

La planificación como instrumento al servicio de los principios de actuación de las Administraciones Públicas

VEGA MARÍA ARNÁEZ ARCE

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 2011/11/07

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 2011/12/30

Resumen: En este trabajo se analizan las características propias y esenciales de la planificación como potestad administrativa o facultad que el ordenamiento jurídico atribuye a los poderes públicos para que ordenen la actuación que desarrollan en ejercicio de sus competencias. Se destaca especialmente la instrumentalización de la planificación al servicio de la ejecución de los principios constitucionales que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 131 de la Constitución, inspiran y sustentan la actuación de las Administraciones Públicas, cuales son los principios de objetividad, eficacia y coordinación.

Palabras clave: Planificación, potestad administrativa, normativismo, participación, principios constitucionales, objetividad, eficacia, eficiencia y coordinación.

Laburpena: Idazlan honetan plangintzaren oinarrizko ezaugarriak aztertu dira, administrazio-ahala den aldetik. Antolamendu juridikoak plangintza-ahala eratxiki die botere publikoei, euren jarduna antolatu ahal izateko euren eskumenak egikaritzean. Plangintza, batik bat, Administrazioek duten tresna bat da konstituzio-printzipioak bete ahal izateko, Konstituzioaren 131. artikulua lehen idatz-zatian ezarritako printzipioak, alegia. Printzipiook, hala nola, objektibotasun-, eragingarritasun- eta koordinazio-printzipioek, Administrazio Publikoen jarduna oinarritzen dute, plangintza erabiliz.

Gako-hitzak: Plangintza, administrazio-ahala, izaera arau-emailea, partaidetza, konstituzio-printzipioak, objektibotasuna, eragingarritasuna eta koordinazioa.

Abstract: This text analyzes the essential characteristics involved in planning as an administrative power or authority that the law attaches to the public authorities for them to organise the activities they carry out in exercising their powers. It especially emphasizes the use of planning in order to implement constitutional principles which, in keeping with the provisions of the first paragraph of Article 131 of the Constitution, inspire and support the activity of the Public Administrations. These are the principles of impartiality, efficiency and coordination.

Key words: Planning, administrative power, normativism, participation, constitutional principles, impartiality, efficiency, effectiveness and coordination.

I INTRODUCCIÓN. II CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA: II.1 El carácter normativo de la potestad planificadora. II. 2 Su validez como cauce de participación. III LA PLANIFICACIÓN Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA III. 1 Planificación y Objetividad, III.2 Planificación y Eficacia, III.3 Planificación y Coordinación; IV A MODO DE CONCLUSIÓN

I INTRODUCCIÓN

La planificación forma parte del ordenamiento jurídico administrativo en el que se presenta como una realidad inherente al funcionamiento de las Administraciones Públicas y como una institución básica del Derecho administrativo. Este planteamiento se constata fácilmente a través de una aproximación a nuestro Derecho positivo vigente, tanto desde el punto de vista del régimen jurídico general del funcionamiento de las Administraciones Públicas, como a partir del análisis de la legislación sectorial.

Debe significarse a este respecto que, pese a su consolidación como institución jurídico-administrativa básica, se trata de un término sujeto a una pluralidad de usos e interpretaciones que lo convierten en lo que podríamos denominar un *concepto jurídico indeterminado*.

Se puede definir a la planificación administrativa como un enunciado normativo en virtud del cual se determinan las pautas y las directrices básicas que inspiran y condicionan la actuación, tanto de los poderes públicos como de los particulares, incluyendo las relaciones que se establezcan entre ellos; pautas y directrices que se materializan e instrumentan jurídicamente a través de los diferentes planes, proyectos y programas administrativos.

En definitiva, se trata de una potestad administrativa o prerrogativa de las administraciones públicas que participa, por su ámbito de eficacia, de la naturaleza jurídica propia tanto de las potestades organizatorias, en los

supuestos en que sus efectos jurídicos se limitan a la esfera de la estructura y de la organización administrativa interna, como de las potestades normativas, en los casos en que su ejercicio influya y condicione la situación jurídica de los administrados, sus derechos e intereses legítimos.

II CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Además de las características propias de cualquiera de sus manifestaciones o expresiones, desde el punto de vista del Derecho administrativo la planificación tiene unas características propias y esenciales que la definen como una potestad pública. En este sentido, la planificación se puede definir como una de las facultades de actuación o prerrogativas que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas, revistiéndolas de un estatus especial de *imperium* derivado de su misión de servicio a la protección, garantía y realización del interés general.

En este sentido y de acuerdo con el profesor García de Enterría cuando afirma que el Derecho “*parte de una determinada realidad social a la que, en alguna forma, pretende reconfigurar o, en último extremo, fijar y sostener*”, las potestades administrativas se pueden definir como los instrumentos a través de los cuales los poderes públicos trabajan en la configuración de un modelo de realidad social y de Administración Pública adecuado a los postulados enunciados en la Constitución.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las características propias de la potestad administrativa de planificación son las siguientes: su *normativismo*, en tanto que en cada una de las manifestaciones instrumentales de la planificación se establecen pautas de comportamiento y directrices de actuación orientadas a la consecución de fines u objetivos concretos y que son susceptibles de vincular tanto a los poderes públicos como a los administrados; su *virtualidad como cauce de participación* tanto de los poderes públicos (trámite de audiencia) como de los particulares (infor-

mación pública) y de determinados colectivos técnicos o peritos en el ámbito de la gestión administrativa y, finalmente, su *instrumentalización para la ejecución de los principios constitucionales* de objetividad, eficacia y coordinación de la actuación de las Administraciones Públicas.

II. 1 El carácter normativo de la potestad planificadora

Se entiende por normativismo la capacidad que tienen determinados instrumentos jurídicos para definir las pautas de conducta, tanto de los poderes públicos como de los particulares, vinculándoles hasta el punto de que tales directrices pueden llegar a ser confrontadas ante los Jueces y Tribunales. En definitiva, normativismo significa la capacidad para dictar normas jurídicas de validez general a través de las que se define el contenido de los derechos subjetivos de los administrados y la actuación de los poderes públicos.

Así pues, en la medida en que concebimos la potestad planificadora como aquella que el ordenamiento jurídico ha atribuido a los poderes públicos al objeto de que, en su tarea de defensa y garantía del interés general, dispongan la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas y determinen las pautas básicas de la conducta de los ciudadanos, no cabe duda de que se trata de una potestad dotada de un carácter normativo como el que acabamos de describir.

En este sentido, estamos de acuerdo con Fernández Díaz para quien no es posible concebir ninguna expresión de la planificación que no produzca efectos normativos puesto que “en todo plan se trata de proponer una acción determinada, un conjunto de decisiones que persiguen el logro de determinados objetivos”. El hecho de que en el momento de la redacción y la ejecución de los diferentes instrumentos de planificación se definan las líneas básicas tanto de la actuación de los administrados como de la gestión e intervención de los poderes públicos en los diferentes sectores del ordenamiento jurídico hace que el normativismo pueda ser afirmado como una de las características propias de esta potestad administrativa.

Ahora bien, debe quedar claro que cuando afirmamos este carácter o este valor normativo de la planificación no nos estamos refiriendo a que sus concretos instrumentos estén formalmente incorporados al sistema de fuentes del ordenamiento, ya que la concreta valoración de su posición dentro del mismo depende de cuál sea el concreto revestimiento a través del que se produzca su juridificación formal, bien como normas con rango legal o reglamentario.

Por lo tanto, cuando calificamos el normativismo como una de las características propias de la potestad planificadora, debemos tener en cuenta que los planes, proyectos y programas administrativos son el resultado del ejercicio de dicha potestad y que ésta ha sido atribuida a los poderes públicos a través de una norma del ordenamiento jurídico, de tal forma que el normativismo que predicamos de las expresiones de la planificación es un normativismo subordinado, en todo caso, a las disposiciones previstas en la norma de atribución de dicha potestad.

Así pues, su susceptibilidad para producir efectos jurídicos en el ámbito subjetivo de derechos e intereses de los administrados es, precisamente, lo que convierte a la planificación en una potestad administrativa de carácter normativo a través de la cual los poderes públicos intervienen y actúan en los diferentes sectores del ordenamiento jurídico.

II. 2 La planificación como cauce de participación

Otro de los rasgos característicos de la potestad administrativa de planificación es su validez como cauce de participación, tanto pública como privada, en el proceso de elaboración de sus diferentes instrumentos; es decir, durante la redacción, aprobación y ejecución de los planes, proyectos y programas administrativos.

La importancia de la participación en el Derecho administrativo ya fue puesta de manifiesto por Forsthoff en su formulación de la Administración Prestacional, hacia la que las Administraciones Públicas han ido evolucionando a lo largo de los siglos XIX y XX. Así, en palabras de este

autor «... la Administración aportadora de prestaciones se basa en la participación. El sentido del concepto de la procura existencial estriba en otorgar la protección del Derecho público a esa participación (...). El concepto de procura existencial sirve en primera línea para asegurar la *participación* [la cursiva no está en el original] del individuo en las prestaciones de la Administración...».

Además, atendiendo a la legislación administrativa vigente observamos que la incorporación de la participación a los procedimientos de elaboración de las expresiones instrumentales de la planificación no es idéntica en todos los casos y tampoco produce las mismas consecuencias en todos ellos. En ocasiones, el legislador ha previsto un trámite de información pública de carácter general, esto es, con la única finalidad de que los administrados emitan cuantas alegaciones estimen pertinentes al respecto.

En otras ocasiones, sin embargo, este trámite de la información pública está abierto, exclusivamente, para aquellos colectivos que estén especialmente interesados en intervenir en el procedimiento de planificación, como consecuencia de la afectación que el ejercicio de esta potestad produce en su esfera de derechos e intereses legítimos.

Por último, encontramos en la legislación administrativa vigente, dentro del procedimiento de elaboración de determinados instrumentos a través de los que se hace efectiva la potestad planificadora, supuestos en los que se regula un trámite de participación y de consulta, previo a su aprobación definitiva, que tiene como destinatarios a unos sujetos determinados cualificados como expertos o peritos en la materia objeto de planificación. En estos casos, se trata de una participación de tipo técnico que tiene por finalidad facilitar el intercambio de conocimientos y de experiencias entre los profesionales y los poderes públicos.

Ahora bien, ¿qué trascendencia jurídica tiene esta afirmación de la virtualidad o la validez de la potestad planificadora como cauce de participación? Las consecuencias jurídicas de esta caracterización de la planificación son, básicamente, las tres siguientes.

En primer lugar, estamos ante una potestad administrativa que en el momento de su ejecución garantiza, al menos en sus principales manifestaciones sectoriales, la intervención de los particulares, de otros poderes públicos diferentes a los que la están ejerciendo y de profesionales y peritos especializados en el sector objeto de planificación. De esta forma, se ha convertido en una técnica jurídico-administrativa a través de la cual se da cumplimiento efectivo a la previsión del artículo 9.2 de la Constitución en el que «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» se define como una función de los poderes públicos. Por lo tanto, el carácter de la planificación como un cauce de participación fortalece su definición como una de las facultades que el ordenamiento jurídico ha atribuido a los poderes públicos con el propósito de construir un modelo de Administración Pública participativa, tal y como está previsto en el texto de nuestra Constitución.

En segundo lugar, mediante la previsión de cauces de participación necesarios en los procesos de elaboración y redacción de los planes, proyectos y programas en los que se concreta esta potestad administrativa, se consigue afianzar y consolidar la realización del denominado principio democrático. En este sentido, destacamos la importancia de la planificación como cauce de participación a través del cual se hace efectivo, en cierta medida dicho principio, al menos en cuanto se refiere a su validez como parámetro de control de la discrecionalidad administrativa.

En tercer y último lugar, este carácter participativo de la potestad de planificación administrativa tiene una notable trascendencia jurídica en el sentido de que, más allá de su valor como meras sugerencias a los poderes públicos planificadores, es susceptible de condicionarles hasta el punto de hacerles cambiar, incluso, sus propios criterios de actuación.

En definitiva, la calificación de la planificación como cauce válido de participación significa tanto como garantizar la representación de los diferentes intereses, públicos o privados, implicados en la gestión y en la actuación administrativa. Ello, con el propósito de construir una Admi-

nistración Pública más próxima a los administrados y a sus necesidades, de tal forma que se asegure la salvaguarda y mejor y más efectiva realización de sus derechos.

III LA PLANIFICACIÓN Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Dentro de la enumeración de las características propias de la potestad planificadora que venimos realizando, no podemos olvidar su instrumentalización al servicio de la ejecución de los principios constitucionales que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 103 de la Constitución, inspiran y sustentan la actuación de la Administración Pública. Nos referimos, concretamente, a los principios de objetividad, eficacia y coordinación.

III. 1 Planificación y objetividad

En el seno de una Administración Pública propia de un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, el principio de objetividad en el servicio a los intereses generales destaca como uno de los principios constitucionales de actuación administrativa. Ello es así porque en este contexto, la adjetivación del Estado como democrático implica la consolidación de un sistema administrativo que se articule y funcione de acuerdo con directrices objetivas y al margen de cualquier tipo de servidumbre política y de toda implicación ideológica.

De esta forma, entendemos que la consagración constitucional de este principio es especialmente relevante, básicamente por dos motivos: primero, porque refuerza e intensifica el proceso de profesionalización creciente en el que está inmersa nuestra Administración y, segundo, porque se erige como una garantía de los ciudadanos con respecto al servicio de los poderes públicos en su tarea de realizadores y garantes del interés general.

Así pues, en cuanto se refiere a la incidencia de este principio de objetividad en la profesionalización y tecnificación de la organización y del funcionamiento de las Administraciones Públicas, así como a las implicaciones que esto conlleva en términos de imparcialidad y neutralidad en el servicio al interés general, la potestad administrativa de planificación contribuye de manera decisiva a la ejecución de dicho principio. En este sentido, la planificación, a través de sus específicas expresiones instrumentales, favorece la sistematización y la ordenación de la actuación pública mediante la determinación de las pautas y directrices que deben regirla, haciendo abstracción, en la medida de lo posible, de valoraciones políticas de cualquier signo. Sin embargo, la anterior afirmación no debe hacernos olvidar el hecho de que la planificación y, más concretamente, los sujetos titulares de esta potestad forman parte de la estructura administrativa y, por lo tanto, actúan de acuerdo con el superior jerárquico en cada caso responsable del órgano administrativo al que pertenecen, con lo cual, pueden estar, al menos indirectamente, condicionados por la opción ideológica y política del mismo.

No obstante, no cabe duda de que, al margen de lo anterior, la planificación, al igual que las demás potestades administrativas, forma parte del aparato instrumental que el ordenamiento otorga a los poderes públicos y no al ideario político e ideológico de los diferentes gobiernos. Por este motivo, entendemos que se trata de una potestad pública susceptible de ser utilizada en el seno de cualquier sistema político e idónea para la ejecución de este principio constitucional de objetividad.

Así pues, la objetividad, entendida como término sinónimo a los de neutralidad e imparcialidad, implica, desde el punto de vista del Derecho administrativo, la realización efectiva de una gestión de los servicios públicos conforme con el Derecho vigente. De esta forma, la planificación, como potestad administrativa que el ordenamiento jurídico ha atribuido a los poderes públicos con el fin de procurar una mejor adecuación de su actuación a las exigencias del interés general, opera a modo de técnica de intervención e instrumento de actuación pública que es

susceptible de operar al margen de connotaciones políticas de todo signo y que contribuye así a la ejecución del principio de objetividad en el servicio al interés general de todos los administrados.

Además, este principio de objetividad y su realización a través del ejercicio de la potestad planificadora destaca como una garantía para los administrados ya que, de esta manera, se potencia la diligencia de los poderes públicos en su actuación, que debe estar adecuada a las directrices previamente planificadas, de servicio a la tutela y realización del bien común y del interés público.

III.2 Planificación y eficacia

A medida que nuestro modelo de Estado ha ido avanzando hasta su calificación por la Constitución como un Estado social y democrático de Derecho, se ha producido una evolución paralela en los principios jurídicos que lo sustentan y conforman. En este sentido, la eficacia se ha consolidado como uno de los principios constitucionales que definen la esencia y el modo de ser y de actuar de nuestra Administración Pública.

De este modo, partiendo de la definición del Derecho administrativo como aquel sector del ordenamiento jurídico que regula las garantías de los administrados frente al conjunto de privilegios de los poderes públicos, la eficacia se erige como uno de los principios jurídicos básicos de este nuevo modelo de Administración y como una garantía de los ciudadanos.

Ahora bien, a la vista de estas consideraciones nos formulamos a continuación la siguiente hipótesis, ¿cómo se mide o se valora la eficacia de la actividad administrativa?, o lo que es aún más importante, ¿de qué forma, o a través de qué instrumentos, se ejecuta este principio constitucional de eficacia?

Pues bien, en cuanto a la valoración de la eficacia de la actuación administrativa, del mismo modo que respecto a cualquier otra organización privada, habremos de atender al grado de cumplimiento de los ob-

jetivos que la Administración en cuestión tenga encomendados, tanto desde el punto de vista social, económico, político y jurídico.

En lo que respecta a la hipótesis jurídica relativa a la instrumentalización jurídica del principio constitucional de eficacia, más concretamente, en qué medida las expresiones de la planificación administrativa se adecuan a la ejecución de dicho principio se trata de valorar su idoneidad para contribuir a la eficaz realización de los fines y de los objetivos públicos previamente formulados. En este sentido, a través de las expresiones de la potestad de planificación se definen los fines y las directrices que marcan la pauta de la actuación pública en todos los sectores y de esta forma, en la medida en que se respeten y se cumplan sus previsiones, se contribuye a la consolidación y realización del principio de eficacia de la actuación pública.

Además, en el seno de un proceso de tecnificación creciente como en el que estamos inmersos, se ha producido una traslación al ámbito de la Administración Pública, al objeto de fomentar la eficacia de su organización y funcionamiento, de los mecanismos e instrumentos propios de las organizaciones privadas, entre ellos, la potestad planificadora, al objeto de garantizar y contribuir a la eficacia de su funcionamiento y organización. De este modo, a través del ejercicio de la potestad planificadora se contribuye a la consolidación del principio de eficacia, o lo que es lo mismo, a la consolidación de una Administración Pública eficaz en la prestación y gestión de los servicios públicos.

En este sentido, la planificación contribuye decisivamente a la realización del principio constitucional de eficacia ya que mediante el ejercicio de esta potestad los poderes públicos estructuran de forma racional su actuación en todos los sectores del ordenamiento jurídico en los que intervienen. De este modo, se produce una sistematización y ordenación de la actuación pública y, al mismo tiempo, se garantiza la diligencia y la eficacia de los poderes públicos en la gestión, garantía y realización del interés general, que es, en definitiva, lo que interesa y preocupa a los ciudadanos.

La instrumentalización de la planificación para la ejecución del principio constitucional de eficacia es una característica inherente a esta potestad administrativa, a través de cuyo ejercicio se estimula el funcionamiento de la propia Administración Pública en aras a satisfacer unos determinados objetivos, que redundan tanto en la optimización del funcionamiento de los servicios públicos, como en la distribución y utilización de los recursos y, en definitiva, en el buen funcionamiento de la organización administrativa en su misión de servicio al interés general del que participamos todos los ciudadanos.

III.3 Planificación y coordinación

El concepto de coordinación ha sido incorporado a nuestro ordenamiento como uno de los principios constitucionales que rigen la actuación de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias. Así pues, como tal principio jurídico debe procurar que la actuación pública se acomode a sus exigencias. Sin embargo, estudiar la coordinación significa enfrentarnos al análisis de un concepto jurídico indeterminado que impregna con su presencia la absoluta totalidad de la realidad jurídico-administrativa, tanto en la organización como en la actuación de los poderes públicos.

La coordinación implica siempre la idea de un resultado o un final ordenado y coherente de la actividad y del funcionamiento de las Administraciones Públicas. No obstante, al igual que ocurre con la planificación, se trata de un concepto especialmente abstracto y ambiguo que adquiere diferentes matices según la perspectiva desde la que lo estemos analizando. No es lo mismo, por lo tanto, estudiar la coordinación en el ámbito de las relaciones interadministrativas que analizar la coordinación desde la perspectiva de su definición como una cualidad de la actuación pública, o lo que es más como el resultado o el fin de la misma.

Desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas, la coordinación se refiere a la interrelación de los diferentes órganos adminis-

trativos que forman parte de la estructura de la Administración Pública. En este ámbito, la coordinación se confunde con otros conceptos paralelos como los de cooperación y colaboración, ya que los tres sugieren la necesidad de articular las relaciones entre los poderes públicos de tal forma que quede garantizado el funcionamiento ordenado y sistemático de la Administración Pública en cuanto a las relaciones entre los órganos que la integran. Sin embargo, no son términos sinónimos porque existe un matiz en su significado y alcance que los convierte en conceptos próximos pero no idénticos.

Las relaciones interadministrativas se han caracterizado a lo largo de la historia por la existencia, por una parte, de un nivel de órganos administrativos superiores que toman las decisiones y por una pluralidad de órganos administrativos gestores, encargados de la ejecución de tales decisiones. En este sentido, la coordinación entra en relación directa con el principio constitucional de jerarquía, ya que, siguiendo a Baena del Alcazar, consiste en «la actividad que desarrolla el jefe de una organización para evitar las habituales fricciones de competencia [o, lo que es lo mismo, la descoordinación] entre los órganos subordinados».

Pues bien, esta relación entre coordinación y jerarquía es una característica presente en todos los ámbitos de las relaciones y de la actuación de los poderes públicos, los cuales se han caracterizado, desde siempre, por la presencia de un nivel de órganos administrativos superiores dotados de autoridad suficiente para responder de la adopción de las decisiones más importantes con el fin de articular una actuación administrativa coordinada. De esta forma, la coordinación se identifica, más que con un principio jurídico, con un título competencial atribuido a los órganos administrativos superiores. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha analizado y reflexionado en reiterada jurisprudencia acerca del significado y del alcance del concepto de coordinación. En este sentido, destacamos la definición del principio de coordinación que el Alto Tribunal ha expuesto en su Sentencia 32/1983, de 28 de abril, en los siguientes términos:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y re-conduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema» (Fundamento Jurídico 2º).

Por otra parte, la cooperación y la colaboración como principios básicos de las relaciones interadministrativas, se caracterizan, a diferencia de la coordinación, por la voluntariedad con la que los poderes públicos los realizan. No existe ningún título competencial que habilite a un órgano administrativo a imponer la colaboración o la cooperación de otro en el ejercicio de sus competencias. Se trata, más bien, de un modo voluntario de articular las relaciones interadministrativas e intraorgánicas que no tiene otra finalidad sino la de auxiliarse mutuamente en su actuación, de tal forma que su servicio a la realización del interés general se satisfaga de la manera más óptima y eficaz posible.

En el ámbito de la actividad administrativa, la coordinación se ha incorporado a nuestra Constitución como uno de los principios jurídicos que fundamentan la actuación de las Administraciones Públicas. Ahora bien, ¿qué significado y qué alcance jurídico tiene este principio? Y lo que es más importante, ¿a través de qué instrumentos jurídicos se hace efectivo?

Hablar de la ejecución del principio de coordinación significa tanto como garantizar que la actuación de las Administraciones Públicas se articula de tal forma que cumple con el propósito u objetivo básico de evitar las posibles disfunciones. El principio constitucional de coordinación persigue el resultado final o el estado de cosas que se anhela o que se quiere alcanzar a través de la actuación diligente de los poderes públicos; o lo que es lo mismo, mediante el ejercicio responsable y coherente de las potestades que el ordenamiento jurídico les ha atribuido como defensores y garantes últimos de la realización y protección del interés general.

En este sentido, conviene plantearse la valoración de la especial relación que une la potestad planificadora con la ejecución del principio de

coordinación. Entre ambos conceptos se establece una vinculación especial puesto que, aunque en el ordenamiento jurídico existen diversas fórmulas y posibilidades de coordinación el ejercicio de esta potestad destaca de entre todas ellas, hasta el punto de que, en función de la concreta materia que sea objeto de planificación, se puede llegar a afirmar que cuando *se planifica se coordina*. De esta forma, la potestad planificadora se erige como una importante técnica de coordinación tanto de la organización administrativa como de la actuación e intervención de los poderes públicos en los diferentes sectores del ordenamiento jurídico.

Pues bien, teniendo en cuenta esta breve presentación del significado y del alcance del concepto de coordinación en el Derecho administrativo español, pasamos, a continuación, a exponer los términos de su ejecución a través de la potestad administrativa de planificación o, lo que es lo mismo, la relación entre la planificación y la coordinación. En este sentido, diferenciamos dos aspectos de su vinculación: el estrictamente formal o terminológico y el sustantivo o material.

En primer lugar, atendiendo al aspecto formal, la planificación y la coordinación están unidas por su común calificación como conceptos jurídicos indeterminados, como consecuencia de la ambigüedad inherente a los mismos y de la abstracción de su definición jurídica por tratarse de términos afectados por importantes connotaciones o implicaciones políticas e ideológicas que en ellos concurren.

En segundo lugar, desde un punto de vista sustantivo o material, el principio de jerarquía se presenta como el criterio común o el nexo de unión de estos conceptos ya que, de la misma forma que la coordinación expresa la relación de superioridad de unos órganos administrativos sobre otros, también la potestad planificadora ha sido atribuida por el ordenamiento jurídico a los poderes públicos que ostentan una posición de superioridad dentro de la estructura organizativa de las Administraciones Públicas, concretamente a aquellos órganos administrativos que tienen encomendada la función de dirección de la gestión de los intereses pú-

blicos. De esta manera, se potencia una actuación administrativa coordinada y, al mismo tiempo, se garantiza, a través del ejercicio de esta potestad planificadora, la realización efectiva del principio constitucional de coordinación.

Por lo tanto, hay que entender que la potestad administrativa de planificación y el principio de coordinación están indisolublemente unidos en virtud de una *especial relación de instrumentalidad*. Así pues, cualquier expresión o manifestación en la que se concrete el ejercicio de la potestad administrativa de planificación implica, necesaria e inevitablemente, la coordinación de la actuación pública en aras a la realización de unos fines u objetivos previamente definidos. En otras palabras, la descripción de la planificación como una potestad administrativa instrumentalizada al servicio de la coordinación de la actuación de los poderes públicos es una característica esencial de esta potestad y así ha sido, también, formalmente reconocida por la legislación administrativa vigente, y por la jurisprudencia.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La planificación administrativa forma parte del conjunto de potestades o prerrogativas que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas para que organicen su estructura y funcionamiento interno y para que ordenen y dirijan su actuación en orden a la defensa de la realización y protección del interés general.

De este modo, se puede afirmar que la planificación, al igual que todas las potestades administrativas, forma parte de ese *imperium* especial del que está investida la Administración Pública cuando actúa al servicio de la efectiva realización del interés general.

En definitiva, se trata de una de las potestades que el ordenamiento jurídico ha atribuido a los poderes públicos para que ordenen su actuación dentro de su respectivo ámbito material de competencia. En los supuestos en que su ámbito de eficacia se limite a la organización de la estruc-

tura interna de las Administraciones Públicas, participa de la naturaleza de las potestades organizatorias y, en los casos en que su ejercicio produzca efectos o condicione la esfera de derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos, formará parte de las denominadas potestades normativas.

Por otra parte, cualquier manifestación de la planificación, ya sea en el ámbito jurídico-administrativo como fuera del mismo, participa de unos rasgos característicos propios cuales son la previsión, su soporte empírico, su flexibilidad o adaptabilidad de su contenido a las variaciones que acontezcan en el concreto sector al que se refiera en cada caso, y la temporalidad o vigencia limitada en el tiempo de sus instrumentos y manifestaciones.

Sin embargo, la potestad administrativa de planificación destaca por la concurrencia de tres rasgos característicos propios y especiales que la definen específicamente como tal: el normativismo, o la posibilidad de condicionar la esfera de derechos y deberes de los ciudadanos; su validez como cauce de participación y, lo que es más importante, su instrumentalización al servicio de la ejecución de los principios de objetividad, eficacia y coordinación, principios constitucionales básicos y esenciales de la actuación de las Administraciones Públicas enunciados en el apartado primero del artículo 131 de nuestra Norma Fundamental.