

NOTÍCIA DE LLIBRES

Joan Amenós Álamo¹
Professor titular de dret administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona

Sumari: 1. Com dèiem al darrer número...; 2. José María Rodríguez de Santiago, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023; 2.1. La resurrecció i l'abundància de plans; 2.2. Aclarim els conceptes; 2.3. La brúixola: «tres tipus de plans i una escala de planificació en atenció a la seva funció directiva»; 2.4. Altres qüestions. Un motor expansiu per a transformar la realitat; 2.5. El procediment d'aprovació i aplicació dels plans. El control judicial; 3. Pilar Lucea Franco, *La planificación energético-climática en Francia y España: evolución, principios y discrecionalidad*, Barcelona, Atelier, 2025.

1. COM DÈIEM AL DARRER NÚMERO...

L'accés a programes elementals d'intel·ligència artificial ens ha fet descobrir la facilitat de construir una recensió elemental de qualsevol llibre. És cert que encara es produeixen errors, s'adverteixen amb facilitat llacunes en la redacció i es resolen problemes profunds amb frases estereotipades. De tota manera, si el lector interessat coneix també l'índex de l'obra (com és habitual), un comentarista o artesà de recensions ha de preguntar-se seriosament per què i com aborda el seu treball. És cert que aquesta feina mai ha estat un simple resum del contingut (encara que sovint se'n abusa d'aquesta simplicitat), però ara ha de ser incisivament i forçosament crítica, contextual i punyent.²

Al volum anterior de la present revista havíem enfocat l'anàlisi dels llibres a partir d'una noció rellevant del dret públic. Si en aquell moment ens vam submergir en el contracte (principalment, a través de la ploma d'Esteve Pardo), avui posarem la lupa en els plans de l'Administració pública, que han estat examinats a fons en la monografia que descrivim al següent apartat. Mantenim així una columna vertebral en els comentaris de cada número. A l'exemplar precedent havíem suggerit una certa dialèctica entre pla i contracte. Mentre el primer seria encara un senyal del dret públic de sempre, la contractualització operaria justament com a lleixiu per a la dissolució de l'*imperium* de la llei.

A mesura que passen els dies, penso més en la invasió del contracte que dibuixava Esteve Pardo. Apareix de la forma més subtil i inesperada. Per exemple, certes universitats públiques vinculen l'obtenció de complements salarials dels professors als resultats de les enquestes dels estudiants. Res a dir -amb matisos- pel que fa a l'activitat tècnica de prestació

1. joan.amenos@uab.cat.

2. Recordo ara un magnífic model en aquest sentit, en el camp de l'arquitectura: el llibre de Martin Pawley, *20th Century Architecture: a reader's guide*, Architectural press, 2000.

del servei (l'ensinistrament i educació). No obstant, aquesta sacralització de l'enquesta oblida l'altra cara de l'ensenyament reglat i universitari: l'atorgament de títols oficials, l'avaluació de control (que és, precisament, la que més interès genera al si de la comunitat universitària, si prestem atenció a la solemnitat que aquell dia assumeixen els professors i a l'èxit de concurrència a les biblioteques en els dies previs a l'examen). En el món real —no en el món angèlic d'administrats i administradors bondadosos—, l'enquesta amb conseqüències salarials és una contractualització d'una potestat que la legislació atribueix a l'Administració.

2. JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. PLANES ADMINISTRATIVOS. *UNA TEORÍA GENERAL DEL PLAN COMO FORMA DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN*, MADRID, MARCIAL PONS, 2023

2.1. LA RESURRECCIÓN I L'ABUNDÀNCIA DE PLANS

Encara que no és una faceta examinada a fons en el llibre, el cert és que als darrers trenta anys s'han multiplicat les classes i espècies de plans. Una florida d'«agendes», «estratègies», «plans integrals» o «programes» —per donar alguns exemples— han vingut a acompanyar als instruments que ja tenien un rostre conegut (els plans d'urbanisme, els plans d'ordenació dels recursos naturals, etc.).

A les acaballes del segle passat, semblava imminent que la planificació administrativa de caràcter general es convertiria en una resta arqueològica. Desballestats els règims comunistes i la seva programació totalitària, fins i tot la planificació indicativa —practicada a Occident— anava de baixada. En aquest sentit, perdien alè els rellevants plans de desenvolupament aprovats a Espanya (recordem que el primer fou aprovat per la Llei 194/1963, de 28 de desembre, per al quadrienni 1964-1967, i que aquests plans, a més, s'acompanyaven d'eines sectorials, com el Plan Nacional de la Vivienda).³

També a França —paradigma de la planificació a l'Europa occidental després de la segona guerra mundial— l'eina perdé pistonada. Així, al «X Plan. La France. L'Europe», que cobria el període 1989-1992, es confessa que «[...] la planification française n'est plus aujourd'hui celle de la reconstruction de Jean monnet, ni celle de l'ardente obligation du Général de Gaulle», ja que «l'obligation imposée par l'État cède la place à l'ambition librement consentie des citoyens»⁴.

No obstant això, evidentment, una figura es va mantenir i desenvolupar i, durant un temps, semblava que havia de créixer en solitari. Em refereixo als Plans d'urbanisme, que

3. Aprovat per la Llei 84/1961, de 23 de desembre. Sobre tot això, vegeu Marcos Vaquer Caballeria, «Planificación administrativa», dins F. Velasco Caballero i M. Darnaculleta Gardella, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2024, p. 452

4. La cita correspon a la p. 10 del document i prenc la cita de Lucea Franco que comentem a l'apartat tercer d'aquesta secció (2025:47, n. 131). Una de les «bíblies» rellevants del moviment planificador i amb considerable influència a Espanya fou el llibre de Pierre Massé *Le plan ou l'anti-hasard*, publicatg per Gallimard l'any 1965. Fou traduït a l'espanyol per J. Petit Fontseré, amb el títol *El plan o el antiazar*, i publicat per Labor l'any 1973, amb un rellevant pròleg de Laureano López Rodó.

afectaven directament el contingut del dret de la propietat immobiliària i de la llibertat d'empresa. Al costat d'aquests, sempre existiren els plans que, en un sentit ampli, podríem enquadrar dins la previsió de les obres públiques. Per exemple, els plans de carreteres, els plans d'obres i serveis (fonamentals per a l'Administració local), els plans hidràulics, etc. Pel que fa a això últim, disposem a Catalunya d'un document històric excel·lent (que va molt més enllà d'una previsió d'infraestructures): el Pla General d'Obres Públiques de 1935, elaborat en època de la Generalitat republicana i redactat per un esforçat equip dirigit per Victoriano **Muñoz Oms**.⁵

Com hem avançat, l'Administració pública ha brandat als darrers lustres l'eina del pla en els més diversos contextos. Per aquesta raó, el llibre que aquí presentem arriba com aigua de maig. Sobretot, per a bastir un mapa conceptual que pugui encabir totes aquestes manifestacions. La primera premissa metodològica ens situa en un camp diferent al propi del Dret Administratiu *stricto sensu*. En efecte, **Rodríguez de Santiago** entén que el pla és el resultat del procediment de la planificació. És a dir:

[...] 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 (p. 20).

Estem encara, per tant, en el terreny de la ciència de l'Administració.

En efecte, el pla recull informació i assenyala canals de participació (un aspecte, per cert, cada cop més important), diagnostica i jutja les situacions, fixa objectius, assigna mitjans, preveu una evolució i no oblidia les estacions futures de l'avaluació, de la modificació —si calgués— i de la revisió. En realitat, aquestes qüestions ja havien estat conreades tant per a l'Administració pública com per les empreses privades per la disciplina global de la denominada *Administració científica*.⁶

5. Disposem d'una magnífica edició l'any 2009, impulsada per la Generalitat de Catalunya. Aquest pla fou la base per a diversos instruments de planificació ja elaborats durant el règim del general Franco. Sobre l'apassionant qüestió de la continuïtat dels grans projectes tècnics i d'infraestructures de l'Estat malgrat els canvis de règim succeïts durant el segle xx, és fonamental el treball de **Lino Camprubí**, *Los ingenieros de Franco. Ciencia, catolicismo y guerra fría en el Estado franquista*, Barcelona, Planeta, 2023 (1a ed.: 2017).

6. Només cal veure, per exemple, el llibre clàssic d'Henry **Fayol**, *Administración industrial y general. Previsión-Organización-Dirección-Coordinación-Control*, traduït a l'espanyol per A. Garzón del Camino i editat per Herrero Hermanos, Sucs., (Mèxic, 1961, 1^a ed.; hem utilitzat la 12^a edició, de 1960). El llibre original (en francès) fou publicat el 1916, però el seu impacte va venir posteriorment amb les traduccions de la seva obra a diferents llengües. Cal tenir en compte que Frederick W. **Taylor** havia publicat *The principles of scientific management* el 1911 i, de fet, **Fayol** cita al seu treball el «sistema Taylor» (p. 215 i seg. de l'edició espanyola citada).

Per a **Fayol**, el primer element de l'Administració és la previsió, que es manifesta de diverses maneres però, especialment, a través del seu instrument més eficaç: el «programa d'acció», descrit amb aquests termes: «El *programa de acción* es a la vez el resultado a que se tiende, la línea de conducta que se ha de seguir, las etapas que se han de franquear, los medios que se han de emplear; es una especie de cuadro del futuro en el que los acontecimientos próximos están previstos con cierta claridad».

2.2. ACLARIM ELS CONCEPTES

El pla, com a forma d'actuació, com a mètode i camí, es concretarà després en normes (legals o reglamentàries), en actes, en contractes o convenis, en simples documents interns sense efectes jurídics vinculants, en mers criteris de *soft law*, etc. Ho podem observar als plans urbanístics, que contenen certament autèntiques normes jurídiques, però també una documentació diferenciada.

Per tant, cal tenir molt en compte la distinció entre *formes jurídiques* i *formes d'actuació administrativa*. El pla no és encara una forma jurídica, encara que «es posible que [...] se encuentre en un estadio cercano a ese» (p. 32). La distinció sembla impecable, però veurem després que molts desajustos neixen quan aquella «forma d'actuació» ha d'encaixar-se dins d'una concreta forma jurídica. Sovint, aquesta forma (la norma, l'acte...) és un vestit incòmode per al pla, les mànigues se li queden curtes o les costures queden massa tibants. De fet, algunes característiques del pla, per exemple, se separen de la noció tradicional i clàssica de norma jurídica. Així, com assenyala **Marcos Vaquer**, els plans no són només instruments d'ordenació (com és propi de les regles de Dret), sinó que volen transformar la realitat (previ diagnòstic i assignació de fins i objectius). A més, a diferència de la vocació *pro futuro* i indefinida de la norma, tenen ordinàriament un àmbit determinat d'aplicació temporal.

D'altra banda, des d'un punt de vista funcional, l'autor observa que la planificació sol situar-se «en un plano intermedio de concreción entre la norma abstracta y las decisiones individuales de ejecución» (p. 35).⁷ Per últim, cal dir que **Rodríguez de Santiago** separa entre plans i programes per una banda i simples «projectes» per l'altra. Ho fa principalment a partir de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, i també en base a la Llei d'expropiació forçosa de 1954, que ja distingia entre el pla (omnicomprensiu, general, amb declaració implícita d'utilitat pública) i el projecte. D'aquest últim es predicava la necessitat d'ocupació, opció perfectament lògica tenint en compte —en paraules de l'autor— que «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)».⁸

2.3. LA BRÚIXOLA: «TRES TIPUS DE PLANS I UNA ESCALA DE PLANIFICACIÓ EN ATENCIÓ A LA SEVA FUNCIO DIRECTIVA»

La principal aportació del llibre, al meu entendre, rau en la configuració d'un model classificatori dels plans d'acord amb la seva funció directiva i tenint en compte la seva eficàcia vinculant. L'artefacte teòric s'exposa en dues passes:

7. Aquesta qüestió ha estat assenyalada per L. **Parejo Alfonso**, «La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, p. 35, 2020. D'aquest estatus intermedi neixen diversos problemes d'encaix, que examinarem posteriorment i que es concreten en l'exploració d'un *tertium genus* a mig camí entre les normes generals i els actes i amb unes perspectives pròpies a efectes de procediment i d'impugnació.

8. P. 40.

- Quadre tripartit general.
- Examen específic de «l'escala de la vinculatorietat dels plans».

Pel que fa al primer, l'autor distingeix entre:

- a) Plans de govern o de direcció política.
- b) Plans de transformació material d'un àmbit de l'actuació administrativa (per exemple, gestió de residus, serveis socials, vies de transport o infraestructures elèctriques, telecomunicacions, etc.).
- c) Plans reguladors de l'ús del sòl. En concret, els plans urbanístics i alguns plans de protecció mediambiental (plans d'ordenació dels recursos naturals i plans rectors d'ús i gestió, per exemple).

Els criteris que justifiquen la precedent classificació són dos:

- a) El «volum» de l'activitat administrativa afectada, que és elevat en el primer rengle citat, però ja molt concret en el pla d'urbanisme.
- b) La força vinculant, que és màxima en els plans reguladors de l'ús del sòl, però que és dèbil i flexible en el supòsit dels plans de govern.

L'autor estudia a fons els tres esglaons indicats. Així, pel que fa als *plans de govern o de direcció política*, se'ns recorda que solen remetre a planificacions futures més detallades i que, freqüentment, albiren fins i tot modificacions legislatives. El procediment d'elaboració no sempre està articulat legalment i, quan ho està, sol deixar un ampli marge per a la seva configuració discrecional.

Rodríguez de Santiago examina com exemples d'aquesta darrera classe l'estratègia de seguretat nacional del 2021 i els plans autonòmics contra la despoblació. Apareix en aquet darrer tram un element interessant. És cert que, com diu l'autor, tenen sovint una eficàcia «indicativa» o orientadora. Però venen també tocats per la llum de l'«eficàcia indirecta»: «a través de convocatòries de subvencions destinades a la ajuda para la realización de proyectos que materializan las medidas previstas en los planes estos alcanzan una eficacia no derivada de la propia fuerza del plan».⁹ D'aquesta manera, la pastanaga que el pla presenta té més força que el pal sever brandat per altres programes i normes.

Es pot atalaiar als darrers anys un enorme creixement del nombre d'aquests plans de guiament polític. Per exemple, el Pla integral contra la Violència de Gènere o la nova Agenda Urbana, que opera tant a nivell europeu com estatal, autonòmic i local. Aquest darrer supòsit és un model afinat del que estem veient, ja que —pel que fa a l'Agenda Urbana per a la Unió Europea— no és un codi de normativa urbanística ni una directiva o un corpus legislatiu imperatiu, sinó un projecte dirigit a:

- Aconseguir i promoure l'aprovació de millors normes legals (*better regulation*).

— Distribuir fons europeus (en principi, ja preexistents) d'una forma que encaixi adequadament amb els objectius de l'agenda.

— Obtenir i compartir un millor coneixement de les dades relatives a les ciutats europees.¹⁰

Passa després l'autor a descriure els plans de transformació material d'un àmbit de l'actuació administrativa. Aquí els exemples són diversos: serveis socials, serveis de salut, atenció als ancians, gestió de residus, habitatge, carreteres i altres infraestructures, etc. En aquest àmbit, el procediment d'elaboració està regulat per la llei, que fixa també els objectius generals de la planificació. A diferència del caràcter normalment indicatiu dels plans generals, ens trobem ara amb un ventall de possibilitats legals de vinculació, que recauran sobre els diversos destinataris del pla: la pròpia Administració que aprova l'instrument, altres administracions i fins i tot alguns subjectes privats.

Finalment, apareixen a la gamma els plans reguladors de l'ús del sòl, entre els quals trobem els plans d'ordenació territorial, els urbanístics i els de protecció mediambiental (plans d'ordenació dels recursos naturals, plans rectors d'ús i gestió, etc.). Estem aquí davant un procediment d'aprovació fèrriament regulat i davant normes o resolucions vinculants.

Ara bé, la brúixola triangular és completada per l'autor amb un examen de la gradació de l'eficàcia vinculant. Aquí l'esquema classificador no roda amb tanta facilitat, perquè els supòsits són ben diversos:

- Plans indicatius.
- Plans amb eficàcia indirecta.
- Plans vinculants per a l'Administració de l'organització jurídico-pública que els aprova.
- Plans amb efectes de *soft-law* per a altres administracions.
- Plans de l'Estat o de les comunitats autònomes coordinadors de l'activitat de les entitats locals.
- Altres decisions planificadores vinculants per a particulars i entitats locals.
- Plans vinculants amb el caràcter de regles davant de tothom.

A priori, l'eficàcia indicativa es predica ordinàriament dels plans de govern o de direcció política, que també contenen sovint mandats vinculants (per exemple, per a la pròpia Administració pública que aprova el pla).

2.4. ALTRES QÜESTIONS. UN MOTOR EXPANSIU PER A TRANSFORMAR LA REALITAT

Els plans administratius són interpretats sovint com a cavalls de Troia. És a dir, davant una bella, solemne i fins i tot pacífica aparença, s'amaguen conseqüències polítiques i jurídi-

10. Sobre tot això em remeto a M. Lora-Tamayo, *The europeanisation of planning Law. The european land-use silent revolution*, Madrid, Aranzadi-Thomson Reuters, 2027, p. 25-28.

ques que els afectats no capten immediatament. És evident que qualsevol norma presenta un marc de legitimació (a més de la seva inserció en el marc constitucional i legal). Però el pla mostra, *per se*, una legitimació reforçada: la seva vestimenta científica, les al·lusions al diagnòstic i a la racionalitat o la participació dels interessats en la seva elaboració esculpeixen en el pla una fesomia gloriosa. El llibre de **Rodríguez de Santiago** no rebutja, al meu entendre, aquesta possibilitat, ja que, entre altres qüestions, estudia els punts següents:

a) Plans i democràcia, amb un estudi de la legitimitat democràtica dels diversos tipus de plans.

b) Plans, principi de legalitat, divisió de poders i reserva de llei. Aquest és un tema realment complex, ja que els supòsits són molt diversos: imposició d'elaboració del pla per la llei, lleis-pla (com, per exemple, la llei de pressupostos generals de l'Estat: art. 134 CE), lleis que tenen origen en un pla, etc.

c) Planificació i Estat descentralitzat, amb evident si freqüents dificultats de juntura entre el sistema competencial i l'efectivitat del pla. La planificació, per la seva pròpia naturalesa, és expansiva, perquè vol assegurar la integració de tots els subjectes que puguin jugar algun paper en la consecució dels seus objectius. Per contra, la norma —en sentit clàssic— opera en nínxols competencials més o menys estabilitzats, amb posicions d'alguna manera estàtiques.

d) Relacionada amb l'anterior, s'obre pas la qüestió del dret europeu de la planificació. També per la seva pròpia naturalesa, el Pla tendeix a situar-se en els nivells polítics i administratius superiors, que són els que li permeten assegurar el triomf final de les seves finalitats. En el cas concret de la Unió Europea, el llibre descriu els procediments compostos (amb participació dels estats i dels òrgans de la Unió Europea) per aconseguir «una planificació superior de caràcter integrador» i les obligacions de planificar imposades pel dret europeu.

2.5. EL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ I L'APLICACIÓ DELS PLANS. EL CONTROL JUDICIAL

Les qüestions mencionades al precedent títol apareixen a la fase final de l'obra. En certa manera, podem parlar d'una part conceptual (que ja hem descrit) i d'una part de problemes aplicatius (que és la que vindria ara). Atesa l'extensió d'aquest treball, no podem entrar en tots ells. Però em permeto citar dos aspectes interessants.

En primer lloc, la hipòtesi d'una «força normativa dels fets» probablement superior quan es tracta d'un pla de l'Administració pública. Per exemple, una concreta qualificació com a sòl rural perd vigència si el terreny s'ha transformat efectivament en sòl urbà. Igualment, si es detecten posteriorment desviacions en les dades que justifiquen l'aprovació d'un pla hidrològic de conca, es tindran en compte els informes més recents (fins i tot, a efectes d'atorgament d'autoritzacions i concessions). Sembla, per tant, que el pla necessita una connexió real amb la realitat que vol transformar (a diferència de la norma no planificadora, que pot resistir el pas del temps sense perdre vigència a través d'interpretacions actualitzadores).

En segon lloc, per últim cal dir que l'autor no eludeix els diferents interrogants derivats del control judicial dels plans. Entre ells, probablement, el problema estel·lar del moment

actual: el règim d'invalidesa dels plans urbanístics. Un cop vistos l'atzucac i les possibles solucions, observo que –altre cop– la peculiar naturalesa del pla grinyola dins del concepte clàssic de norma jurídica. El pla no conviu bé amb la tesi eterna de la nul·litat de les normes que vulneren els requisits de procediment o substancials. Per una banda, tendeix a créixer el control judicial dels aspectes materials¹¹. Per altra banda, però, la doctrina, alguna jurisprudència i diferents intents de reforma legislativa volen reduir el pes dels defectes formals i fins i tot les conseqüències d'alguns defectes substancials. Un *tertium genus* –entre la norma i l'acte– s'albira potser a l'horitzó.

3. PILAR LUCEA FRANCO. *LA PLANIFICACIÓN ENERGÉTICO-CLIMÁTICA EN FRANCIA Y ESPAÑA: EVOLUCIÓN, PRINCIPIOS Y DISCRECIONALIDAD*, BARCELONA, ATELIER, 2025

He decidit introduir una breu referència a un altre llibre recentment publicat perquè així queda clar el gran moment de la institució planificadora. En el text citat a l'encapçalament d'una planificació que uneix les finalitats de regulació energètica i la regulació ambiental. Al començament de la nostra exposició havíem al·ludit al progressiu esvaïment de la planificació econòmica general. En certa manera, suggereixo que estem davant la seva reconstrucció si tenim en compte els múltiples aspectes implicats per la planificació energèticoclimàtica.

L'autora juga amb una doble comparació. Per una banda, el contrast entre el dret francès i el dret espanyol, amb estats que –com és conegut– han pres posicions diferents en el terreny energètic. D'altra banda, les regles i rels principis que venen del dret ambiental i els que venen del dret de l'energia, a més dels propis de l'experiència planificadora. Ara bé, el lector té la impressió de que l'objectiu autèntic de la investigadora consisteix en construir un concepte clar de discrecionalitat que li permeti –en un futur– enjudiciar les opcions concretes del pla. Sobre això direm alguna cosa més després.

En relació a les classificacions construïdes per **Rodríguez de Santiago**, ens trobem davant un típic pla de transformació material d'un àmbit de l'actuació administrativa.

Com hem dit, es tracta d'instruments amb un procediment i finalitats regulats per la llei, però que presenten sovint una enorme riquesa pel que fa a les dosis de vinculació. Aquest punt no és l'objecte central del treball de **Lucea Franco**, però potser seria útil en una segona part o continuació. De fet, ja planteja, per exemple, un aspecte interessantíssim al final del text: les circulars de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència com a límit a la discrecionalitat del pla energètic-ambiental. En aquest cas, és el pla el que està vinculat per aquestes decisions d'una autoritat administrativa independent. Hem parlat abans del caràcter naturalment expansiu de la planificació i, per tant, crida l'atenció l'aparició d'aquest muntaner impertorbable de la lliure competència, que barra el pas als possibles excessos de la programació pública.

Com hem dit, la preocupació del llibre és predominantment històrica i principialista, amb l'objectiu de construir el que, de fet, és una nova planificació sectorial que unifica àm-

11. Excepte que siguin merament indicatius o polítics.

bits abans separats. Així, la nineta dels ulls d'aquest treball són els plans nacionals integrats d'energia i clima (PNIEC), regulats pel dret europeu i exemple típic de planificació de múltiples nivells (amb un control i avaluació especialment intensos de la Comissió, per cert).

El llibre conclou amb una qüestió jurídica de difícil solució. En concret, la positivació a la llei dels objectius mediambientals i energètics. Se cita el cas de la Llei 7/2021, de canvi climàtic. El seu article 3 preveu uns objectius numèricament concrets (que el Consell de Ministres podrà revisar a l'alça):

Objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética.

1. Se establecen los siguientes objetivos mínimos nacionales para el año 2030 al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas:

a) Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.

b) Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.

c) Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.

d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

2. Antes de 2050 y en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos, y sin perjuicio de las competencias autonómicas, y el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable [...].

L'autora considera inicialment que estem davant una directriu programàtica, però després -en base a la doctrina de **J. Rosa Moreno** i la seva interpretació de la STS 3410/2023, de 18 de juliol, FJ 5A, «Judici pel Clima»- aposta a favor del «deber directo de respeto por los poderes públicos y por tanto fiscalizable por los tribunales bajo los parámetros de legalidad».¹² No obstant, la impugnació dels plans (per exemple, el PNIEC) per no posar els mitjans adequats per a tocar aquests objectius ens situa davant una avaluació pericial d'elevada complexitat. D'altra banda, l'aparició de fenòmens nous i imprevistos (per exemple, un conflicte bèl·lic o un dèficit de subministrament d'estris tècnics) posarien sobre la taula la peculiar pèrdua de vigència del Pla (escrit en una llei!), d'acord amb el que hem dit abans mentre comentàvem l'obra de **Rodríguez de Santiago**. Aquestes paradoxes ens recorden l'origen del nostre treball: la peculiaritat de l'actuació planificadora per a encastar-la dins dels motllos de l'estat de dret.

12. *Op. cit.*, p. 237.