



# Problemática General

## LA PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO REGIONAL

por Fernando Fernández Cavada\*

### 1. LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL EN LA PLANIFICACION NACIONAL

#### 1.1. Antecedentes

La planificación desarrollada en España en los últimos años (1963/73) ha tenido como objetivo fundamental conseguir un más rápido incremento de la renta a través de una racionalización del aprovechamiento de los recursos; los Planes de Desarrollo, en definitiva, han procurado sustituir un proceso de desarrollo espontáneo lento y discontinuo por un mecanismo de crecimiento económico más rápido y sin cualificaciones específicas.

El desarrollo económico conseguido en estas circunstancias se ha producido a un coste inicial importante; por efecto del proceso cumulativo de la renta y de las inversiones se han generado o acentuado graves desequilibrios regionales y se han agravado los problemas de ordenación del territorio en el interior de las distintas regiones.

Para combatir estos desequilibrios se estableció en el marco de la planificación nacional una política de equilibrio regional, con la finalidad de corregir las distorsiones y las disparidades del proceso de desarrollo. No obstante, esta política de-

bido a una serie de circunstancias como el propio planteamiento de nuestra planificación, la misma dinámica del crecimiento económico, las características de nuestro marco institucional, etc., ha tenido una eficacia relativa. Entre las causas que más directamente han incidido en este desfase entre los resultados obtenidos y los objetivos que se pretendían, podemos destacar los siguientes:

1) Condicionamiento de los objetivos del desarrollo regional a las exigencias del desarrollo nacional. Lo que era consecuencia de la propia concepción de nuestra política de desarrollo que confería una importancia fundamental al crecimiento económico nacional, como ya hemos apuntado.

2) Ausencia de una política territorial a nivel nacional y a largo plazo, lo que supuso una dispersión y heterogeneidad en las intervenciones en perjuicio de su eficacia. Es decir, faltó un método científico que permitiera poner de relieve la efectiva potencialidad de los territorios, evaluar las intervenciones dentro de un cuadro general de relaciones y definir las medidas más adecuadas para la consecución de los objetivos.

3) Falta de coordinación en los órganos administrativos de la ejecución de los programas, consecuencia inevitable de la excesiva compartimentación, rigidez e inercia de la Administración Cen-

(\*) Subdirector General de Administración Periférica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

tral, que era la protagonista indiscutible de la política de desarrollo regional.

4) Planteamiento de la política de desarrollo regional de una forma dirigista y centralizada, sin apenas contar con la participación de los Entes Locales o de las distintas comunidades regionales afectadas; lo cual, al precindir del diálogo Estado-Región, privaba a la programación de este carácter de respuesta a las justas reivindicaciones de las regiones más desfavorecidas en el concierto nacional, que es consustancial a la política de desarrollo regional.

Con estas limitaciones y condicionamientos no es de extrañar que, cuando se produce en 1975 el cambio político y toda la convulsión institucional que lleva consigo, nuestra política de desarrollo regional, si bien puede apuntarse éxitos puntuales en algunos Polos de Desarrollo y en determinadas actuaciones no haya cristalizado en una política coherente pero diversificada a nivel nacional, en donde cada región sea objeto de un tratamiento específico en función de sus circunstancias, problemática y aspiraciones.

## **1.2. Perspectivas a la luz de la Constitución de 1978**

### **1.2.1. Marco institucional**

La Constitución presenta como innovación fundamental el reconocimiento de la existencia de las Regiones (Comunidades Autónomas) como entidades territoriales (provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, susceptibles de acceder a un régimen autonómico de autogobierno). De esta forma, la organización territorial del Estado queda integrada por Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas a nivel regional, gozando cada una de estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A las Comunidades Autónomas a su vez, además de respetarles un conjunto específico de competencias, en relación con las que corresponden al Estado, se les reconoce la posibilidad de que, por vía delegación, ejerciten competencias originariamente atribuidas al Estado.

La Constitución reconoce, asimismo, la posibilidad de agrupación de Municipios diferentes de la provincia, es decir, las comarcas; entidades éstas con plena autonomía frente al Estado y lógicamente, frente a las Comunidades Autónomas.

La consagración constitucional del principio de autonomía de los Entes locales supone un cambio fundamental en el régimen local español que tradicionalmente se ha caracterizado por la tutela administrativa del Estado respecto a estas entidades.

Por supuesto, la desaparición automática de la tutela no implica la de la función estatal de cooperación y auxilio técnico y financiero para la prestación de servicios provinciales y municipales. Ahora bien, en la propia Constitución se deja la puerta abierta a que estas funciones de cooperación y asistencia puedan transferirse por el Estado a las Comunidades Autónomas.

Obviamente la articulación de nuestro sistema político-administrativo en la política de desarrollo regional ha de plantear problemas de todo tipo en la práctica, que exigirán soluciones jurídicas y técnicas de todo orden hoy por hoy (1), todavía sin configurar, sin embargo, un análisis de los textos legales vigentes nos permite avanzar algunas ideas respecto al significado que cada nivel de actuación ha de tener en el proceso de planificación territorial.

### **1.2.2. La función de dirección y coordinación de la planificación nacional**

El artículo 131 de la Constitución faculta al Estado, mediante Ley, para «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Esta facultad planificadora estatal como se matiza al definir las competencias exclusivas del Estado, tiene un carácter coordinador y director como precisa muy claramente el artículo 149.13. al delimitarla como el establecimiento de «las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica», ya que las Comunidades Autónomas por su parte asumen las competencias relativas «al fomento del desarrollo económico de la región dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» y «a la ordenación del territorio» (arts. 148.13 y 148.3).

El modelo de planificación establecido por la Constitución, hace compatible, por consiguiente, la función directa del Estado en el proceso planificador con la función de autogobierno de las Regiones sobre su propio territorio.

En consonancia con ello, en el procedimiento de elaboración del Plan se arbitra la participación de las Comunidades Autónomas y otros sujetos representantes de intereses colectivos. Las Regiones adquieren de esta forma el protagonismo preciso para cumplir su doble cometido como ente autonómico de Gobierno y sujeto de participación en la política nacional de un Estado pluralista.

La instrumentación de este sistema de planificación se realiza a través de distintas vías: el Con-

(1) En la actualidad, a nivel de Gobierno, se considera que la solución a los problemas de orden económico no puede provenir, como en el pasado, por el camino de planificar detalladamente la actividad económica, y no únicamente por razones ideológicas, sino por la imposibilidad de instrumentar este camino en un mundo complejo e incierto. La única salida viable para los actuales problemas de producción y empleo consiste en propiciar el funcionamiento de los mecanismos de mercado, sin renunciar obviamente a los canales de actuación, que, como el presupuesto, la política monetaria y el sistema financiero, son específicos del Gobierno. En este marco de actuación el desarrollo regional es un objetivo muy en segundo plano, se considera que no existe una opción alternativa a actividades directamente productivas, si no se quiere poner en peligro nuestro crecimiento industrial, y, por consiguiente, el futuro de todo el sistema económico. Solamente en las medidas tendentes a reducir el paro agrícola y zonas afectadas de procesos de reestructuración industrial y áreas con mayor déficit de infraestructura, se puede detectar una preocupación por el equilibrio regional.



## La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional

sejo de Planificación, con cierto paralelismo al Consejo Económico Social francés y al Consejo Nacional de Economía y del Trabajo italiano; el Fondo de Compensación interterritorial orientado a la inversión y cuya distribución corresponde al Parlamento para corregir los desequilibrios; y los Convenios de Cooperación entre Comunidades.

El nuevo marco institucional y el acento que pone la Constitución en el desarrollo regional determinan en conclusión la necesidad de conferir a todo el proceso de desarrollo una caracterización más precisa, modificando el objetivo genérico de la planificación desarrollista de los últimos años y tendiendo a un desarrollo equilibrado y armónico de las distintas regiones.

El paso de una planificación nacional centralizada dirigista y sectorial a una planificación que ha de incorporar los objetivos y expectativas de las distintas Regiones supone la exigencia de crear instrumentos más adecuados a la realidad, más concretos, abandonando o reduciendo la generalidad y la abstracción que respecto a los aspectos territoriales experimentaba la planificación de los años 60. En este sentido han de cobrar particular interés los análisis territoriales, es decir, estudios regionales que detecten los recursos disponibles y permitan elaborar propuestas respecto al desarrollo de la región, señalando las líneas posibles de intervención y el volumen de inversiones a asignar a los distintos sectores, de acuerdo con los objetivos de un desarrollo regional equilibrado. Naturalmente, estos estudios, que se formalizarán como propuestas ante la Administración Central, no alcanzarían su plena virtualidad como auténticos planes regionales si antes no ha existido una coordinación de todas las propuestas a nivel nacional. La finalidad, por consiguiente, de estos estudios no sería solamente la de servir de base a una futura planificación regional, sino proporcionar también elementos cualitativos y cuantitativos para una racional planificación nacional.

En otro caso, si los planes regionales tuviesen autonomía funcional se caería en el extremo opuesto, es decir, en una especie de imperialismo regional, que llevaría a procesos contradictorios en el territorio nacional.

En efecto, la falta de coordinación a nivel nacional provocaría por la propia inercia del desarrollo económico un exceso de producción en determinados sectores y estrangulamientos en otros, un despilfarro de recursos por la reiteración innecesaria de inversiones y una inadecuada localización de las actividades económicas. De aquí la necesidad de estudiar la rentabilidad de una inversión a localizar en función de su incidencia en el resto de las regiones, analizando los costes y beneficios de los efectos que pueda producir, su impacto en los flujos migratorios, etc.

En el plano financiero, por otra parte, la coordinación es aún más necesaria, porque los capitales son escasos y el presupuesto estatal, el sistema tributario y la organización crediticia, dentro de la variedad que determine el hecho autonómico, son únicos. De otra forma, se malograrían las disponibilidades financieras, se producirían desfases entre el volumen del ahorro y de las inversiones, con todas sus secuelas inflacionarias.

Todo ello está previsto realmente en la propia Constitución, que limita en este sentido las facultades planificadoras y de actuación de las Regiones estableciendo restricciones sobre la postestad legislativa regional, que puede quedar condicionada por principios o criterios jurídicos establecidos por el Estado a través de Leyes de Bases, Leyes Marco, o mediante las denominadas Leyes de armonización, cuya finalidad es fijar un esquema coherente y unitario de líneas de actuación a nivel nacional, que sirva de marco de referencia para las prácticas regionales en materias de su exclusiva competencia.

### 1.2.3. El principio de solidaridad interregional

En la práctica, el peso específico que la política de desarrollo regional alcance en la planificación nacional en los próximos años, estará en función de la aplicación efectiva del principio de solidaridad que se consagra en la propia Constitución (2). Para hacer realidad este principio político, se establecen dos fórmulas: de un lado, las consignaciones específicas en los Presupuestos Generales del Estado y, de otro, la creación del Fondo de Compensación ya mencionado, orientado a la inversión, y cuya distribución entre los territorios autónomos y provinciales en su caso, corresponde al Parlamento.

Tal solidaridad no puede interpretarse como un mero trasvase de recursos de las áreas más ricas a las más pobres, como puede parecer a primera vista, ya que estos flujos no garantizan en principio la corrección de las desigualdades. La solidaridad debe traducirse, y de aquí la lógica intervención del Estado, en un doble sentido.

En primer lugar, en la garantía de un nivel de servicios públicos fundamentales, como puede ser la educación, la sanidad, la infraestructura de transportes, etc.; que sea semejante en todas las zonas de nuestra geografía. De otra parte, el principio de solidaridad debe ir más lejos, no basta con crear las mismas condiciones objetivas para el desarrollo, sino que se deben potenciar los instrumentos específicos del desarrollo regional, es decir, la promoción de las actividades económicas en aquellas áreas en donde existiendo potencial demográfico y económico suficiente para el despeque, por circunstancias estructurales, éste no se produce. Se trata, en definitiva, de evitar el desempleo «in situ» y así frenar las corrientes migratorias, creando condiciones objetivas para el desarrollo homogéneo en las distintas regiones en orden a conseguir la explotación idónea de los recursos naturales y humanos en todo el territorio nacional.

## 2. LA PLANIFICACION REGIONAL

### 2.1. Marco institucional

La Constitución otorga una serie de competen-

(2) «El Estado debe velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular». Art. 138.1.

cias económicas a las Regiones, competencias que pueden clasificarse en tres grupos:

— Aquéllas que afectan a la infraestructura regional (obras públicas, ferrocarriles, carreteras, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos);

— Aquéllas que suponen una capacidad de ordenación sobre determinados sectores (agricultura, ganadería, pesca en aguas interiores, ferias locales y artesanía); y

— Por último, la facultad de promover el desarrollo regional.

Estas áreas de actuación, pueden verse incrementadas a través de una ampliación de las competencias legislativas regionales por medio de las leyes marco estatales.

Todas estas atribuciones aparecen, sin embargo, condicionadas, como ya hemos visto, a la planificación económica nacional; así, la política de infraestructura y equipamientos se limita a aquellos elementos exclusivamente regionales, es decir, que afectan solamente a su territorio; la ordenación de sectores específicos (agricultura, ganadería, etc.), se hará, asimismo, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Lo mismo podríamos decir de la facultad de desarrollo regional que se reconoce a la región, facultad, que está claro queda, asimismo, subordinada a la política de equilibrio regional establecida a nivel nacional.

Con independencia pues de estos condicionamientos, lo que sí es evidente, es que la Región puede organizar su planificación, entendida como una programación coherente de las actuaciones que le corresponden y, asimismo, montar su propia política de desarrollo regional que la Constitución le atribuye. Las únicas limitaciones, insistimos, serían las que imponga su adecuada coordinación con la planificación estatal, tanto general, como sectorial.

Esta potestad planificadora regional tropieza hoy día sin embargo con la falta de un marco institucional adecuado; existe una figura de planeamiento en la legislación urbanística —los Planes Directores Territoriales de Coordinación— que haciendo un «tour de force» podrían aplicarse con esta finalidad, pero, su inadecuación al contexto social y político actual, determina la necesidad de búsqueda de otras fórmulas. En este sentido orientamos nuestras próximas reflexiones.

## **2.2. La revisión de las figuras de planeamiento existentes: Los Planes Directores Territoriales de Coordinación**

El Plan Director Territorial de Coordinación como hemos dicho, es el único instrumento que en nuestro ordenamiento jurídico aparece orientado específicamente hacia la planificación y ordenación del territorio a nivel regional. Los Planes Directores adolecen de dos graves limitaciones. En primer lugar el Plan Director Territorial se configura en el marco de una ley urbanística (Ley del Suelo 1975), centrándose en consecuencia preferentemente en aspectos de planificación física y de ordenación del desarrollo urbano.

De otra parte, estos Planes, nacieron en un momento de transición político-social por lo que se

han visto desbordados en su planteamiento inicial, encontrándose actualmente en fase de revisión, tanto en sus elementos conceptuales y métodos lógicos, como en lo que se refiere a la normativa jurídico-administrativa, que regula su forma de elaboración y ejecución.

Las causas de su inadecuación a las circunstancias de hoy radican en síntesis, en el hecho de que estos planes nacieron como instrumentos coordinadores de las intervenciones estatales a gran escala (infraestructuras y equipamientos de gran importancia, protecciones y reservas de interés nacional y regional, etc.), y no como auténticas figuras de planificación regional. Este planteamiento, como es evidente, es inviable hoy día con el reconocimiento de unas regiones con plena entidad político-administrativa. En efecto, el hecho regional, por su propia naturaleza, exige una planificación desde abajo, democrática y participativa, que identifique y haga valer los intereses locales frente a las políticas sectoriales desarrolladas por la Administración Central a nivel nacional.

Por otra parte, una planificación regional así concebida debe tener una doble proyección: económica y de ordenación del territorio.

En efecto, un plan regional que prescindiera del factor económico sería una construcción deformada e incompleta. Asimismo, cualquier forma de planificación económica que se materializa y se localiza en concreto en un espacio dado, no puede ignorar el condicionante ambiental, las limitaciones en los usos del suelo, la existencia o no de equipamientos e infraestructuras, etc.

Estas dos dimensiones de planificación físicas y de programación económica, deben de contemplarse en términos de complementariedad y de integración. Frente a una pluralidad de iniciativas y a una multitud de aspectos a considerar, es necesario realizar con el rigor científico que exige una realista evaluación de las opciones y alternativas y contando con el respaldo de la comunidad regional que debe manifestar sus aspiraciones y expectativas, a través de un proceso participativo adecuado y un proyecto orgánico y unitario de política territorial.

De acuerdo con todo ello, las líneas maestras que orientan la revisión de los Planes Directores son las siguientes:

a) Superación de su contenido y alcance, extendiendo sus prescripciones a aspectos de política económica que establezca las medidas oportunas para el crecimiento y transformación del aparato productivo regional.

b) Flexibilización y simplificación de sus especificaciones técnicas.

c) Incorporación real en el proceso de elaboración a los Entes Locales y grupos sociales afectados.

La importancia que revisten estas innovaciones para el futuro de la política de desarrollo regional, merece una consideración especial, aunque sea muy breve, de cada una de ellas.

### **2.2.1. El Plan Regional como instrumento de la política de desarrollo regional**

Como hemos visto, las Regiones son titulares de



## La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional

un conjunto de competencias realmente importantes en prácticamente todos los sectores que inciden en el desarrollo y en el control y dirección de la evolución económica en su territorio.

Esta función planificadora regional, se ve dificultada, en la actualidad por una serie de circunstancias, de orden administrativo y técnico, y en particular por el hecho que ya hemos apuntado de que no está claro que a corto plazo se formalice una planificación nacional. Todo ello ha de significar sin ninguna duda un «handicap» importante para definir el contenido económico de los planes regionales. No obstante, la existencia de una serie de directrices de política económica de carácter global (Programa Económico del Gobierno, políticas sectoriales a medio y largo plazo, política agraria, de infraestructuras, etc.) pueden proporcionar un marco de referencia suficiente en este sentido. Eventualmente, además, la política presupuestaria concreta anualmente, a través del presupuesto del Estado, la política del sector público y máxime en la medida en que dicho presupuesto sea, como ahora se pretende, programático y comprensivo de todas las acciones públicas y de todos los organismos de la Administración Central y en la medida en que se recoja la localización de la inversión y del gasto público.

Es decir, existen a nivel nacional datos suficientes para que el Plan Regional pueda establecer las bases de la política económica y de desarrollo regional.

En este orden de ideas, y a título indicativo, se puede apuntar que la estructura del plan económico regional sería como mínimo la siguiente: un diagnóstico de la situación de la región; la determinación de los objetivos planteados por la Comunidad Autónoma; y la fijación de los criterios y normas para la asignación de recursos en la región. Lo ideal, y aunque esto reviste ya más complejidad técnica, sería ir más lejos y conseguir la incorporación de un Programa de Actuación debidamente desarrollado, que comprendiera las inversiones públicas (de la Administración Central, de la misma Comunidad Autónoma y demás Entes Locales) y, en su caso, de las privadas, que precise objetivos, aportaciones, fuentes de financiación y plazos de ejecución, así como en la medida de lo posible, su localización.

Dentro de esta programación regional, y como un capítulo de particular importancia, se podrían integrar una serie de medidas diferenciadas destinadas específicamente al desarrollo regional (incentivos complementarios dirigidos en especial a la pequeña y mediana empresa; creación de Empresas Públicas, etc.) complementarias de las establecidas por el Estado a nivel nacional y en cualquier caso negociadas con éste a efectos de no atentar contra el principio de solidaridad e igualdad de trato que rigen las prácticas regionales en materia económica.

La nueva figura de planificación regional, como es lógico, tendría que ser asumida por los organismos de la Administración Central, en particular por los Ministerios inversores, lo cual, por otra parte, impulsaría la pretendida regionalización del presupuesto del Estado.

## 2.2.2. El Plan Regional como instrumento de la ordenación del territorio

El plan regional no debe ser solo la resultante de las políticas sectoriales, estatales y locales, realizadas en la región; debe de ser también la resultante de las políticas urbanísticas desarrolladas a nivel municipal. En esta perspectiva, el contenido urbanístico de los planes regionales adquiere un gran significado, como mecanismo de coordinación del planeamiento local. El plan regional llega a ser, por consiguiente, un punto de intersección en el que se cruzan las exigencias de la coordinación horizontal por sectores y las de la coordinación vertical por comarcas y municipios. En este sentido, el Plan debe proporcionar una serie de datos que son imprescindibles para el planeamiento local como: previsiones de población; criterios para la utilización de los recursos naturales; estándares para la dotación de equipamientos e infraestructuras y, en orden a garantizar los niveles de servicios homogéneos o diferenciados en las distintas provincias y comarcas: directrices para la política de suelo, etc.

Asimismo, el plan debe establecer un programa de planeamiento urbanístico a nivel regional delimitando las áreas de tratamiento especial o las que simplemente requieran planeamiento convencional precisando en cada caso el instrumento urbanístico adecuado.

Además el Plan debe de contener aquellas determinaciones que condicionen la estructura urbana de los municipios, en materia de grandes infraestructuras y equipamientos. Estas determinaciones no tienen que ser necesariamente fijas ni muy precisas, pudiéndose establecer una localización preferente, o alternativas supeditadas a la negociación con los Entes Locales.

El contenido urbanístico del Plan Regional debe responder a una posición de síntesis entre la existencia de un planeamiento local básicamente autónomo y una planificación regional reducida conceptualmente a establecer directrices y criterios generales que den la necesaria coherencia a las políticas urbanísticas de los Entes Locales.

No se trataría, en conclusión de un Plan dirigista desde el punto de vista de político, ni exhaustivo en sus aspectos técnicos, sino de unas reglas de juego explícitamente aceptadas por los Municipios, resultado de un proceso de elaboración en el que han de participar con la mayor intensidad todas las administraciones y grupos sociales afectados.

Este proceso exigiría el deber por parte de los órganos estatales y las administraciones regionales de proporcionarse recíprocamente la información estadística útil para el desempeño de sus funciones. Asimismo, las regiones deberían comunicar periódicamente a los Departamentos Ministeriales afectados directamente, el programa de actuación en las materias transferidas; por su parte, la Administración Central debería proceder para la programación de sus intervenciones —político sectoriales— a una consulta previa con las Comunidades Autónomas.

En la elaboración del Plan regional, el Estado debe tener ocasión de poder manifestar las exi-

gencias que se derivan de las intervenciones que son de su competencia y que deben ser realizadas por las regiones.

Por su parte, las regiones deben de conocer con anticipación las intervenciones que el Estado se propone realizar, para poder tenerlas en cuenta en su programación. Todo ello, exige la formulación de una normativa de procedimiento Ley de Bases que defina todos estos aspectos metodológicos.

Hay que tener en cuenta en este sentido, que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en relación con la ordenación global del territorio son difícilmente compatibles con la forma de actuación tradicional de la Administración Central, que se lleva a cabo normalmente al margen de las iniciativas locales. La Administración Central, y de aquí la importancia de consolidar un órgano de coordinación de la Administración periférica del Estado —El Delegado del Gobierno (art. 154 de la Constitución)—, que ofrezca a las Comunidades Autónomas mediante el correspondiente programa de actuación un marco de referencia orgánico con un horizonte temporal suficiente de las intervenciones del Estado en la región.

Las nuevas relaciones Administración Central-Comunidad Autónoma, para terminar, introducen, por consiguiente, un modo nuevo de gestionar, que afecta incluso las actuaciones que resten a la competencia del Estado. La aparición de las regiones y la plena asunción por parte de las mismas de las competencias derivadas de la política territorial y económica pueden constituir así un factor importante de racionalización para la propia administración estatal.

Estado y Regiones podrán llegar a ser administraciones complementarias, que asumiendo cada una en su propio nivel las atribuciones que le correspondan, den lugar a la coordinación regional sobre el territorio que es elemento imprescindible de la política de desarrollo regional.

Todo ello implica, en conclusión, la necesidad de replantearse el contenido y funciones de la administración periférica del Estado y de crear a nivel regional los medios jurídicos adecuados a través de los correspondientes Estatutos. En este sentido, se debe montar a nivel Comunidad Autónoma, un aparato organizativo al margen de los esquemas burocráticos convencionales, establecer circuitos financieros más flexibles que los del Estado, y configurar los instrumentos adecuados para garantizar la adhesión de la comunidad a los objetivos del Plan, etc. El reto que se presenta a la planificación regional es conseguir una política del territorio coordinada con el desarrollo nacional, resultante de las distintas intervenciones sectoriales a nivel de la Administración Central y Regional, a cuyo frente esté un único centro de decisión política.

### 3. PROBLEMATICA DE LA PLANIFICACION PROVINCIAL

La Constitución no se define sobre las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias, relegando este tema a la futura legislación

sobre el Régimen Local o al propio desarrollo de los Estatutos regionales. Mas aún el significado y entidad de las provincias dentro de este esquema constitucional no está del todo claro. En principio en la Constitución la provincia continúa siendo división territorial estatal y Entidad Local con fines propios. Sin embargo, en los Estatutos de Cataluña y País Vasco aprobados posteriormente se apuntaban al respecto tendencias diferentes:

— Puede afirmarse con seguridad que la provincia (y el municipio) ejercerán un total protagonismo como colectividades locales y como instrumentos de la Comunidad Autónoma en el País Vasco. Sin embargo, la provincia como circunscripción administrativa del Estado puede evolucionar hacia posiciones distintas de las actuales, ya que se previene que la Administración Civil se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

— Por lo que respecta a Cataluña, el Estatuto introduce la comarca como unidad territorial de estructuración de la Generalitat. No obstante, las relaciones entre municipios, comarcas y provincias (además de otras entidades territoriales posibles) no se predeterminan con rigor en el Estatuto sino que se remite al desarrollo legislativo el establecimiento de sus respectivas funciones y relaciones.

La circunscripción protagonista de la Administración del Estado parece que seguirá siendo la provincia, aunque es posible que se adecue a todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

— En definitiva, la organización territorial del País Vasco viene muy condicionada por las tradiciones forales que conceden un gran papel a la provincia, mientras que en Cataluña se pretende volver a la organización comarcal, aunque habrá que esperar a sucesivos desarrollos legislativos para juzgar sobre su implantación real.

Esta ambigüedad de la Constitución y diferente interpretación del hecho provincial en los Estatutos regionales ya aprobados es grave ya que no se define claramente las funciones y competencias de una institución como la provincia, que si bien nació fundamentalmente como una circunscripción para la acción estatal, tiene en la actualidad plena sustantividad como entidad local en cuanto que aglutina intereses puramente provinciales con total garantía de representatividad y democracia y ejerce su influencia sobre un ámbito geográfico particularmente apto para la administración territorial.

Ello, por otra parte, abre la posibilidad de una administración regional que prescindiera de la organización administrativa provincial (las Diputaciones), lo cual, en nuestra opinión, supondría perder la capacidad técnica planificadora y de gestión de un nivel particularmente interesante para la planificación económica y la ordenación del territorio y lo que es más grave facilitaría la consolidación de una Administración regional autónoma, excesivamente burocratizada y con riesgo de reproducir el modelo centralizador a nivel regional. Es decir, precindir o anular la instancia provincial en la política de desarrollo regional supondría desaprovechar una organización administrativa existente con experiencia y capacidad demostrada y precindir de un escalón de planeamiento particularmente para estos fines.

Lo que si es evidente es que el hecho provincial



## La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional

no puede tener el mismo significado en todas las Comunidades Autónomas.

Razones puramente emocionales o simplemente la diferenciación de las características territoriales y socio-económicas han de determinar lógicamente modalidades muy diversas en la concepción y competencias de la institución provincial, en el seno de cada Región. Ello tiene reflejo inmediato en la función que la Provincia, a través de la Diputación puede tener en la planificación del desarrollo regional. Es evidente, por ejemplo, que en las provincias con predominio del medio rural las Diputaciones han jugado y pueden jugar un papel esencial articulando los intereses de estas áreas con los objetivos de la programación regional o nacional. Lo mismo podría decirse de la valiosa intervención que las Diputaciones pueden tener como instrumentos de promoción industrial en áreas deprimidas o en el fomento de las áreas turísticas. Por el contrario más difícil es ponderar y definir el papel de las Diputaciones, en áreas en donde existen grandes áreas metropolitanas, que justifican por su problemática el mantenimiento de aparatos burocráticos específicos. En estas zonas tanto las Comunidades Autónomas como las Provincias han de hacer dejación de sus competencias en favor de las autoridades metropolitanas en orden a evitar disfunciones y reiteración de esfuerzos.

En conclusión, la solución administrativa de la Provincia como instrumento de la política de desarrollo regional sigue en nuestra opinión plenamente válida, si bien requiere una adaptación a las circunstancias del momento, concretamente al hecho autonómico, de sus competencias planificadoras y de gestión, tanto en lo que respecta a su dimensión de Entidad local propiamente dicha como en el contenido y funciones de la Administración periférica de ámbito provincial.

### 4. EL PLANEAMIENTO LOCAL: SU SIGNIFICADO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL

Un lugar común en la ciencia de ordenación del territorio es asignar a los niveles de planeamiento municipal y comarcal, un contenido preferentemente urbanístico, y conferir a la planificación regional y nacional una naturaleza esencialmente económica.

La afirmación no es del todo inexacta, sin embargo, es incompleta.

La ordenación territorial y la política de desarrollo regional presentan, en efecto, una ecuación con distintas variables, unas económicas, otras físicas o urbanísticas, o sea, relativas por un lado a los factores de producción y consumo de bienes y servicios y, por otro, a la relación que estos factores asumen en el territorio. Entre estas variables las puramente económicas, son menos perceptibles a nivel de áreas restringidas —municipal y comarcal— que en el análisis de grandes ámbitos territoriales.

A gran escala los fenómenos socio-económicos-migraciones, formación de economías urbanas, incrementos de renta, etc., permanecen relativamente indiferentes a los fenómenos urbanísticos que originan.

A pequeña escala los aspectos urbanísticos pasan, sin embargo, a ser decisivos, a constituirse como auténticos condicionantes del crecimiento económico. En efecto, la existencia en un área de un sistema de asentamientos, de posibilidades de comunicaciones, de recursos hidráulicos, etc., constituyen elementos determinantes para el desarrollo, que solamente son detectables a nivel local.

Es decir, a nivel nacional o regional se pueden establecer las condiciones básicas de desarrollo de un área (inversión, empleo generado, renta, etc.), pero solamente a nivel municipal o comarcal, mediante el oportuno plan urbanístico se pueden precisar, las posibilidades infraestructurales, las posibilidades de desarrollo residencial, la capacidad para asentamientos industriales, la oferta de lugares para el ocio, etc. Con ello, no se quiere decir que los hechos económicos no tengan importancia. Por el contrario, lo que se intenta subrayar es el significado que indirectamente tiene el planeamiento urbanístico, esencialmente físico en la política de desarrollo regional. Así, el incremento de renta, la transferencia de parte de los agricultores a las actividades industriales y la mejora de las perspectivas de desarrollo de una zona, provocan la concentración de la población en los núcleos urbanos, la intensificación de las corrientes migratorias y, por tanto, la penuria de viviendas, la congestión de los centros urbanos, los déficits de equipamientos, etc.

La solución de estos problemas está pues condicionada —y a su vez condiciona— por las decisiones económicas. Si se concentran las inversiones en pocas zonas por las razones antes descritas, es necesario tener en cuenta los costes sociales que deberán ser soportados en materia de construcción, de equipamientos e infraestructuras. Por su parte si la política urbanística se aplica correctamente se reducen los costes de producción y de distribución al evitar distorsiones y estrangulamientos en el funcionamiento de la vida urbana.

El plan urbanístico es, por tanto, en el ámbito de la teoría del desarrollo un instrumento para localizar el capital fijo social, según criterios no sólo de diseño, sino también, y sobre todo, económicos y sociales.

#### 4.1. La revisión conceptual del planeamiento urbanístico local

La plena autonomía, que de forma genérica la Constitución reconoce a los municipios, si bien aún está sin desarrollar en las correspondiente Ley de Régimen Local, anuncia ya los siguientes hechos significativos:

— Una política-municipal más ambiciosa proyectada a nuevos campos de la actividad económica;

— La integración de la política presupuestaria municipal con los Programas de Actuación de los Planes Urbanísticos; y,

— La utilización del Plan General de Ordenación Urbana, como manifestación del papel que el Municipio pretende jugar en el desarrollo regional.

Ello significa superar el actual contenido de la ordenación urbanística que se limita estrictamente a funciones de calificación de suelo, desligada casi absolutamente de la gestión urbana, y convertir el



## La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional

Plan urbanístico en una pieza esencial de la programación de la política municipal e indirectamente en la planificación regional.

La autonomía a nivel municipal, por otra parte, supone que las grandes decisiones a nivel nacional o regional como la localización de las centrales nucleares, aeropuertos, grandes áreas industriales, etc., solamente serán aceptables después de un proceso de negociación con los municipios afectados.

Pero examinemos más en detalle en qué medida la planificación municipal puede jugar en orden al desarrollo regional, y viceversa, de qué forma la planificación regional condiciona el planeamiento urbanístico.

El nuevo carácter y contenido de los Planes Generales de Ordenación requiere plantearse modificaciones sustanciales en sus elementos conceptuales, en su metodología, y en el procedimiento de elaboración.

En primer lugar, el plan ha de reconsiderar su planteamiento y sus principios básicos.

De una filosofía basada en el puro desarrollo urbano, ha de pasarse a una concepción más racional del patrimonio de suelo y más preocupada por la conservación de usos públicos; con mayor matización en el tratamiento de las distintas áreas; de mayor operatividad en donde se incorpore un programa de inversiones y de una auténtica política de suelo.

La metodología de acuerdo con estos elementos conceptuales debe basarse en aproximaciones a esquemas sucesivos acercándose a un planeamiento continuo superadas de la convencional práctica de elaboración de Planes Urbanísticos que tienden a la formulación de un esquema rígido de usos del suelo a largo plazo.

El procedimiento de elaboración para terminar, debe basarse en un complejo y extenso proceso de participación ciudadana que refleje fielmente las aspiraciones, opiniones y necesidades de la población.

Para ello, en la elaboración del plan se debe contar como punto de partida con un conjunto de documentos previos de análisis y diagnósticos por zonas que sirvan como base de discusión en el seno de los entes locales y como objeto de debate en el proceso de participación que se pretende desarrollar. A partir de estos documentos en un proceso iterativo de progresiva profundización se irán configurando en detalle, las opciones y determinaciones del Plan.

Las propuestas municipales deberán considerarse por el Ente autonómico, a quien corresponde la aprobación definitiva del plan, en orden a contrastar la viabilidad de las propuestas con la política urbanística regional. Esta verificación se extenderá entre otros, a los aspectos siguientes: previsiones demográficas, hipótesis de demanda de suelo urbanizable, programado y no programado, estándares, etc.

En este momento merece particular importancia el tema de la localización de las grandes infraestructuras, tema este que por su propia naturaleza corresponde al Ente regional o a la Administración Central, pero cuya localización precisa habrá de

ser compatibilizada con los Planes Generales y con las políticas y programas municipales.

El papel del Ente regional como determinante y definida del planeamiento local, se limita en consecuencia, a garantizar la coherencia del mismo con la política urbana y de desarrollo de la región.

## CONCLUSIONES

1. El marco institucional que surge a partir de la Constitución de 1978 establece unas premisas totalmente novedosas en nuestro sistema en relación con la planificación del desarrollo regional. Frente al desarrollo económico a ultranza de los últimos años aparece como principio rector de la política económica del Estado el desarrollo regional equilibrado. Se reconocen las regiones —Comunidades Autónomas— con plena entidad político-administrativa, y se consolida la plena autonomía de las Entidades Locales a nivel municipal y comarcal.

2. El Estado asume funciones de dirección y coordinación del proceso planificador compatibles con el autogobierno de las regiones y demás Entes Locales.

La política de desarrollo regional a nivel nacional se instrumenta a través de las siguientes vías: la planificación nacional y la legislación específica que se reserva al Estado; el Consejo de Planificación órgano de integración de la instancia regional en las funciones planificadoras estatales; el Fondo de Compensación Interterritorial; y, los Convenios de Cooperación entre Comunidades Autónomas.

3. La planificación regional, adquiere con el reconocimiento de las Comunidades Autónomas, plena entidad en la política de desarrollo regional. Por una parte los planes regionales se configuran como el máximo exponente de las expectativas y objetivos de la región ante la planificación nacional; de otra, constituyen el instrumento adecuado para conseguir la racionalización de la política económica regional a través de su capacidad de coordinación en el tiempo y en el espacio de las intervenciones sectoriales, que se produzcan en la región.

4. La provincia continúa siendo un nivel de planificación particularmente interesante para el desarrollo regional, si bien requiere una adaptación a las circunstancias del momento de sus competencias planificadoras y de gestión, tanto en lo que respecta a su dimensión de Entidad Local propia como en las funciones de los Servicios de la Administración Central que tienen su sede en la misma.

5. El planeamiento local, puede asimismo, desempeñar un papel importante en el desarrollo regional, para ello debe adaptarse al sistema de plena autonomía municipal que reconoce la Constitución; ello, exige una revisión conceptual de los planes urbanísticos, su proyección a nuevos campos de la actividad económica y su configuración en último término como piezas esenciales de la programación de la política municipal e indirectamente de la planificación regional.