



Coordinador: Luis Enríquez de Salamanca

Los planes Directores Territoriales de Coordinación y sus problemas (0)

1. El espacio regional en la planificación del desarrollo y en la urbanística

1. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956, sin duda teniendo en cuenta que el proceso de su redacción se inició al final de la década de los 40, no tuvo en cuenta a efectos de su planificación y desde el punto de vista funcional, el espacio supraprovincial, que en alguna manera pudiese definir un ámbito regional. Por ello en la jerarquía de planes territoriales que se instrumenta en su Título I, se salta directamente del Plan Nacional de Urbanismo a los planes provin-

ciales, atribuyendo a éstos una finalidad básicamente urbanística, bien que, para este último tipo de planes, el artículo 8, f) previese ya con un evidente criterio anticipador que en los planes provinciales habría de contenerse una "justificación del Plan dentro del de ordenación social y económica", aun cuando no debe ignorarse que en el momento de aparición de la Ley faltaban todavía varios años para la aparición de nuestra planificación del desarrollo.

En el I y II Plan de Desarrollo, aun cuando se introducen principios y conceptos de una política de desarrollo regional, puede decirse, con el Profesor Ortiz Díaz, que "el desarrollo regional, en España, se ha venido ubicando o circunscribiéndose, a los respectivos términos provinciales, es decir, que ha sido, lo que pudiésemos llamar respecto al área, un desarrollo regional-provincial" (1).

Será en el III Plan de Desarrollo cuando se introduzca dentro de la política de desarrollo regional, la institucionalización del espacio, como un espacio supraprovincial, o, en su caso, infraprovincial, pero sin necesidad de coincidencia con la legal demarcación administrativa de las provincias, aun cuando no se pase más allá de intentar crear la región como una mera circunscripción.

De los dos posibles conceptos, según el Profesor Morell Ocaña (2), existentes con respecto a la forma de entender el problema regional, es decir, el regionalismo funcional o técnico, "cuyo despliegue se conecta con las técnicas puramente objetivas que se preten-

terios para el Desarrollo regional de España". Consejo Económico Sindical. Madrid 1968.

(2) Morell Ocaña, L. "La Administración Local", págs. 117 y ss. en "El Estado y la Política", III volumen de "La España de los años 70", dirigida por M. Fraga Iribarne, J. Velarde Fuertes y S. del Campo Urbano. Madrid 1974.

(0) El Presente artículo, con ligeras adiciones, corresponde al texto de la Comunicación presentada por el autor a la Ponencia "El Tema de la descentralización en el Proyecto de Ley de Bases para el Estatuto de Régimen Local" a cargo de los profesores Martín Retortillo y Cosculluela, de la 2.ª Reunión de Estudios Regionales, celebrada en Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, en los días 2 al 6 de Mayo de 1975.

(1) Ortiz Díaz, J. "Aspectos administrativos del desarrollo regional" páginas 41 y ss. en "Fundamentos y cri-

den aplicar, con la finalidad perseguida, y los medios que estas técnicas pueden utilizar", y el "regionalismo sustantivo", que "en el marco del Estado nacional, o incluso superando este marco, por la vía del federalismo, da lugar a un regionalismo político en el articular las relaciones de las comunidades sociales integradas en la nación, determinando una nueva estructura política, una nueva forma de ejercer el poder político", el III Plan de Desarrollo aceptó exclusivamente como criterio para definir la región la concepción funcional, en base a criterios de pura eficiencia económica, y desde un supuesto centralista, estableciendo un desarrollo regional cuyos objetivos se cifraban en:

"Conseguir el mayor crecimiento posible del producto nacional mediante una asignación óptima de los recursos productivos del territorio."

"Reducir las deficiencias interregionales en los niveles de crecimiento económico y de bienestar."

"Mejorar las integraciones de las economías regionales entre sí para conseguir una economía nacional más solidaria."

"Atenuar la desigualdad en las oportunidades de empleo entre las diversas regiones españolas" y

"Facilitar una integración más estrecha de España con los mercados internacionales" (3).

Para delimitar las regiones se acudía al criterio de la determinación de áreas metropolitanas y de sistema de ciudades que en torno a aquéllas se podían jerarquizar por razones funcionales y de tamaño y que habían de definir el espacio regional.

2. En el momento en que se estaban realizando los trabajos preparatorios del III Plan de Desarrollo, se iniciaron también los trabajos de redacción de los Anteproyectos de Ley de Reforma de la Ley del Suelo y de la Ley de Bases de Régimen Local, por lo

(3) "III Plan de Desarrollo Económico y Social", Madrid 1971, págs. 178 y 179.

que, de alguna manera estos tres grupos de normas tuvieron un cierto ensamblaje que pudiese permitir dar una mayor coherencia a la incipiente política de desarrollo regional que con cierta ambición se pretendía instrumentar en el III Plan de Desarrollo.

En el Anteproyecto de Reforma de la Ley del Suelo (4) se creó "ex novo" la figura de los Planes directores de coordinación, cuya misión consistía en establecer "las directrices para la ordenación urbanística del espacio que comprendan y el marco físico en el que han de desarrollarse las previsiones de la planificación económico-social, y en particular, las de la política de desarrollo regional" (art. 8.1).

Este tipo de Planes seguirán siendo esencialmente urbanísticos, al igual que su antecedente los planes provinciales, si bien tenían una segunda misión de conectar lo urbanístico local, con la ordenación del territorio y con la planificación económica.

Esta figura de planeamiento, que no tenía una referencia territorial predeterminada, tenía como misiones más importantes, la de posibilitar la integración de las planificaciones económica y física, la de servir de instrumento a la posible planificación regional a que se aludía en el III Plan de Desarrollo, sin tener constreñida "a priori" el área territorial a que hubiera de referirse, y además, la de servir de instrumento capital para la coordinación de las competencias sectoriales con interés en la sistematización del territorio. En este sentido en la Ley del Suelo, como ha dicho J. M. Romay (5) "por encima del urbanismo local no había nada, pero en la medida en que la ordenación de la ciudad no se debe hacer, no se puede hacer bien, sin contemplar toda la malla urbana de su entorno y en la medida también en que todo ese entorno, en forma de autopistas, carreteras,

(4) "B.O. de las Cortes Españolas" n.º 1242 de 5 de Diciembre de 1974.

(5) Romay Beccaría, J. M. "La política urbanística", pág. 805, en "El Estado y la Política". III volumen de "La España de los años 70", dirigida por M. Fraga Iribarne, J. Velarde Fuertes y S. del Campo Urbano, Madrid, 1974.

polos de desarrollo, redes arteriales, grandes abastecimientos de agua, ferrocarriles, universidades, aeropuertos, lo estructura, lo ordena, lo vertebró el Estado, el urbanismo real lo está haciendo o condicionando en gran medida el Estado, pero de una forma totalmente descoordinada y sin ninguna perspectiva de conjunto sobre las consecuencias de esas acciones en la ordenación física del territorio".

Evidentemente el Anteproyecto de Reforma de la Ley del Suelo siguió análogo criterio al que se sustentaba en los trabajos preparatorios del III Plan de Desarrollo en cuanto al concepto para la definición del marco físico del espacio regional, recogiendo la conveniencia de superar el marco territorial administrativo tradicional, para lograr una planificación física conectada con el planeamiento socio-económico, y en todo caso subordinando los Planes Directores a las áreas regionales que se determinan por el Plan de Desarrollo.

Por su parte el proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, tal y como ha quedado después de su discusión por la correspondiente Ponencia de las Cortes (6) establece que "los Planes directores territoriales (se ha añadido por la Ponencia lo subrayado) de coordinación establecerán de conformidad con los principios de la planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación urbanística del espacio que comprendan, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes Generales y Especiales".

No obstante de la discusión de los artículos 6, 7 y 8 por la Comisión de Vivienda de las Cortes, se ha decidido una importante novedad, que más tarde comentaremos, y que supone que el Plan Nacional tiene como misión "la determinación de las grandes directrices de ordenación del territorio,

(6) Cortes Españolas Comisión de Vivienda "Proyecto de Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" s.l.n.a.



en coordinación con la planificación económica y social" (art. 7 L. del Proyecto).

Además en la Disposición Transitoria Quinta introducida por la Comisión de Vivienda, ya que no tiene nada que ver con la que figuraba en el Anteproyecto que fue suprimida por la Ponencia que informó las enmiendas al Proyecto, se dispone con una formulación abstracta y poco afortunada técnicamente que:

"El Gobierno, en el plazo de un año, elaborará y remitirá a las Cortes un proyecto de Bases de Plan Nacional de Ordenación con arreglo a lo dispuesto en el artículo séptimo de la presente Ley, en el que se *delimitarán las directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio...*"

Por su parte los Planes Directores Territoriales de Coordinación, en cuanto desarrollasen al Plan Nacional, también tendrían como misión establecer, de acuerdo con el Plan Nacional, las directrices de ordenación del territorio y del desarrollo regional.

El artículo 6.º del mismo Proyecto de Ley, en su última versión, especifica que:

"Los Planes Directores de Coordinación podrán tener ámbito supra-provincial, provincial o infraprovincial". (En el texto del Proyecto presentado por las Cortes, aparece sin duda por errata "ámbito supranacional", que con buen sentido interpretamos como ámbito supraprovincial).

Tras su discusión por la Comisión de Vivienda, el texto ha quedado en la siguiente manera:

"...ámbito supraprovincial, provincial o comarcal".

La comarca, por lo tanto, es ámbito de planeamiento urbanístico, de ordenación del territorio y de desarrollo regional lo cual no deja de ser, por lo menos, confuso.

Sin embargo en los trabajos preparatorios del IV Plan de Desarrollo, parece que aun cuando se pretenda seguir la misma línea con

respecto a la política de desarrollo regional sin embargo se hace menos énfasis en lo que se refiere a la matización regional —se habla de "áreas prósperas" y "áreas débiles" y de "morfologías territoriales"— (7) acentuando el protagonismo de lo territorial concebido asépticamente y en su consecuencia enfatizando el aspecto funcional del posible desarrollo regional y suavizando en un tono más conservador las posibles referencias a la institucionalización del espacio regional.

No debe olvidarse dentro de esta línea vacilante y tímida el Decreto de 16 de Noviembre de 1973, n.º 2916/73 del Ministerio de Planificación del Desarrollo que estableció una división regional de España, a efectos de las competencias del Ministerio de Planificación del Desarrollo, con una mezcla de criterios funcionales, y en parte políticos, pero que en definitiva se limitó a ser una pura división administrativa especial de las competencias periféricas del Departamento, es decir, a marcar una circunscripción administrativa de carácter monovalente y al solo servicio del Ministerio de Planificación del Desarrollo, sin intentar cuanto menos una unificación de las diversas divisiones administrativas de carácter especial al servicio del Estado, que podrían haber sido susceptibles de tal unificación.

Con respecto al Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 1972 (8), debe indicarse, que con un criterio más conservador que el III Plan de Desarrollo y que el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, no consideraba el espacio regional como posible entidad municipal, acaso por considerar que la cláusula permisiva del artículo 45.II de la Ley Orgánica del Estado que alude a "otras divisiones territoriales" no puede contener, como indica Morell Ocaña, una autorización para institucionalizar la región con el mismo

(7) Ministerio de Planificación de Desarrollo "IV Plan de Desarrollo. Orientaciones básicas" (documento provisional). Madrid, Marzo de 1974.

(8) "B.O. de las Cortes Españolas" n.º 1178 de 19 de Enero de 1972.

rango institucional y con carácter de entidad territorial como con los municipios y las provincias sucede, únicas entidades locales y territoriales reconocidas expresamente en la citada Ley (9).

En todo caso en este Proyecto se apoyaban los criterios del III Plan para la definición de las Regiones, y en este sentido se regulaban las áreas metropolitanas en sus dos posibles planteamientos, se desarrollaba e institucionalizaba la comarcalización, y se establecía una clasificación, discutible, de municipios, conjugando aspectos de tamaño y de especialización funcional.

Análogo criterio, si bien con carácter más conservador, y por las mismas razones ha sido recogido por el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, que sustituyó al proyecto más arriba citado, y pendiente actualmente de su aprobación por las Cortes (10).

2. La gestión del espacio regional

1. En el III Plan de Desarrollo, se deja sentir aún la anterior tradición del I y del II Plan, que consideraban que en las acciones de desarrollo regional ya coincidiese con el marco provincial, ya fuese superior a este (piénsese en el Plan de Tierra de Campos), o ya inferior, la gestión de esta política se atribuía a la Administración Central, bien directamente o bien a través de órganos periféricos, aun cuando en el último Plan se admitiese ya en los espacios supraprovinciales, instituciones encargadas del estudio, propulsión y coordinación de las acciones programadas para el desarrollo regional.

A estos efectos y poniendo el acento en el carácter local que el desarrollo regional podía tener, se expresaba que la participación de las Corporaciones Locales en el

(9) Morell Ocaña, L. op. cit. página 123. En contra, entre otros. García de Enterría, E. "Código de las Leyes Administrativas", pág. 55, nota a pie de página 5. B.O.E. Madrid 1969.

(10) "B.O. de las Cortes" n.º 1351 de 31 de Mayo de 1974.

desarrollo regional debería articularse a través de fórmulas asociativas, y concretamente, bajo la fórmula de Mancomunidades para el desarrollo regional que podrían ser las Diputaciones Provinciales en el ámbito supraprovincial o de municipios en el comarcal, o infraprovincial. Sin embargo la región se distingue de la mancomunidad en que ésta no es un ente territorial, sino local cuyos miembros son municipios o provincias, mientras que aquélla es entidad territorial con plurifuncionalidad y sus miembros son los administrados (11).

Al mismo tiempo se establecía como órganos de base representativa y asesoramiento técnico los Consejos económico-sociales sindicales interprovinciales, que tendrían un ámbito de actuación coincidente con el de las Mancomunidades interprovinciales.

Por último se creaban unos Institutos de desarrollo regional que vinculados con las respectivas Universidades serían órganos de estudio de las respectivas demarcaciones regionales.

Evidentemente las competencias de carácter ejecutivo, controlador y decisor al no decirse nada al respecto, debía entenderse que seguían estando en la Administración Central, manteniéndose "una excesiva pluralidad de agentes del sector público implicados en la realización de políticas sectoriales sin suficiente coordinación entre las mismas" como ha señalado acertadamente Terán (12).

Por su parte el primer Anteproyecto de Ley de Bases de Régimen Local que, como hemos dicho anteriormente, no reconoció el espacio regional como entidad local, sin embargo aceptó y reguló la posibilidad de la Mancomunación de Diputaciones Provinciales en su Base 42. Debiendo al mismo tiempo subrayarse que en este primer texto de Bases de Régimen Local se trata con especial amplitud el

tema de la comarcalización de municipios con diversas fórmulas y contemplando diversos supuestos, como eslabón necesario en toda la política coherente de desarrollo regional, y al mismo tiempo robustecía grandemente las competencias urbanísticas de las Diputaciones provinciales.

El Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1974, de carácter menos ambicioso y más tímido que el anterior proyecto de Ley de Bases, sigue sin reconocer legalmente el espacio regional, aunque mantiene no obstante, en su Base 18, la posibilidad de la mancomunación interprovincial, con carácter limitado, como era de prever, siendo además excesivamente parco y pobre en cuanto a la regulación de la comarcalización de municipios como espacios intermedios entre la ciudad y la región.

2. La larga demora que el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo ha tenido desde su inicial y acaso apresurada redacción hasta su actual discusión en las Cortes, su desconexión con la futura e inmediata nueva normativa del régimen local y su distanciamiento con la planificación del desarrollo, subrayada por la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo y por la atribución al mismo de las inconcretas competencias de la planificación territorial (con lo que tras la redacción dada a los artículos 7 y 8 del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, habrá planes territoriales del Ministerio de Planificación y planes territoriales del de la Vivienda), pueden hacer cuestionar seriamente la eficacia de los Planes directores territoriales de Coordinación como instrumento de conexión con la planificación física y lo económico-social. Es evidente, como anteriormente se señaló, que los Planes Directores de Coordinación del Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, pusieron un gran énfasis en la coordinación de las competencias sectoriales que incidieren en el territorio a planear, dadas las determinaciones que habrán de contener en aquéllos, utilizando para ello el

triple mecanismo de implicar a las Administraciones interesadas por razón de sus competencias en la fase de redacción y tramitación del documento, declarando vinculantes las determinaciones del Plan para aquéllas y los particulares, una vez aprobado éste por el Consejo de Ministros y haciendo intervenir en su redacción y aprobación a un órgano coordinador, pero de carácter simplemente consultor, cual la Comisión Central de Urbanismo, a quien se intenta por cierto en el Proyecto de Ley dar a luz por tercera vez.

Sin embargo la gestión de este tipo de planes ofrece grandes dificultades, no resueltas por la Ley, sobre todo en cuanto se refieran a áreas supraprovinciales (13).

Dos problemas pueden plantearse al respecto. Quién tiene la competencia para redactar y aprobar los Planes Directores Territoriales y quién va a controlar su ejecución y gestión.

El artículo 8.º bis del Proyecto aprobado por la Comisión de Vivienda establece que:

1. "Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, acordar la formación de Planes Directores Territoriales de Coordinación, determinar los organismos o entidades que hayan de proceder a su redacción o intervenir en su elaboración y señalar su ámbito territorial y plazo en el que han de quedar redactados.

"La propuesta del Ministro de la Vivienda se efectuará por propia iniciativa o de otro Departamento Ministerial, o a instancias de una Entidad Local o de una Entidad Urbanística especial competente.

"Las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, podrán redactar, por propia iniciativa o a petición de los Ayuntamientos respectivos, Planes Directores Territoriales de Coordinación, cuando el

(11) García Trevijano, J. A. "Tratado de Derecho Administrativo" T. II, págs. 734 y 739. Madrid, 1967.

(12) de Terán, F. "Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española" M. Vivienda Madrid 1970, pág. 38.

(13) Martín Retortillo, S. y Salas Hernández, J. "El nuevo regionalismo", págs. 296 y 297, en "Nuevas fórmulas y tendencias". Tomo III de "Descentralización administrativa y organización política", Sebastián Martín Retortillo y colaboradores. Madrid, 1973.



ámbito territorial de los mismos afecte a la totalidad o parte del respectivo territorio provincial y sin perjuicio de su posterior tramitación con arreglo a los párrafos siguientes de este artículo”.

”En cualquier caso en la elaboración de los Planes habrán de intervenir los Ministerios de la Vivienda y Planificación del Desarrollo, las Corporaciones y Entidades Locales o Entidades Urbanísticas especiales competentes afectadas que lo soliciten y la Organización Sindical”.

De lo anterior se desprende que se tiene en cuenta al Ministerio de la Vivienda en la fase de redacción de estos Planes simplemente como entidad mandataria ante el Consejo de Ministros.

Puede observarse que no existe inicialmente una determinación de competencias para la formulación de estos planes, siendo difícil de interpretar si las Diputaciones y Cabildos se sustraen totalmente al régimen general de los párrafos primero y segundo del artículo citado o si por el contrario tales Entidades deben dirigirse al Ministerio de la Vivienda para que este proponga al Consejo de Ministros su iniciativa de Plan Director.

En otro orden de ideas resulta poco convincente que la definición del ámbito territorial de estos Planes quede a la discrecionalidad del Consejo de Ministros, sin establecer una mínima referencia en el caso de áreas supraprovinciales a las áreas territoriales de la planificación económico-social, que evi-

te la posibilidad de crear una nueva circunscripción especial más.

Con respecto a la segunda cuestión que planteábamos, el mismo artículo 8 del Proyecto en su párrafo 3, indica que las acciones previstas en los Planes Directores:

“... se llevarán a cabo por cada uno de los Departamentos Ministeriales afectados en las materias de sus respectivas competencias con arreglo a las prescripciones establecidas en el Decreto de su aprobación”.

Puede admitirse, aun cuando la solución más idónea fuese la de conseguir una gestión unitaria y descentralizada de carácter regional, que los distintos Departamentos Ministeriales ejecuten sus propias acciones. ¿Pero quién controlará y coordinará su ejecución, quién vigilará la adaptación o acomodación de los Planes Generales Especiales y las posibles Normas Subsidiarias de diferente ámbito territorial al Plan Director?

Los Planes Directores o tienen pluralidad de órganos gestores, o su órgano de gestión es el Consejo de Ministros o carecen de órgano gestor “ad hoc”. Parece evidente que sea en el marco regional donde deba producirse la conexión o la integración de la planificación económica nacional y de la física y por ende de competencias netamente descentralizadas y centrales pero, sin duda, la imprecisión o ambigüedad con que el tema se resuelve en el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, no es la solución adecuada.

No debe olvidarse que el art. 205 de la Ley del Suelo no ha sido afectado por la reforma, por lo que, con las adaptaciones oportunas, se mantendrá, y en el mismo se establece que las Diputaciones Provinciales tan sólo “cooperarán con los Ayuntamientos a la efectividad de los Planes Provinciales” luego no tienen competencias propias de gestión de este tipo de planes.

Acaso la solución pueda venir del Estatuto de Régimen Local, que si bien no está excesivamente conectado con la legislación urbanística, sin embargo a través de los Planes Provinciales de obras y servicios y del papel controlador que se atribuye a las Diputaciones Provinciales en la ejecución de aquellos y de la misión de coordinación que atribuye el art. 54 del Proyecto a las Diputaciones, puede perfilar a las mismas como el órgano de gestión idóneo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

En todo caso parece inducirse del trasfondo de las disposiciones que se han comentado, que no existe una voluntad clara de institucionalizar una política regional en nuestro país, no ya unida a una paralela política de descentralización de ese ámbito, sino incluso ni de un exclusivo sentido funcional. Parece, por el contrario, que se pretende volver al simple criterio provincialista, reforzando las competencias de Diputaciones y Cabildos y la desconcentración; el caso de Barcelona y su Entidad Metropolitana podrían servir de indicio revelador.

Una nueva Ley del Suelo

Con fecha 2 de mayo de 1975, el Ordenamiento jurídico español ha sufrido un cambio, sin duda de envergadura (de mucha más envergadura de lo que pudiera parecer) en una de sus piezas fundamentales: la Ley Urbanística. Esta revista que no es una publicación de carácter jurídico, pero sí una publicación dedicada al ur-

banismo, se hace eco mediante estas líneas de la aparición de la nueva Norma, y anuncia desde luego, la sucesiva publicación de estudios sobre la misma.

Ha cambiado pues, una Ley importante. Hay que saber ante todo si el cambio era oportuno, dado que en principio, las Normas no aparecen para cambiarlo, al me-

nos no aparecen para cambiar cada pocos años.

Yo siempre recuerdo con cierta emoción el momento en que leí la Ley emanada del Parlamento de Cataluña hacia 1932, relativa a la condición jurídica de la mujer. Esta Ley acababa con la siguiente cláusula: “quedan derogados la auténtica ‘Si quia mulier’ y el ‘Sena-