 de julio.

<sup>79</sup> “Vinculación negativa” es la expresión que utiliza en este contexto S. MARTÍN-RETORTILLO BAKER (1988: 330).

<sup>80</sup> Véase el art. 19 de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón.

<sup>81</sup> Art. 17.3 de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón.

<sup>82</sup> Véase la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



### 3.2.5. Planes con efectos de soft law para otras Administraciones

El art. 26 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón<sup>83</sup> contiene una interesante regulación de los efectos de determinadas decisiones de las Directrices de Ordenación Territorial (planes de ordenación del territorio), consistentes en la forma “débil” de vincular característica de lo que, desde hace unas décadas, se conoce como *soft law*: criterios no estrictamente vinculantes pero que deben ser “tenidos en cuenta” por el destinatario del instrumento que los establece, que puede separarse de ellos cumpliendo con la carga de justificar este proceder.

Las Directrices de Ordenación Territorial se integran documentalmente por la memoria, las estrategias, las normas y el documento resumen<sup>84</sup>. Las normas (o “disposiciones normativas”) surten el efecto propio de esa forma jurídica de la actuación administrativa: tienen “carácter obligatorio para sus destinatarios”. Las estrategias (o “formulaciones de carácter estratégico”) despliegan efectos vinculantes más débiles y matizados. Cuando los órganos de la propia Administración autonómica o las entidades locales pretendan llevar a cabo “actuaciones concretas” que supongan una desviación de los criterios fijados por las estrategias deberán “plantear la cuestión ante el Gobierno de Aragón, que resolverá de forma motivada, valorando su conveniencia para los intereses públicos”.

La parte más interesante de la regulación es la que se refiere a la eficacia de esos criterios estratégicos en relación con los órganos de la Administración del Estado. Para estos se dispone que deberán, en el ejercicio de sus competencias, “ponderar los criterios expresados en los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma”. De esta regulación se deduce, obviamente, que las autoridades del Estado pueden apartarse de esos criterios, pero que deberán para ello ofrecer una motivación adecuada. Esta es la eficacia típica del *soft law*.

La ley aragonesa ha desarrollado en relación con sus criterios estratégicos en materia de ordenación del territorio bases de la legislación estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), en concreto, sobre los principios que rigen las relaciones entre ellas: el deber de lealtad institucional [arts. 3.1 e) y 140.1 a) LRJSP] y el principio de colaboración [arts. 140.1 c) y 141.1 b) LRJSP]. La misma terminología del precepto aragonés está claramente inspirada en el deber, que se deriva del más general deber de colaboración, de “ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones” [art. 141.1 b) LRJSP]. El término “ponderar” en este precepto no se utiliza en el sentido técnico de la forma de decisión alternativa a la subsunción, sino en el más amplio de considerar o examinar con detenimiento un asunto. Este deber de ponderar o “tener en cuenta” también obliga a la Administración del Estado en relación con los criterios

<sup>83</sup> Aprobado por Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón.

<sup>84</sup> Véase el art. 22 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

estratégicos de ordenación del territorio establecidos por el Gobierno aragonés. No con una vinculación estricta, sino derivando de aquel la carga de justificar de forma convincente por qué un órgano de la Administración del Estado se desvía de ellos, cuando este sea el caso.

En el ámbito del Derecho de la Unión Europea es conocido que fue la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989 (asunto C-322/88, Grimaldi) la que se pronunció sobre los efectos jurídicos de las “recomendaciones” de la Comisión. Conforme a lo dispuesto por el artículo 288 TFUE (párrafo 5º), el Tribunal de Justicia declaró que tales recomendaciones no tienen carácter vinculante y “por consiguiente, no pueden crear derechos que los particulares puedan invocar ante un juez nacional” (apartado 16). No obstante, se declara también en esa fundamental resolución judicial que “los citados actos no pueden ser considerados como carentes en absoluto de efectos jurídicos. Efectivamente, los jueces nacionales están obligados a tener en cuenta las recomendaciones a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquellas (...) tienen por objeto completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante” (apartado 18).

Más tarde ha aclarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuáles son las concretas obligaciones en que se desglosa ese deber de “tener en cuenta” criterios interpretativos no vinculantes: si la interpretación del órgano judicial nacional se corresponde con el criterio interpretativo del *soft law* de la Unión, se puede entender implícitamente, sin necesidad de motivación expresa alguna al respecto, que el juez del Estado miembro ha “tenido en cuenta” aquella pauta interpretativa del Derecho de la Unión Europea. Pero si el órgano judicial nacional quiere separarse de ese criterio interpretativo (lo que, en principio, puede hacer, porque se está ante actos no vinculantes) recae sobre aquel la carga ineludible de motivar expresamente las razones por las que se “separa” o rechaza la aplicación de la pauta interpretativa expresada en el instrumento de *soft law* de que se trate<sup>85</sup>.

De forma análoga a lo que sucede en el Derecho nacional español, esa jurisprudencia del Tribunal de Justicia fija en forma de concreta regla de Derecho una norma derivada del (o adscrita al) principio de cooperación leal establecido en el art. 4.3 TUE<sup>86</sup>. Es paradójico que las ideas reguladoras de ese “Derecho débil” se hayan importado del Derecho de la Unión Europea, que no tiene una dogmática sólida en relación con el sistema de actos jurídico-públicos y de fuentes, a los Derechos nacionales, con dogmáticas mucho más perfeccionadas y complejas en esas materias. Solo la sencillez de la idea (posibilidad de apartarse del criterio, pero con la carga de motivar), su utilidad y su evidente conexión con el deber de lealtad o colaboración leal parecen explicar esa importación.

---

<sup>85</sup> Así, por ejemplo: Sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2005 (asuntos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Dansk Rørindustri y otros/Comisión), apartados 209 a 211; y de 29 de septiembre de 2011 (asunto C-520/09 P, Arkema/Comisión), apartado 88.

<sup>86</sup> Así, R. ALONSO GARCÍA (2001: 82).

### 3.2.6. *Planes que imponen mandatos de optimización a otras Administraciones*

En ocasiones, las decisiones de un plan vinculan la actividad de otras Administraciones distintas a aquella que lo aprueba como principios o mandatos de optimización. En su resultado este tipo de vinculación es parecida a la que deriva de la fijación por el plan de criterios de *soft law*, a la que acaba de hacerse referencia: al final, la Administración destinataria del plan podrá separarse de ese mandato mediante una justificación convincente. Pero cuando lo que impone el plan es un principio o mandato de optimización (en el sentido estricto del término) no basta con cualquier motivación que explique las razones de la desviación con respecto a aquel. La decisión planificadora que vincula con la fuerza de un principio impone a la Administración destinataria del plan la realización de un juicio de ponderación cuya estructura es ya suficientemente conocida.

El art. 19.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dispone, por ejemplo, que “las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”. La ley no pretende imponer las decisiones del PORN con la fuerza incondicionada de las reglas, sino que admite la posibilidad de una ponderación que termine por desplazar alguna de esas decisiones. La Administración que pretenda conseguir ese desplazamiento deberá, sin embargo, argumentar que las circunstancias del caso otorgan a una de las mencionadas razones imperiosas de interés público más peso que el que corresponde al nivel de protección medioambiental establecido en el PORN.

La motivación que exige el precepto y que es objeto de publicidad deberá acreditar que el desplazamiento del principio protección medioambiental está justificada por el mayor peso que corresponde, en atención a las circunstancias del caso concreto, a la razón imperiosa de interés público de que se trate, cuya prevalencia queda así justificada.

### 3.2.7. *Planes del Estado o las Comunidades Autónomas coordinadores de la actividad de las entidades locales. El art. 59 LBRL*

El art. 59 LBRL se vale precisamente del instrumento del plan (y no de otro) para que el Estado o las comunidades autónomas coordinen la actividad de las entidades locales, imponiéndoles, por tanto, en su caso, medidas vinculantes, en el ámbito de sus competencias concurrentes o complementarias con respecto a las de dichas organizaciones superiores (art. 10.2 LBRL), cuando la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas no pueda quedar asegurada a través de los mecanismos de la colaboración interadministrativa.

No es extraño, por cierto, la elección por la ley de la figura del plan para cumplir con este objetivo coordinador, si se tiene en cuenta el contenido y la estructura procedimental y decisoria de la planificación, a la que se ha hecho referencia más arriba. En el procedimiento de elaboración del plan podrán participar de forma transparente y relevante las entidades locales para hacer valer sus intereses (art. 59.1, párr. 2º, LBRL). La estructura típicamente ponderativa de la adopción de decisiones por el plan permitirá justificar, con datos procedentes de la realidad de las cosas, que echar mano de la coordinación es el único recurso que queda para garantizar la coherencia en la actuación pública a pesar del perjuicio que esto causa en el ámbito decisorio propio de las entidades locales, garantizado por la autonomía local (art. 59.1, párr. 1º, LBRL). El plan es, asimismo, un instrumento especialmente idóneo para identificar los intereses a los que debe atenderse para fijar los objetivos y prioridades que se declaran vinculantes para provincias y municipios (art. 59.1, párr. 2º, LBRL). Normalmente será, por último, la misma ley reguladora de esa planificación la que precise, “con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas”.

A este esquema básico se ajusta la regulación de la planificación que lleva a cabo, por ejemplo, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales País Vasco. Expresamente establece la ley que el Plan Estratégico de Servicios Sociales de esa Comunidad Autónoma se dicta en ejercicio de “sus competencias de coordinación con las diputaciones forales y los ayuntamientos” (art. 35.1); que las diputaciones forales y los municipios quedan vinculados por ese plan, pues pueden elaborar su propia planificación, pero “respetando la planificación establecida a nivel autonómico” (art. 33.3); y que “el Plan Estratégico de Servicios Sociales, una vez aprobado, deberá ser objeto de una comunicación del Ejecutivo autonómico al Parlamento Vasco” (art. 35.1). Y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019 identifica en una tabla detallada las “acciones” cuyo “liderazgo” se atribuye a las diputaciones forales y municipios, así como la “prioridad” que corresponde a cada una de dichas medidas y los “indicadores” que se utilizarán para evaluar su cumplimiento<sup>87</sup>.

Por su parte, también la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, dispone que la planificación de los servicios sociales coordina las competencias en esa materia atribuidas a las provincias y municipios [arts. 73.1 g) y 76], que el plan es vinculante para las entidades locales (art. 74.1) y que “en la elaboración de la planificación general se garantizará la participación de todas las administraciones competentes” (art. 75.1). Ni la mencionada ley ni el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2017-2021 hacen alusión alguna, sin embargo, a la remisión del plan a las Cortes de Castilla y León, ni a otras modalidades de control por estas.

---

<sup>87</sup> Véase Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019 (accesible *on line*), pp. 69 y ss.

### 3.2.8. *Otras decisiones planificadoras vinculantes para particulares y entidades locales*

El Derecho positivo de la planificación ofrece otros ejemplos de concretas regulaciones que permiten al plan adoptar decisiones vinculantes para particulares y entidades locales (en este caso, distintas de las que tienen finalidad coordinadora). La ya mencionada planificación de la red de transporte de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, vincula a diversos sujetos que desarrollan actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: la empresa transportista o distribuidora titular de la red puede denegar el permiso de conexión si la instalación correspondiente no está contemplada en la planificación vigente de la red de transporte (art. 33.4); y los planes de inversión del titular de la red de transporte se aprueban por la Administración de acuerdo con las previsiones de dicha planificación (art. 34.4).

Para los municipios, por otra parte, son también vinculantes las decisiones del plan sobre la ubicación en su territorio de subestaciones, transformadores y líneas asociadas<sup>88</sup>. Podría discutirse si esta decisión tiene carácter normativo o resolutivo.

La legislación estatal de carreteras, por su parte, también prevé que algunas determinaciones de los programas de carreteras (ya se ha dicho que estos participan de la naturaleza del plan) pueden ser vinculantes para los particulares (y, por eso, deben ser publicadas en el Boletín Oficial correspondiente)<sup>89</sup>. No obstante, de la enumeración de las determinaciones que constituyen el contenido de los programas<sup>90</sup> parece deducirse que esos particulares solo podrán ser los contratistas o concesionarios de la Administración a los que se impongan los “criterios (..) aplicables a la (...) proyección, construcción, conservación y explotación de las carreteras y de sus elementos funcionales”. Y, quizás, sea más correcto entender, además, que la vinculación no procederá directamente del plan, sino del contrato o la resolución que regule la relación de ese particular con la Administración.

No es infrecuente que algunas determinaciones de planes de carácter no normativo alcancen, sin embargo, eficacia vinculante indirecta a través de la remisión que a aquellas contengan concretos preceptos legales: una norma relativa a la autorización de actividades de gestión de residuos, por ejemplo, puede prever la denegación de dicha autorización si la gestión prevista no se ajusta a lo dispuesto en los planes nacionales o autonómicos de residuos<sup>91</sup>. La previsión del plan se integra entonces,

---

<sup>88</sup> Un conflicto sobre una decisión de este tipo fue resuelto por la STS de 23 de enero de 2018 (RJ/2018/176; ECLI: ES: TS: 2018: 168; rec. cont.-admvo. núm. 4376/2015), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado por el Ayuntamiento de Carreño (Asturias) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, por el que se aprobó el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020, en lo que se refería a la instalación en su término municipal de dos subestaciones, transformadores y líneas asociadas.

<sup>89</sup> Véase el art. 10.2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (del Estado).

<sup>90</sup> Véase el art. 10.4 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

<sup>91</sup> Así, J. ORTEGA BERNARDO (2010: 140), que pone el ejemplo del art. 9.3 de la (hoy derogada) Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

por remisión, en el supuesto de hecho del precepto legal remitente. El fenómeno es también conocido para el caso de las normas técnicas<sup>92</sup> o de las guías de las mejores técnicas disponibles<sup>93</sup>.

### 3.2.9. Planes vinculantes con el carácter de reglas frente a todos

Ya se ha dicho que a la mayor parte de los planes reguladores de los usos del suelo (y de los recursos hidráulicos) se les atribuye, con carácter general, el carácter de normas que establecen reglas vinculantes *erga omnes*. Es muy expresiva la (ya parcialmente citada) afirmación que se contiene en el preámbulo del Real Decreto 1/2016, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca, relativa a que la parte normativa de esos planes “tiene naturaleza de reglamento, constituyendo una norma subordinada a la Ley y a sus desarrollos reglamentarios generales, en la que se establecen mandatos claros que tienen como destinatarios no sólo las Administraciones competentes sino los particulares, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico”<sup>94</sup>.

Esto, desde luego, no impide reconocer abiertamente que algunas partes del plan, como el diagnóstico de la situación o la memoria, carecen de forma obvia de ese carácter normativo; ni defender que algunas decisiones del plan urbanístico también carecen de ese carácter o tienen, más bien, la naturaleza de actos resolutivos.

### 3.3. Recapitulación: ubicación en la escala de los planes de la actual práctica administrativa

Antes de ofrecer un vistazo general en el que se ubiquen en la escala de la planificación un nutrido grupo de planes de la actual práctica administrativa, con una pretensión solo orientativa, conviene hacer una breve referencia, en concreto, a los planes de ordenación del territorio y a los planes hidrológicos, referencia que explicará la ubicación en la escala de estos conocidos y clásicos tipos de planes, que no pueden quedar fuera de una exposición mínimamente ambiciosa relativa a una clasificación de los planes.

Sobre la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio ha declarado el Tribunal Constitucional que una de sus notas definitorias es su carácter materialmente coordinador de políticas públicas diversas con proyección sobre el territorio. Esta competencia “tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda

<sup>92</sup> Véase M. TARRÉS VIVES (2003: 180).

<sup>93</sup> Véase F. de B. LÓPEZ-JURADO y Á. RUIZ DE APODACA (2002: 212-214).

<sup>94</sup> Preámbulo (III) del Real Decreto 1/2016 de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal”<sup>95</sup>. Esto determina, desde el punto de vista del criterio del volumen de la actividad administrativa dirigida, que la eficacia directiva de los planes de ordenación del territorio sea superior a la de los planes urbanísticos y medioambientales, pues las decisiones planificadoras sobre ordenación del territorio también deben articularse con otros intereses generales que son objeto de competencias con proyección territorial (carreteras, ferrocarriles, defensa, puertos y aeropuertos, etc.). Por su parte, el segundo criterio aquí utilizado para valorar la función directiva de los planes, el de su vinculatoriedad referida específicamente a los usos del suelo, sin embargo, aconseja situar estos planes junto a los urbanísticos y medioambientales, aunque sea colocándolos un poco hacia la izquierda en la escala.

La planificación hidrológica, por otra parte, se reguló en la Ley de Aguas de 1985<sup>96</sup> conforme al esquema fundamental de lo que en aquellos años parecía considerarse como el “gran modelo de la planificación”, la urbanística, tal y como esta se había diseñado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (y, antes, por la Ley del Suelo de 1956) y completado en sus perfiles por la jurisprudencia y la doctrina. Los planes hidrológicos son normas “vinculantes”<sup>97</sup> para la Administración y para los particulares, que se dictan en cascada (el Plan Hidrológico Nacional en forma de ley y los planes hidrológicos de cuenca por Real Decreto) conforme a las previsiones de la Ley de Aguas y el Reglamento de la Planificación Hidrológica; y que ordenan los usos del agua y el otorgamiento, por ejemplo, de concesiones y autorizaciones de forma análoga a como el plan urbanístico regula el uso del suelo y el otorgamiento de licencias. Esto justifica que, aunque la planificación hidrológica no se refiera al uso del suelo, sino de un recurso natural distinto como es el agua, esos planes se sitúen en nuestra escala también junto a los urbanísticos y los de protección medioambiental.

Conforme a estos presupuestos, en una escala cuya exposición comienza idealmente por la izquierda y termina por la derecha, podrían situarse, primero, como planes de gobierno o dirección política, entre otros muchos también denominados agendas, estrategias y hojas de ruta, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021<sup>98</sup>, el Plan Estratégico de Gobernanza, Innovación pública y Gobierno digital 2030 del País Vasco<sup>99</sup> y diversos planes autonómicos contra la despoblación a los que se hará referencia más detallada abajo. En segundo lugar y entrando ya en el segundo tipo, el de los planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa, cabe situar en nuestra escala los planes de residuos (los manejados para la ela-

---

<sup>95</sup> STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29; en el mismo sentido, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 B), que se refiere a la necesidad de “coordinar o armonizar” a la que responde esta competencia.

<sup>96</sup> Sobre los antecedentes históricos de la planificación de aguas y la distinción entre planes hidrológicos y planes de aprovechamiento de aguas, J. M. DÍAZ LEMA (1986: 592-608).

<sup>97</sup> Art. 38.3 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; hoy, art. 40.4 TRLA de 2001.

<sup>98</sup> Aprobada por Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre.

<sup>99</sup> Aprobado por Acuerdo del Gobierno Vasco de 14 de diciembre de 2021 (accesible *on line*).

boración de este trabajo tienen solo la eficacia directiva propia de planes meramente indicativos<sup>100</sup>, los planes autonómicos de salud<sup>101</sup> y los de servicios sociales (algunos de carácter indicativo<sup>102</sup>, otros fijan criterios vinculantes para las entidades locales o sujetos privados que gocen de financiación pública)<sup>103</sup> y los planes de infraestructuras que se proyectan sobre el territorio (pero establecen, sobre todo, prioridades en las inversiones), como los de carreteras o los planes de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica (cuyas regulaciones legales distinguen matizadamente sus efectos jurídicos vinculantes y sus determinaciones de carácter indicativo)<sup>104</sup>. Como queda dicho, a la derecha de la escala se sitúan los planes reguladores del uso del suelo (o de otros recursos naturales como el agua): los de ordenación del territorio, los de protección medioambiental, los hidrológicos y los urbanísticos, clásicamente considerados de carácter normativo y dotados de estricta fuerza vinculante (aunque también se ha dicho que últimamente se está revisando esta concepción en su pretensión de proyectarse sobre la totalidad del plan).

### 3.4. Los límites del modelo propuesto

Ya se habrá intuido seguramente que el objetivo de ofrecer esta escala de la planificación no es el de diseñar un esquema categórico y preciso en el que quepa situar cualquier plan mediante la subsunción bajo elementos de una definición conceptual. En esta escala no hay más remedio que aceptar las excepciones y las transiciones progresivas y admitir que elementos característicos de un tipo de plan también se den de alguna manera en planes situados en otro de los tipos, o que existan planes en la realidad de la práctica administrativa que no se dejen ubicar correctamente en ninguno de ellos. La pretensión de esta escala de la planificación es más modesta y consiste en dar cauce a una exposición solo suficientemente representativa y flexible de la variedad de los planes existentes en atención a su función directiva, y de los distintos modos a través de los cuales se persigue imponer las decisiones del planificador.

Por lo pronto, es posible que llame la atención que no se haya puesto como ejemplo de plan de gobierno o dirección política el Plan de Recuperación, Trans-

---

<sup>100</sup> El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (accesible *on line*), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015; y el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (2018-2022), aprobado por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 24 de julio de 2018 (accesible *on line*).

<sup>101</sup> Por ejemplo, el Plan de Salud de Extremadura 2021-2028 o el IV Plan de Salud de Castilla y León, Perspectiva 2020 (ambos disponibles *on line*).

<sup>102</sup> Por ejemplo, el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020 (publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* del 16 de noviembre siguiente).

<sup>103</sup> Por ejemplo, el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2017-2021 (accesible *on line*).

<sup>104</sup> Véanse los arts. 7 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras; y 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.



formación y Resiliencia de 2021, posiblemente, el plan de recuperación y desarrollo económicos de más trascendencia desde la aprobación de la Constitución de 1978. Mal se describiría la eficacia de ese plan si se hablara solo de su forma flexible de dirigir y coordinar los diversos sectores de la Administración del Estado y de su carácter indicativo. Este plan tiene algunos elementos del tipo del plan de gobierno o dirección política y de los planes con eficacia indirecta (obtención de financiación vinculada a la realización del plan), pero del cumplimiento (estrictamente controlado por otros, a través de un complejo procedimiento) de sus “hitos y objetivos” depende la financiación procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>105</sup> europeo. En definitiva, se trata de un plan sometido al régimen jurídico especial de un tipo de planificación “multinivel” en el Derecho de la Unión Europea<sup>106</sup>, que exigiría un análisis singularizado.

Ya se ha dicho, por otra parte, que hay que aceptar que elementos de un tipo de plan también se den de alguna manera en planes situados en otro de los tipos. Por ejemplo, tanto en los planes urbanísticos como en los hidráulicos se prevé típicamente la realización de obras públicas<sup>107</sup> cuya planificación es característica de algunos de los planes que aquí se han denominado de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa, como son los de carreteras o los planes de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica<sup>108</sup>.

A pesar de estas limitaciones, creo que la escala diseñada también es útil para ilustrar algunas otras ideas generales relativas a algunas de las cuestiones que se han expuesto en relación con el estadio actual de la dogmática sobre la planificación. Por ejemplo, conforme más se avanza hacia la derecha en la escala de los planes (en dirección al tipo de las planificaciones de los usos del suelo) más rigurosas serán las regulaciones del procedimiento de elaboración y aprobación del plan. Cuanto más se avanza hacia la izquierda (planes de gobierno), más flexibles pueden ser esas reglas.

La razón es que esta regulación procedimental está al servicio de la correcta ponderación de todos los intereses públicos y privados afectados por la planificación. Ya se ha dicho que cuánto más directa y concretamente afecte la planificación a derechos de los ciudadanos (como el de propiedad, art. 33 CE) o a bienes colectivos con una intensa protección constitucional, como la defensa del medio ambiente (art. 45 CE), mayor necesidad existirá de que el procedimiento posibilite la realización de juicios ponderativos metodológicamente rigurosos que satisfagan los cánones del principio de proporcionalidad y estén precedidos también de un cuidadoso análisis de todos los datos fácticos relevantes e intereses implicados<sup>109</sup>. Hacia la izquierda de la escala

---

<sup>105</sup> Conforme a la regulación del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

<sup>106</sup> Sobre esto véase K. F. GÄRDITZ (2009: 19-40).

<sup>107</sup> Véase el art. 42.1 g) o) TRLA.

<sup>108</sup> En sentido parecido, W. KÖCK (2012: 1416). Precisamente el “plan de obras” contenido en los planes urbanísticos es uno de los aspectos a los que J. M. BAÑO LEÓN (2017: 2/8) niega carácter normativo.

<sup>109</sup> De forma parecida, K. F. GÄRDITZ (2009: 58).

los planes se alejan de los derechos de los ciudadanos y la tendencia será la de admitir procedimientos más sencillos, diagnósticos de la realidad menos rigurosamente elaborados y formulados; y ponderaciones implícitas entre mandatos de optimización, muy determinadas por prioridades de carácter político.

La concreta regulación de la evaluación ambiental estratégica, con su detallado procedimiento destinado a la selección ponderada de la mejor alternativa medioambiental, puede aportarse como argumento en favor de lo que se está explicando: tenderá a ser obligatoria para los planes situados en la zona de la derecha de la escala (carreteras, energía, aguas, urbanismo; aunque también lo es para los de gestión de residuos, que quedaban en nuestra línea ideal más bien a la izquierda)<sup>110</sup>; y, en términos generales, no deberá realizarse en el procedimiento de los planes de gobierno o dirección política<sup>111</sup> y otros planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa, como los de servicios sociales.

En el mismo contexto de ideas, la participación del público, cuando tenga lugar, en los planes situados hacia la izquierda de la escala tendrá como finalidad, fundamentalmente, la obtención de más información para decidir mejor; mientras que la información pública y la audiencia de los interesados en los procedimientos de los planes situados en la zona de la derecha cumplirá una finalidad muy relevante desde la perspectiva del principio del Estado de Derecho de defensa de los derechos e intereses de quienes se ven más intensamente afectados por las decisiones del plan.

Y también el movimiento de izquierda a derecha del principio de protección de la confianza legítima a lo largo de la escala ilustra de forma gráfica su valor explicativo. Difícilmente podrán considerarse expectativas frustradas merecedoras de algún tipo de derecho a indemnización las generadas por la confianza depositada en las decisiones de un plan de gobierno o dirección política<sup>112</sup>. Otra cosa podrá decirse, en su caso, de la confianza depositada en una norma que tuviera su origen “político” en ese plan, pero esto es, obviamente, otra cuestión. En el otro extremo, por el contrario, existe una concreta regulación relativa a la protección de la confianza legítima a través del derecho a recibir una indemnización por la modificación de planes urbanísticos<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Véase el art. 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

<sup>111</sup> La Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política demográfica y contra la Despoblación, aprobada por Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón (publicada en el *Boletín Oficial de Aragón* de 8 de noviembre) se sometió a evaluación ambiental estratégica, en realidad, como se dirá más adelante, solo porque formalmente se tramitó como una directriz de ordenación territorial de las reguladas en los arts. 21 a 26 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (aprobado por Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre).

<sup>112</sup> De forma parecida, W. HOPPE (1993: 215).

<sup>113</sup> Véase el art. 48 a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

## 4. LOS PLANES CONTRA LA DESPOBLACIÓN Y SU UBICACIÓN EN LA ESCALA DE LA PLANIFICACIÓN

### 4.1. Presentación

Desde hace más de una década se están aprobando planes contra la despoblación por parte de las comunidades autónomas. Se va a prestar atención en este apartado a algunos de esos planes de la práctica administrativa reciente, para concluir, por abstracción, con una caracterización general que los sitúa en el contexto de la escala de la planificación a la que se ha hecho referencia en la segunda parte de este trabajo.

Como sucede en otros muchos ámbitos (carreteras, residuos, medio ambiente y urbanismo) también puede hablarse en el caso de los planes autonómicos contra la despoblación de un modelo de planificación escalonada, en este caso, de planificación escalonada de acciones de gobierno o dirección política. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 se aprobaron las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico<sup>114</sup>. Posiblemente por el carácter puramente indicativo de la estrategia no se ha hecho cuestión de la competencia estatal en la que se apoya este documento. Su carácter de plan indicativo, que cumple su función directiva mediante la recopilación y el suministro de información, permitiría, en primer lugar, situar fácilmente parte del contenido del plan estatal bajo la cobertura de las competencias estatales de coordinación [en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), de investigación científica (art. 149.1.15) y de sanidad (art. 149.1.16 CE)]. Y, en lo que no quepa subsumir bajo esos títulos competenciales, sería posible entender que los datos que recopila y elabora el plan son información útil en materia demográfica que el Estado facilita a las comunidades autónomas para que estas ejerzan sus competencias, como concreta manifestación del principio de colaboración, conforme a lo dispuesto por el art. 141.1 c) LRJSP.

En ese marco se aprueban algunos de los planes autonómicos a los que se hará referencia inmediatamente. Y en el marco de los planes autonómicos no es extraño que se elaboren también planes contra la despoblación de carácter provincial<sup>115</sup>, comarcal<sup>116</sup> o municipal<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> La Estrategia Nacional está disponible *on line*.

<sup>115</sup> Puede verse el Programa Reto Demográfico de la Diputación Provincial de Jaén 2020-2022 (accesible *on line*).

<sup>116</sup> Pueden verse los numerosos “Programas de Desarrollo Rural Comarcal 2015-2020” aprobados en el País Vasco (accesibles *on line*).

<sup>117</sup> El “Documento de acción, Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España” de la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias de abril de 2017 (accesible *on line*) prevé la conveniencia de diversos planes municipales en este ámbito.

#### 4.2. La Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031

La Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, prevé dos instrumentos de planificación: i) la Estrategia Regional frente a la Despoblación y ii) la Estrategia Regional de Desarrollo Rural. La Estrategia Regional frente a la Despoblación está regulada como un plan de gobierno o dirección política, aunque formalmente vinculante para el ejecutivo autonómico, dado que se establece en la ley que esta Administración aprobará cualquier instrumento de planificación sectorial de conformidad con lo decidido en esa Estrategia Regional (art. 17.2). Para el resto de las Administraciones públicas, en concreto, para las Administraciones locales, la citada ley no ha considerado necesario recurrir a la facultad autonómica de coordinar su actividad a través del plan conforme a lo dispuesto en el art. 59 LBRL; y ha dispuesto que su contribución al cumplimiento de los objetivos fijados por la mencionada Estrategia Regional y de las medidas adoptadas por ella se realizará “de acuerdo con los mecanismos de cooperación y colaboración que se establezcan” (art. 18.4).

La función directiva de la actividad administrativa que corresponde a la evaluación de los planes de carácter predominantemente indicativo también se destaca expresamente en el art. 18 de la Ley 2/2021. Las revisiones del plan, que se realizan cada cuatro años, tienen como finalidad “analizar su evolución y abordar los ajustes necesarios para lograr el cumplimiento de sus objetivos” (art. 18.5). Por su parte, los informes de seguimiento se envían a las “Cortes Regionales para su análisis” (art. 18.5), lo que permitirá el control político del Gobierno autonómico en relación con el cumplimiento de los objetivos y medidas del plan.

La Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031 se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2021<sup>118</sup>, después de tramitar un procedimiento (por cierto, no regulado ni mucho ni poco en la citada Ley 2/2021) en el que el borrador se sometió a “trámites de participación ciudadana, así como a informe de once Consejos Asesores y órganos de participación de la Administración Regional, dado su carácter multisectorial y transversal, habiendo sido por último informada por el Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, en su sesión de 10 de diciembre de 2021” (p. 1).

El “despliegue operativo” de la Estrategia Regional frente a la Despoblación constituye un buen modelo que desglosa las típicas actuaciones incluidas en la generalidad de los planes contra la despoblación: i) ámbito de los servicios públicos (acceso a la sanidad y educación públicas y a los servicios sociales, etc.); ii) ámbito económico

---

<sup>118</sup> Fue publicada en el *Diario Oficial de Castilla – La Mancha* de 23 de diciembre de 2021. Aquí se citará la paginación contenida en la propia Estrategia también en la versión publicada en ese Diario Oficial.

(diversificar la actividad económica, modernizar el sector agrícola, ganadero y forestal, fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, etc.); iii) ámbito social (atención a la infancia y a la familia, mejorar la inclusión social, acceso a la vivienda, etc.); y iv) ámbito territorial (acceso por carretera a las zonas despobladas, fomento de las energías renovables, abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales, etc.) (pp. 53-98).

La Estrategia Regional termina con la previsión del sistema de seguimiento y evaluación del plan y la identificación de los indicadores que se utilizarán para ello (pp. 130-134); con una descripción de los órganos que se encargarán de esas tareas de seguimiento y evaluación (pp. 135-140); y con la previsión de las fuentes de financiación de las medidas adoptadas (entre las que ocupan un importantísimo lugar los fondos europeos, con un porcentaje del 38 por 100) (pp. 141-149).

#### **4.3. La Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020 (modificada en 2017)**

La Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020 fue aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León<sup>119</sup>. El texto de dicho Acuerdo es expresivo de la naturaleza de la Agenda como plan de gobierno o dirección política: “mejorar la evolución demográfica” se identifica como un “objetivo que debe ocupar un lugar relevante en la *agenda política* de la Comunidad”; y precisamente del plan derivarán “diversos proyectos legales, planes, acuerdos sociales y actuaciones concretas”. La propuesta de Agenda se presentó ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León y se sometió a un procedimiento informal de diálogo y participación de sujetos públicos y privados. Como es frecuente en relación con este tipo de planes de dirección política, la Agenda no se aprueba en desarrollo de ninguna ley que la prevea (es “pura” acción de gobierno), al contrario del caso que acaba de tratarse de la Estrategia Regional de Castilla – La Mancha.

Por Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León se aprueba una nueva versión de la Agenda, que está también cargada de previsiones que remiten a actuaciones que desplegarán eficacia jurídica solo cuando estas se tramiten y aprueben. Por ejemplo, entre las medidas de apoyo a las familias (pp. 16 y ss.) se prevé la introducción de beneficios fiscales y exenciones o bonificaciones aplicables a precios públicos para las familias numerosas (p. 18), lo que, obviamente, solo podrá tener lugar mediante la futura aprobación de las normas correspondientes.

---

<sup>119</sup> El texto del Acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial de Castilla y León* de 17 de mayo de 2010, pero la Agenda solo se publica en la página web de la Junta de Castilla y León.

#### 4.4. La Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón de 2017

El plan contra la despoblación de Aragón presenta la notable peculiaridad de haber sido aprobado formalmente como un plan de ordenación del territorio. En efecto, de las dos clases de planes de este tipo previstas en el art. 21.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 2015, se utiliza la figura de las “directrices especiales” para articular a través de ella la estrategia de la comunidad autónoma en materia de equilibrio demográfico y prevención de la despoblación. Por Acuerdo 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. Es posible entender, como se verá inmediatamente, que el contenido final del plan autonómico no encaja adecuadamente en la forma utilizada para aprobarlo.

Ya se ha expuesto que los planes de ordenación del territorio de Aragón, sus “directrices zonales” y “especiales”, se integran documentalmente por “la memoria, las estrategias, las normas y el documento resumen” (art. 22.1 TRLOTA); que las “estrategias” vinculan, en parte, como criterios de *soft law* (art. 26.1 TRLOTA) y que las “disposiciones normativas” o normas “tienen carácter obligatorio para sus destinatarios” (art. 26.2 TRLOTA). Nada de esto se ajusta correctamente al documento aprobado que, como en el caso de los demás planes autonómicos contra la despoblación, no tenía más pretensión que la de ser un plan de gobierno o dirección política de carácter indicativo.

La Directriz Especial aragonesa, en realidad, no contiene ninguna “norma” en el sentido expuesto. La memoria reconoce abiertamente que esas normas no se dictan, en realidad, por el plan, sino, más bien, que el plan prevé (como suele suceder en los planes de gobierno o dirección política) que se aprueben en el futuro algunas modificaciones legislativas por parte de las Cortes de Aragón (o, incluso, por parte del legislativo estatal) o algunas normas reglamentarias por parte del Gobierno de Aragón (creación de un observatorio y de una ponencia específica en el seno del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, etc.)<sup>120</sup>.

La parte del plan que programa la acción pública contra la despoblación se estructura, con un grado de concreción creciente, en objetivos generales, ejes de desarrollo, objetivos concretos, estrategias y medidas. Por ejemplo, la estrategia “desarrollo de la base jurídica, productiva e industrial transformadora de base ecológica” se concreta a través, entre otras, de la medida “diseñar una marca de calidad para productos agrarios ecológicos asociada a los espacios naturales protegidos de Aragón”<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón (accesible *on line*), tomo I, memoria, p. 10.

<sup>121</sup> Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón (accesible *on line*), tomo II, estrategias y medidas, p. 31.

Tiene poco sentido aplicar a una estrategia de ese tipo la regulación de la eficacia de las “estrategias” contenida en el mencionado art. 26.1 TRLOTA. Por otra parte, para esa medida (relativa a la marca de calidad) se indica expresamente que son “Administraciones competentes” tanto la local como la autonómica, pero en ningún sitio se especifica cómo vinculan las medidas del plan a la Administración local. En definitiva, el plan parece pretender para sí una función directiva meramente indicativa y la forma de la Directriz Especial “le queda grande” a esa pretensión.

Esta impresión se confirma, por último, por el hecho de que, como plan de ordenación del territorio, la Directriz Especial haya tenido que ser sometida a evaluación ambiental estratégica, algo insólito para los planes contra la despoblación del resto de las comunidades autónomas y, en general, para los planes de gobierno o dirección política y los demás situados en la zona de la izquierda de la escala de la planificación a la que se ha hecho referencia arriba. No es extraño que el estudio ambiental estratégico tenga que reconocer que “la Directriz (...) no establece *a priori* un marco para la ubicación, naturaleza, dimensiones, condiciones de funcionamiento o asignación de recursos a las distintas propuestas (objetivos, estrategias y medidas) (...). Por esta razón el análisis que se realiza no puede profundizar en detalle sobre los efectos concretos que se mencionan (...)”<sup>122</sup>.

#### **4.5. La Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027**

También sin la cobertura de una ley reguladora de este tipo de plan, como “pura” acción de gobierno, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria, de 13 de mayo de 2021, la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027<sup>123</sup>.

De sí misma afirma la Estrategia que esta constituye “el documento planificador de todas las acciones que se adopten en materia de lucha contra el despoblamiento durante el período 2021-2027. Para valorar su ejecución y el grado de cumplimiento en dicho período se llevará a cabo una labor de seguimiento y evaluación desde la Dirección General de Administración Local (...)” (p. 83). Dos ideas ya suficientemente destacadas en relación con los planes indicativos se sitúan en primer plano con esta declaración: que el plan, como resultado del diagnóstico de la situación y de la fijación de objetivos, ofrece un “banco de medidas” adecuadas para la ejecución de esta política pública por parte de los órganos de la Administración autonómica y de otras que voluntariamente quieran contribuir a sus buenos resultados; y que a la

---

<sup>122</sup> Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón (accesible *on line*), tomo V, evaluación ambiental, p. 6.

<sup>123</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de Cantabria* de 8 de junio siguiente. Aquí se citará la paginación contenida en la propia Estrategia también en la versión publicada en ese Boletín Oficial.

evaluación y el seguimiento del plan corresponde buena parte del peso de su función directiva, para lo que se fijan los indicadores que se utilizarán en el cumplimiento de esa tarea (p. 84) y se identifica el órgano al que esta encomienda (el Consejo Asesor para la lucha contra el despoblamiento de los municipios de Cantabria, p. 85).

Del contenido del plan resulta con claridad que este diseña la política pública contra la despoblación y las medidas que la integran, pero los actos jurídicos que hayan de surtir efectos de ese tipo se aprobarán en el futuro por los órganos y por los procedimientos establecidos. Así, se prevé la modificación de varias leyes autonómicas, entre otras, la ley de subvenciones de Cantabria (p. 42); la creación de fondos público-privados para la concesión de créditos blandos al emprendimiento en el mundo rural (p. 50); y la celebración por parte de la Administración autonómica de un contrato público y de convenios de colaboración con los Ayuntamientos para crear cajeros automáticos desplazados (p. 53).

#### 4.6. Conclusión: los planes contra la despoblación en el contexto de la escala de la planificación

En el marco teórico diseñado en este trabajo será fácil concluir con una caracterización general de los planes contra la despoblación aprobados en tiempos recientes por las comunidades autónomas. Son estos *planes de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicativa*. En efecto, estos planes, estrategias, agendas o directrices, dictados tras la tramitación de procedimientos marcados por su flexibilidad, tienen un carácter materialmente coordinador de un ingente volumen de actividad administrativa (relativa a la educación, a la sanidad y a los servicios sociales, a los transportes<sup>124</sup> y las carreteras, al sector agrícola, ganadero y forestal, al fomento de la investigación, a la infancia, a la mujer y a la familia, a la cultura, a las energías renovables, al abastecimiento de agua y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, etc.), afectan prácticamente a todos los departamentos de la Administración dirigidos por el Gobierno autonómico, entre cuyas actuaciones establecen prioridades políticas, y prevén su desarrollo futuro a través de otros planes más concretos e, incluso, de la aprobación de medidas legislativas.

Su función directiva se cumple, principalmente, mediante el suministro y la elaboración de información. A partir del diagnóstico de la situación de las cosas y de la fijación de concretos objetivos, se ofrecen concretas y numerosas medidas (“bancos de medidas”) para su consecución<sup>125</sup> que podrán ser desarrolladas (en principio, de forma voluntaria) por los sujetos públicos y privados que estén dispuestos a dirigir su actividad por la senda diseñada en la planificación. Especial eficacia directiva corresponde a los indicadores identificados por estos planes para la evaluación periódica

<sup>124</sup> Sobre esto véase E. CARBONELL PORRAS (2021: 379-412).

<sup>125</sup> Sobre esto puede verse, por ejemplo, la sistematización de un “cuadro general de medidas” contra la despoblación que ofrece F. J. SANZ LARRUGA (2021: 131-135). A una perspectiva histórica de las medidas adoptadas para la lucha contra la despoblación rural se refiere F. LÓPEZ RAMÓN (2021: 29-51).



de lo que los poderes públicos están haciendo para luchar contra la despoblación. Los resultados de dichas evaluaciones deberán ser utilizados por la Administración dirigida por el plan para, en su caso, corregir y mejorar su actuación en este ámbito; y podrán utilizarse también para el control de la actividad del gobierno y para la formación de la opinión del electorado.

Es necesario advertir, por último, que a estos planes, aparte de su función directiva “indicativa”, también puede corresponderles el tipo de “eficacia indirecta” a la que se ha hecho referencia arriba. A través de convocatorias de subvenciones destinadas a la ayuda para la realización de proyectos que materializan las medidas previstas en los planes estos alcanzan una eficacia directiva no derivada de la propia fuerza del plan<sup>126</sup>. En el ámbito de la lucha contra la despoblación y la cohesión territorial en Europa esto sucede a gran escala mediante las fórmulas de financiación con fondos europeos reguladas en el Derecho de la Unión Europea<sup>127</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- R. ALEXY (1996), *Theorie der Grundrechte*, 3ª ed., Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- R. ALONSO GARCÍA (2001), “El *soft law* comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, pp. 63-94.
- V. J. ÁLVAREZ GARCÍA (2022), “Las pandemias en la Estrategia de Seguridad Nacional”, *Diario del Derecho Justel*, 05/04/2022, pp. 1-18.
- M. ATIENZA y J. RUIZ MANERO (2004), *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2ª ed., Barcelona, Ariel.
- L. ARROYO JIMÉNEZ (2009), “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo”, en L. ORTEGA y S. DE LA SIERRA (coords.), *Ponderación y Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, pp. 19-50.
- L. ARROYO JIMÉNEZ y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2021), “In Search of Symmetry Lost. European and Spanish Soft Law before the Spanish Authorities”, en M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO y O. STEFAN (ed.), *EU Soft Law in the Member States. Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Oxford, Hart Publishing, pp. 233-246.
- C. M. ÁVILA RODRÍGUEZ (2022), “El impulso al hidrógeno renovable desde la Administración local”, en F. DELGADO PIQUERAS, R. GALÁN VIOQUE, N. GARRIDO CUENCA e I. GONZÁLEZ RÍOS (dir.), *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 655-697.
- M. BACIGALUPO (1997), *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons.

<sup>126</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo de 23 de julio de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan Especial 2019 de apoyo económico a Ayuntamientos en riesgo de despoblación y se autoriza un gasto de 1.500.000 euros para su ejecución (*BOCM*, núm. 185, de 6 de agosto).

<sup>127</sup> Véanse los Reglamentos (UE) 2021/1056, 2021/1057, 2021/158, 2021/159 y 2021/160, del Parlamento Europeo y del Consejo, todos ellos aprobados el 24 de junio de 2021, sobre las nuevas reglas aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

- J. M. BAÑO LEÓN (2017), “El plan urbanístico en ruina. Un esbozo de reconstrucción”, *Práctica Urbanística*, núm. 144, pp. 1-8.
- E. CARBONELL PORRAS (2021), “El transporte de personas en el medio rural”, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ (dir.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 379-412.
- J. CASTILLO ABELLA (2020), “Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores”, *InDret*, 2/2020, pp. 457-507.
- J. A. CHINCHILLA PEINADO (2010), “Los principios de competencia y jerarquía en la articulación entre instrumentos de planeamiento: el ámbito de los planes especiales y de los estudios de detalle en la legislación urbanística madrileña”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 258, pp. 13-45.
- I. DE OTTO (1988), *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel.
- J. M. DÍAZ LEMA (1986), “La planificación de las aguas”, en A. GALLEGO ANABITARTE, A. MENÉNDEZ REXACH y J. M. DÍAZ LEMA, *El Derecho de aguas en España*, Madrid, MOPU, pp. 590-679.
- S. DÍEZ SASTRE (2018), *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Madrid, Marcial Pons.
- (2020), “La acción concertada como nueva forma de gestión de los servicios sanitarios”, en A. AGULLÓ AGÜERO (dir.) y E. MARCO PEÑAS (ed.), *Financiación de la sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 232-261.
- A. EXPÓSITO GÁZQUEZ (2020), “La sinergia entre Administración y sociedad: análisis del Plan España Digital 2025”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 118, pp. 115-151.
- A. GALLEGO ANABITARTE (1979), “Plan y presupuesto como problema jurídico en España. En torno al concepto de la norma jurídica”, en AA. VV., *Escritos en homenaje al Profesor Prieto Castro*, Madrid, Editora Nacional, pp. 341-383.
- A. GALLEGO ANABITARTE, Á. MENÉNDEZ REXACH, J. A. CHINCHILLA PEINADO, A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2001), *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons.
- J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2021), *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Madrid, Marcial Pons.
- K. F. GÄRDITZ (2009), *Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2020), “La conflictiva delimitación de los instrumentos sometidos a evaluación ambiental: el concepto de ‘plan y programa’”, en A. M. GONZÁLEZ SANFIEL (dir.), *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 273-315.
- W. HOPPE (1993), “Planificación”, *Documentación Administrativa*, núm. 235-236, pp. 163-247.
- W. HOPPE y S. GROTEFELS (1995), *Öffentliches Baurrecht*, Múnich, Beck.
- W. KÖCK (2012), “Pläne”, en W. HOFFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ASSMANN y A. VOSSKUHLE (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, tomo II, Múnich, pp. 1389-1455.
- K. LARENZ (1994), *Metodología de la Ciencia del Derecho* (traducción de la edición alemana de 1979), Barcelona, Ariel.
- F. de B. LÓPEZ-JURADO y Á. RUIZ DE APODACA (2002), *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Madrid, Civitas.
- F. LÓPEZ RAMÓN (2021), “La lucha contra la despoblación rural”, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ (dir.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 29-51.
- N. LUHMANN (1966), *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Colonia-Berlín, Grote.
- S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1988), *Derecho administrativo económico I*, Madrid, La Ley.
- M. OLDIGES (1970), *Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts*, Bad Homburg, Gehlen.
- J. ORTEGA BERNARDO (2010), “Los planes de residuos autonómicos ante nuevos requerimientos del derecho comunitario”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 133-159.
- F. OSSENBÜHL (1995), “Abwägung im Verfassungsrecht”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 110, pp. 904-912.

- L. PAREJO ALFONSO (2017), “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, *Práctica Urbanística*, núm. 144, pp. 1-35.
- (2020), “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, pp. 7-40.
- J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2000), *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Madrid, Marcia Pons.
- (2015), “Normas de conducta y normas de control. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial”, *InDret*, 1/2015, pp. 1-46.
- (2021), *Sistema de fuentes del Derecho administrativo. La dirección de la Administración a través del Derecho*, Madrid, Marcial Pons.
- L. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ (2021), “La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales”, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ (dir.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 413-447.
- F. J. SANZ LARRUGA (2021), “Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural”, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ (dir.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 111-146.
- D. SARMIENTO (2008), *El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Cizur Menor, Aranzadi.
- E. SCHMIDT-ASSMANN (1995), “Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut”, en J. BERKEMANN (ed.), *Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag*, Colonia, Heymann, pp. 2-25.
- (1998), *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, 1ª ed., Heidelberg, Springer.
- G. F. SCHUPPERT (2000), *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden, Nomos.
- M. TARRÉS VIVES (2003), “Las normas técnicas en el Derecho administrativo”, *Documentación Administrativa*, núm. 265-266, pp. 151-184.
- F. VELASCO CABALLERO (1998), *La información administrativa al público*, Madrid, Montecorvo.
- R. WAHL (2013), *Los últimos cincuenta años del Derecho administrativo alemán*, Madrid, Marcial Pons.

