

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

# **PLANES ADMINISTRATIVOS**

Una teoría general del plan  
como forma de actuación  
de la Administración

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2023

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	13
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
<b>CAPÍTULO PRIMERO EL PLAN COMO FORMA DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN</b> .....	<b>19</b>
1. EL CONCEPTO PROCEDIMENTAL Y MATE- RIAL DE PLAN.....	19
1.1. El plan como resultado del procedimiento de la planificación.....	19
1.2. Independencia del concepto de plan con respecto a la forma jurídica que este adopte .....	25
2. EL PLAN COMO «FORMA DE ACTUACIÓN» DE LA ADMINISTRACIÓN, PERO NO (POR AHO- RA) COMO «FORMA JURÍDICA» DE LA AC- TUACIÓN ADMINISTRATIVA. LOS PILARES DE LA CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PLAN.....	30
3. UNA ÚTIL DESCRIPCIÓN FUNCIONAL DE PLAN: UN PLANO INTERMEDIO DE CONCRE- CIÓN ENTRE LA NORMA ABSTRACTA Y LAS DECISIONES INDIVIDUALES DE EJECUCIÓN ..	35

	Pág.
4. EL PLAN COMO «TIPO» DE DECISIÓN ADMINISTRATIVA.....	38
5. PLAN, PROGRAMA Y PROYECTO .....	39
<b>CAPÍTULO SEGUNDO LA FUNCIÓN PLANIFICADORA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO, Y EN EL ESTADO DESCENTRALIZADO.....</b>	<b>43</b>
1. PRESENTACIÓN. PLANIFICACIÓN Y PLANES EN LA CONSTITUCIÓN.....	43
2. PLANIFICACIÓN Y ESTADO DE DERECHO.....	49
2.1. Racionalidad y previsibilidad en el ejercicio del poder, seguridad jurídica y protección de la confianza legítima.....	49
2.2. El principio de división de poderes.....	53
2.3. El principio de legalidad .....	54
2.3.1. La dirección de la planificación por la ley. El contenido de las leyes reguladoras de la planificación .....	54
2.3.2. La reserva de ley.....	61
2.4. Derechos fundamentales y proporcionalidad.....	66
2.5. Procedimiento administrativo y control judicial.	66
3. PLANIFICACIÓN Y DEMOCRACIA.....	68
4. PLANIFICACIÓN Y ESTADO SOCIAL .....	70
5. PLANIFICACIÓN Y ESTADO DESCENTRALIZADO .....	71
5.1. Planificación y autonomía.....	71
5.2. Planificación y reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.....	72
5.3. La coordinación de la actividad de las entidades locales a través del plan estatal o autonómico. El art. 59 LBRL.....	75
<b>CAPÍTULO TERCERO TRES TIPOS DE PLANES Y UNA ESCALA DE LA PLANIFICACIÓN EN ATENCIÓN A SU FUNCIÓN DIRECTIVA.....</b>	<b>77</b>
1. LA ESCALA DE LA PLANIFICACIÓN: TIPOS DE PLANES Y CRITERIOS ORDENADORES .....	77

	Pág.
2. PLANES DE GOBIERNO O DIRECCIÓN POLÍTICA. LOS EJEMPLOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 2021 Y DE LOS PLANES AUTONÓMICOS CONTRA LA DESPOBLACIÓN .....	80
3. PLANES DE TRANSFORMACIÓN MATERIAL DE UN ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. EL EJEMPLO DE LOS PLANES DE SALUD .....	85
4. PLANES REGULADORES DEL USO DEL SUELO .....	89
5. LA ESCALA DE LA VINCULATORIEDAD DE LOS PLANES .....	90
5.1. Una clasificación tradicional de los planes en función de su eficacia vinculante .....	90
5.2. Planes indicativos .....	91
5.3. Planes con eficacia indirecta .....	92
5.4. Planes vinculantes para la Administración de la organización jurídico-pública que los aprueba... ..	94
5.5. Planes con efectos de <i>soft law</i> para otras Administraciones .....	97
5.6. Planes que imponen mandatos de optimización a otras Administraciones .....	100
5.7. Planes del Estado o las Comunidades Autónomas coordinadores de la actividad de las entidades locales .....	101
5.8. Otras decisiones planificadoras vinculantes para particulares y entidades locales .....	102
5.9. Planes vinculantes con el carácter de reglas frente a todos .....	104
6. RECAPITULACIÓN: UBICACIÓN EN LA ESCALA DE LOS PLANES DE LA ACTUAL PRÁCTICA ADMINISTRATIVA .....	105
7. LOS LÍMITES DEL MODELO PROPUESTO .....	108
 <b>CAPÍTULO CUARTO EL DERECHO EUROPEO DE LA PLANIFICACIÓN</b> .....	 113
1. PRESENTACIÓN .....	113
2. PLANES MULTINIVEL. PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS DE PLANIFICACIÓN EN VARIOS PLANOS. EL EJEMPLO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA .....	115

	Pág.
3. OBLIGACIONES DE PLANIFICAR IMPUESTAS POR EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS ESTADOS MIEMBROS. EL EJEMPLO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO .....	120
<b>CAPÍTULO QUINTO EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES Y SU (PARCIAL) EUROPEIZACIÓN .....</b>	<b>123</b>
<b>CAPÍTULO SEXTO VIGENCIA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, MODIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PLANES .....</b>	<b>131</b>
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO INSTRUMENTOS PARA LA GARANTÍA DE LA CORRECTA ELABORACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LA EFICACIA Y LA VALIDEZ DE LOS PLANES .....</b>	<b>137</b>
<b>CAPÍTULO OCTAVO EL CONTROL JUDICIAL DE LOS PLANES .....</b>	<b>143</b>
1. PRESENTACIÓN: APERTURA, ESTÁNDAR Y DENSIDAD DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS PLANES .....	143
2. EL CONTROL DE LOS PLANES POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA...	146
3. EL CONTROL DE LOS PLANES POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	150
4. EL CONTROL DE LOS PLANES POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	152
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>155</b>

## PRESENTACIÓN

Está tradicionalmente vinculado a la idea del plan el prestigio que deriva del análisis racional de la realidad y la solución científica de los problemas sociales mediante la puesta en conexión del conocimiento y la acción política<sup>1</sup>. La asunción por el Estado de responsabilidad en amplísimos ámbitos de la realidad social tiene como consecuencia casi inevitable la necesidad de utilizar el conocimiento científico para planificar. En relación, por ejemplo, con la tarea estatal de proteger el medio ambiente se hace evidente que no es posible cumplirla convenientemente con el empleo exclusivo de medidas reactivas. Las estrategias protectoras han de usar el cálculo racional sobre el futuro, deben ser preventivas y eso conduce casi directamente a la planificación.

En torno a la planificación se han articulado, sobre todo, a partir de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, diversos debates teóricos en el ámbito del Derecho y la Ciencia política y de la Administración, como la cuestión relativa a la propia capacidad directiva del Estado para conseguir el cumplimiento de los objetivos del plan; la conveniencia de dotar de una estructura argumentativa y comunicativa al procedimiento de elaboración del plan con el propósito de incremen-

---

<sup>1</sup> Sobre esto, por ejemplo, J. FRIEDMANN (2001: 31-42).

tar su legitimidad; o en qué circunstancias se hace real la idea intuitiva de que la planificación tiende de suyo a sofocar la libertad individual bajo el rodillo de una racionalidad omnicomprendiva de carácter tecnocrático <sup>2</sup>.

El hecho es que del temor a que la libertad del individuo quedara asfixiada por la previsión estatal totalizante del futuro colectivo a través del plan <sup>3</sup> ya rara vez se habla. Hoy, más bien, los ejecutivos de las democracias liberales presentan planes ante los ciudadanos (objetivos de desarrollo sostenible, agendas digitales, estrategias nacionales de seguridad, planes contra la despoblación o el cambio climático, etc.) que parecen perseguir accesoriamente la finalidad de transmitir mensajes tranquilizadores a la población con la muestra, a través del plan, de que el Estado se está haciendo cargo de problemas que preocupan a la opinión pública.

Desde hace décadas el debate estrictamente 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 sí queda algo, salvo el símbolo del inaplicado 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 <sup>4</sup>: 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

---

<sup>2</sup> Sobre esto, W. KÖCK (2012: 1391–1392).

<sup>3</sup> F.A. VON HAYEK publica en 1944 su obra *Camino de servidumbre*, en el contexto histórico de un nacionalsocialismo ya agonizante y varios quinquenios de experiencia de la planificación comunista soviética. A lo largo de la obra se explica (con buenas razones, a mi juicio) la planificación económica coactiva y centralizada como instrumento de la ideología colectivista en los regímenes totalitarios; y radicalmente incompatible con la democracia liberal.

<sup>4</sup> Así, R. WAHL (2013: 80-81).

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. Porque planificación y planes existen prácticamente en cualquier ámbito de actuación del poder ejecutivo.

En este trabajo se analiza el plan, en primer término, en el contexto de las formas de actuación de la administración (*infra*, capítulo primero), que todavía tienen una fuerza estructurante en la parte general del Derecho administrativo. Después se sitúa la planificación en el marco de las directivas constitucionales que derivan de los principios del Estado social y democrático de Derecho y del Estado descentralizado (*infra*, capítulo segundo). Se propone, a continuación, una clasificación de los planes que permite ensayar una escala de la planificación en atención a su función directiva conforme a dos criterios: el volumen de la actividad administrativa dirigida por el plan y la fuerza vinculante de sus determinaciones (*infra*, capítulo tercero). Del Derecho europeo de la planificación (*infra*, capítulo cuarto) han llegado potentes impulsos renovadores para el Derecho español regulador de los planes, muy especialmente, aunque no solo, de los que tienen efectos sobre el medio ambiente.

El estudio se completa con el tratamiento del procedimiento de aprobación de los planes y su (parcial) europeización (*infra*, capítulo quinto); de la vigencia, el seguimiento y la evaluación, así como la modificación y la revisión de los planes (*infra*, capítulo sexto); de las técnicas e instrumentos diseñados por el Derecho de la planificación para garantizar la correcta elaboración y la protección de la eficacia y la validez de los planes (*infra*, capítulo séptimo); y, finalmente, de su control judicial a través de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*infra*, capítulo octavo).



# CAPÍTULO PRIMERO

## EL PLAN COMO FORMA DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1. EL CONCEPTO PROCEDIMENTAL Y MATERIAL DE PLAN

#### 1.1. El plan como resultado del procedimiento de la planificación

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 es-

---

<sup>1</sup> Así, R. WAHL (2013: 78) y L. PAREJO ALFONSO (2020a: 21).

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 (...)».

---

<sup>2</sup> De forma muy parecida, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1988:326); W. HOPPE (1993:164-165); H. MAURER (2011:440) y L. PAREJO ALFONSO (2020b:152).

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

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, 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 deci-

sión 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 a 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 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

---

<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).

<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).

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 agen-

---

<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).

das<sup>13</sup>. Estos planes se aprueban en ejercicio de la función 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 con-

---

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

<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.

cepto 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>.

## 1.2. Independencia del concepto de plan con respecto a la forma jurídica que este adopte

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, etcétera.

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 ganando 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 normalmente por Orden del consejero de Urbanismo, contiene decisiones resolutivas (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

---

<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).

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