

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

EL TERRITORIO, PROTAGONISTA DEL DESARROLLO

Resumen del libro del mismo título de José Luis MEILÁN GIL. Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid, 1971, 216 pp.

CAPITULO PRIMERO

1. El territorio, protagonista del desarrollo

El hombre, protagonista y destinatario primero del desarrollo, desenvuelve su vida en un entorno temporal y geográfico. Se plantea el problema de cómo debe ser la relación del hombre con la tierra. El espacio puede facilitar o ser un obstáculo al despliegue de las posibilidades de cada hom-

bre. Lo que está planteado, en definitiva, es la organización de la convivencia sobre el territorio, de acuerdo con el ideal de justicia que debe regir en toda colectividad en cada momento.

España sigue en buena parte invertebrada por lo que se refiere a la organización del territorio. Las aglomeraciones urbanas o el éxodo rural son los síntomas de un cambio radical, que no ha sido afrontado racionalmente.

Es preciso plantear sobre bases

nuevas esa relación necesaria del hombre con un entorno geográfico. Es preciso que las colectividades sean más dueñas de su propio destino y de su rumbo cotidiano.

2. El horizonte de los poderes locales

La Administración local es la Administración de la inmediatidad, la Administración de la confianza, de la convivencia. La Administración central es la Administración distante.

La confluencia de ambas Administraciones lleva a considerarlas englobadas dentro de la superior unidad del Estado. Esto pugna con el dogma de las competencias exclusivas y los círculos concéntricos de los tres niveles, municipal, provincial y estatal.

Problemas en las Administraciones públicas con relación al territorio. — Podríamos enumerarlos así:

1.º Encontrar espacios ideales para el montaje y prestación de los servicios, lo cual está ligado al problema de las divisiones territoriales. Esto nos conduce a un punto básico: el de la vertebración del territorio.

2.º Superposición sobre cada uno de los espacios territoriales en que el Estado se divide, de una pluralidad de Administraciones públicas. Nos conduce a buscar un panorama nuevo para el ejercicio de los poderes locales.

A) VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO

En este punto hemos asistido a la crisis de las divisiones territoriales clásicas.

En efecto, el término municipal resulta en la actualidad inadecuado para los servicios que se atribuyen a la Administración municipal en la LRL. Hay que considerar el territorio real por encima del mapa administrativo. Y así, nos referiremos a las siguientes circunscripciones:

a) *Áreas metropolitanas y grandes ciudades.* — La ciudad, como sistema de relaciones sociales, como sede genuina de la alteridad humana, se extiende en muchas cosas más allá del territorio que abarca a jurisdicción de un Ayuntamiento (art. 11, LRL).

Las divisiones tradicionales no sirven, no solamente porque las necesidades de los servicios como unidad de explotación rebasen los términos municipales, sino porque ya no encierran en su seno el sistema de relaciones humanas que es una ciudad.

Por otra parte, hay que lograr una reordenación del territorio que englobe la dicotomía campo-ciudad (urbanización de los espacios rurales).

En el fenómeno de la gran ciudad hay dos aspectos que conviene distinguir:

- La gran ciudad no es una simple adición de edificios; su base territorial es más amplia.
- La ciudad es unidad de organización de la convivencia de la vida social.

La gran ciudad y su zona de influencia constituyen auténticamente una unidad de vida. Por esto hay que considerar esta unidad sociológica como una unidad jurídica, superando las actuales divisiones territoriales.

La gran ciudad ha de jugar un doble papel en el ordenamiento local:

1.º Ha de ser espacio ideal para el montaje y prestación de una serie de servicios.

2.º Ha de constituir una unidad a dividir en tantas parcelas de convivencia como verdaderamente existan en su interior.

b) *Colectividades tradicionalmente rurales*.—Su vida suele girar en torno a un centro de atracción que ofrece prestaciones de servicios públicos y privados.

La Ponencia del Desarrollo Regional y el Servicio Central de Planes Provinciales están seleccionando las cabeceras de comarca y los núcleos de expansión en las provincias para jerarquizar racionalmente los asentamientos urbanos. Los objetivos a conseguir son:

- Concentración de servicios colectivos en los núcleos seleccionados.
- Coordinar las inversiones estatales y locales.

En el medio semiurbano y rural hay que distinguir dos aspectos:

- Un nivel propiamente comarcal, que es la verdadera unidad funcional, la unidad de explotación de los servicios.

- Una unidad residencial, resultante de la agrupación de los habitantes de la comarca en cada una de las pequeñas comunidades existentes.

c) *Respuestas del ordenamiento jurídico*.—La norma ha de adaptarse a los fenómenos reales:

1) El ordenamiento jurídico debe proporcionar el marco adecuado a las distintas formas de asentamiento humano, proporcionando una diversidad de regímenes jurídicos.

2) Las fórmulas jurídicas en el campo en el que nos movemos han de perseguir un doble objetivo:

- Atender a la gestión adecuada a los servicios públicos.
- Participación de los vecinos.

Por esto se han de considerar los siguientes fenómenos, que tratan de cohesitar ese doble objetivo señalado:

- Áreas metropolitanas, que se componen de una metrópoli más su zona de influencia.
- Áreas urbanas, constituidas por una ciudad de dimensiones considerables.
- Ciudades de tipo medio y otros núcleos urbanos.
- Comarcas, formadas por un núcleo cabecera, más un núcleo de expansión, más algunos núcleos de tercer grado.
- Núcleos de temporada, cuyo objetivo fundamental es el turismo.

Todos los municipios integrantes de un área han de constituir

entre sí una nueva entidad local que gestione todos los servicios públicos comunes, formando Entidades locales de segundo grado, cuyos órganos de gobierno procederán de los órganos de gobierno de las entidades agrupadas.

En esta línea, una entidad que habrá que potenciar es la Diputación Provincial, cuyas funciones esenciales serán:

a) Colaborar decisivamente junto con la Administración del Estado en la articulación del territorio provincial.

La acción de los planes provinciales, que deberán estar cada vez más descentralizados en su ejecución, convenientemente armonizada con las acciones de cooperación provincial, debe dirigirse a hacer realidad la política de selección de núcleos, con lo que ello supone de concentración de servicios y de inversiones.

b) Participar en la elaboración de los planes provinciales. Aquí, normalmente, a través del envío de información necesaria a la Administración del Estado.

c) Estructuras para el desarrollo regional. Hay que institucionalizar en las instancias locales el aparato pertinente para el desarrollo regional.

También habrá que prestar especial atención a las mancomunidades provinciales.

En fin, el ordenamiento jurídico debe servir para llevar a cabo esa tarea difícil y sugestiva que es la reordenación del territorio. Esto supone:

- Romper el uniformismo.
- Prestar atención al protagonismo de la tierra.

- Jerarquizar los núcleos y dotar a los servicios públicos.
- Liberación de las divisiones rígidas heredadas.
- Habilitar fórmulas que faciliten una convivencia cada vez más justa y menos deshumanizada.

B) UN PANORAMA NUEVO PARA EL EJERCICIO DE LOS PODERES LOCALES

Se trata del problema de la convivencia de diferentes Administraciones públicas en cada división territorial.

Hasta el momento perviven (teóricamente) los círculos concéntricos en la distribución de competencias. Pero esto no se corresponde con la realidad, en la cual se ha producido un auténtico vaciamiento de la Administración local por la Administración periférica.

Las competencias no deberán construirse como zonas autónomas de actuación sobre un mismo territorio. Es necesaria una ordenación de conjunto en cada división territorial.

Lo anterior no impide que cada Administración pública tenga su propio cometido. Pero la idea ha de ser la de distribución de funciones más que división de competencias. Además, es necesaria una mayor fluidez del ordenamiento jurídico en la ordenación de las competencias. La situación actual es como sigue:

- La competencia debe distribuirse entre las distintas Administraciones por ley formal.
- La competencia es irrenunciable (art. 4, LPA).

La rigidez del primer punto choca con el artículo 40, LOE, que ordena que la Administración actúe de una manera pronta y eficaz para la satisfacción del interés general.

En cuanto al artículo 4, LPA, podemos sostener que regula las relaciones interorgánicas en el seno de una Administración. Pero quizá no debería aplicarse con tanta rigidez a las relaciones entre dos Administraciones públicas, cuyos principios básicos han de ser la independencia y la colaboración. Hay que potenciar la delegación y el consorcio (arts. 4 y 37 de la Ley del Plan de Desarrollo).

3. Descentralización

La historia de los pueblos es la de una serie de pugnas por la conquista del poder. Variarán los centros en que el poder radique, o el modo de su ejercicio; variarán las causas para su acceso, o su intensidad o extensión; pero el poder se presenta desnudamente, como un objeto de aprehensión, cuyo destino inexorable es el ejercicio.

La historia contemporánea de Europa aparece marcada por el esfuerzo de reducir a unidad la dispersión de los centros de poder: Centralización. A la cual se le atribuyen estas virtudes (Cormenin):

- Ser un sistema más racional del ejercicio del poder.
- Ser un medio ideal de defensa de la unidad nacional.

Entre nosotros la elogian: Ortiz de Zúñiga, Silvela, Oliván, etc.

Lograría, según ellos, la unidad política, jurídica y financiera; la uniformidad legal, la represión de los particularismos, la reducción de los entes locales a su naturaleza estrictamente administrativa, dentro del marco soberano del Estado nacional.

Cárdenas es el primero que distingue entre unidad y centralización.

Una vez constituido el espíritu nacional se critica la centralización, como suplantación de lo genuino, de las peculiaridades locales. Así lo hacen Cárdenas, Pi y Margall, Gumersindo de Azcárate. Es el triunfo doctrinal de la descentralización.

El problema hoy ha perdido buena parte de su carga política.

Chaban-Delmas la define así: la descentralización no es romper la solidaridad nacional, ni disgregar el Estado. Lo que se trata es de reunir las competencias y las decisiones tan cerca como sea posible de los hombres a quienes concierne. Esto será, según los casos, en el marco nacional, regional, provincial o municipal.

En Inglaterra, en el *White Paper*, presentado al Parlamento en febrero de 1970 por el *Secretary of State for Local Government and Regional planning*, se contenía esta afirmación: «Sólo si tal cambio se produce (la descentralización) y se organiza el gobierno local en unidades fuertes, con poder para adoptar las decisiones importantes, se invertirán las tendencias actuales hacia la centralización, y la democracia local reasumirá su lugar como parte fundamental de su sistema democrático.»

Sentido profundo del nuevo regionalismo:

- Mayor eficacia en el establecimiento de las condiciones de vida y la prestación de los servicios públicos que exigen las condiciones actuales.
- Un más auténtico y profundo juego democrático.

Se trata de lograr sobre nuevas bases —las reclamadas por los cambios sociales y la actual morfología del poder— un equilibrio entre eficacia y representatividad.

El resto de la eficacia de los servicios públicos y de las prestaciones ha encontrado la respuesta en la planificación económica.

En cuanto al segundo elemento, lo que está planteado es un pacto social, el establecimiento de unas condiciones adecuadas de diálogo.

En España hay que encararse con el tema de la descentralización, que implica plantear sobre nuevas bases la relación Estado-instancias locales. Son esenciales estas dos ideas:

- Adecuada articulación de competencias que haga posible una mayor libertad de las instancias locales, para desarrollar las políticas generales elaboradas en el centro.
- La necesidad del pacto para la consecución de los objetivos que rebasen la capacidad de la región. Esto facilitará la responsabilidad de la región, hará más difícil el arbitrio, fomentará un sentido más activo de la sociedad

regional y facilitará la transparencia de la acción pública.

CAPITULO II

1. Acondicionamiento del territorio y del medio ambiente

A) DERECHO Y COMUNICACIÓN SOCIAL

El Derecho es, esencialmente, una respuesta al reto que lanza el contexto económico, social, político e ideológico, en el que se mueven los hombres y las organizaciones en cada momento.

A veces se destaca sólo el aspecto contencioso del Derecho, pero, aunque éste implica una solución de compromiso entre intereses que se contraponen, su principal misión es servir de cauce para la composición de intereses. El Derecho Administrativo es la realización equilibrada de intereses públicos y privados.

Por esto, la aplicación del Derecho por el juez es excepcional. Lo normal es su aplicación por los particulares (contratos de compraventa, celebración de matrimonios, etc.).

El Derecho administrativo, en el cual el aspecto contencioso no constituye tampoco la faceta primaria, introduce un elemento entre la norma y el particular: la Administración, a través de los funcionarios.

Para que el Derecho cumpla con su misión esencial de respuesta es necesaria una continua comunicación entre profesores y prácticos del Derecho, entre Administración y particulares.

**B) EL PROTAGONISMO
DEL TERRITORIO COMO FACTOR
DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

La importancia del territorio es algo consustancial al Derecho; éste es, en buena parte, ley de la tierra.

Cuando el territorio se pone en primer lugar se descubre la irracionalidad de la distribución de competencias. Y es lógico, pues, el poder político—y su trasunto, la competencia administrativa—reclama una clientela asentada en un territorio. El espacio es una medida del poder y un sano criterio para examinar la racionalidad de su ejercicio.

El territorio ha de ser elemento de unidad de la varia acción administrativa. Respecto de la Administración periférica, partiendo del criterio unitario del territorio, no parece racional que se proyecten en él las divisiones organizativas de base sectorial que definen la organización central. Además, no basta un delegado ministerial como único decisor, sino que éste ha de estar estrechamente relacionado con el gobernador civil.

Un mismo territorio es normalmente el área de actuación de autoridades distintas. Esto plantea algunos problemas: relaciones de la Administración local entre sí, y de éstas con la Administración central.

Refiriéndonos al problema de las Administraciones locales, ya hemos visto la inadecuación de los términos municipales para el ejercicio de una serie de funciones locales.

Ahora bien, el entorno rural es una parte esencial de las áreas ciudadanas. Por esto, la reorde-

nación del conjunto debe responder a una unidad de concepción.

El camino para una regulación realista de nuestros entes locales no consiste exclusivamente en arbitrar regímenes diferentes para municipios urbanos y municipios rurales. No es haciendo descender la norma jurídica hasta adaptarla a la realidad sociológica local como se soluciona el problema (en muchos casos la realidad sociológica de nuestros entes locales no ofrece base suficiente para soportar la norma jurídica). La solución es ampliar la base, ensanchar el territorio para que pueda darse la integración superadora de medios de vida, hoy calificables de urbanos y rurales.

Principios básicos en la reforma: eficacia y representatividad:

- La eficacia supone: que las funciones locales y los servicios se desarrollen o se implanten atendiendo solamente a sus condicionamientos internos (técnicos, económicos; ejemplo, volumen de actividad que exige la rentabilidad de un servicio) y políticos (umbrales máximos y mínimos para mantener o conseguir un nivel adecuado de convivencia o solidaridad).
- La representatividad supone: la participación de los municipios en la toma de las decisiones que les afecten.

2. Ordenación de los asentamientos humanos

A) ORDENACIÓN URBANA

El urbanismo intenta ser la respuesta a la desorganización y es-

trangulamiento progresivo del sistema de convivencia y comunicación del hombre. Pero la gran paradoja de la organización urbana es su necesidad de anticipación y su tardía proyección real, a remolque de problemas ya creados.

El urbanismo, como preocupación consciente y autónoma, data del siglo XIX. La revolución industrial nos lleva a una sociedad urbana.

B) EVOLUCIÓN DEL URBANISMO

La historia de la ordenación urbana, como historia jurídica, revela el contexto social en que se ha producido.

a) El urbanismo como ordenamiento estético y sanitario de las aglomeraciones urbanas. Es el urbanismo de delineantes. La sociedad a la que corresponde estas soluciones es una sociedad burguesa en la que aún no se ha operado la sectorización horizontal del asentamiento en zonas residenciales, barrios medios y suburbios obreros.

b) Urbanismo como instrumento de política laboral. Añadida a las dos motivaciones anteriores se une, a veces, una motivación de política laboral (creación de puestos de trabajo).

c) El urbanismo como ordenación racional de la utilización del suelo urbano. Conseguir una ambientación ciudadana que haga posible un desarrollo vital.

El exponente genuino de esta fase del urbanismo será el plan de ordenación urbana. A esta visión responde nuestro ordenamiento vigente, que acentúa su preocupación por los espacios abiertos,

zonas verdes, zonificación y plan (lo cual supone un enfrentamiento global del hecho urbano, en un esfuerzo por racionalizar y hacer tolerable la vida ciudadana).

Ahora bien, el urbanismo ya no se puede reducir al recinto urbano, cuyos límites son cada vez más convencionales. La mera planificación física del suelo es insuficiente por los nuevos acontecimientos socioeconómicos.

Aparece la idea del urbanismo regional, las áreas metropolitanas. Más allá del urbanismo aparece la ordenación del territorio: acondicionamiento del territorio, su reordenación, que implica algo más que la geografía voluntaria, que engloba la revalorización de la tierra y el desarrollo comunitario y económico. Más ambiciosa es la idea del *environment*, del medio ambiente, con su lucha por la limpieza atmosférica, la lucha contra los ruidos y la congestión del tráfico, la defensa de la naturaleza y el paisaje, del patrimonio artístico. Uno de sus aspectos es el acondicionamiento del territorio para un asentamiento racional de la población.

C) ACONDICIONAMIENTO DEL TERRITORIO Y ASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN

La reordenación del territorio comprende y trasciende la idea del urbanismo por el ámbito al que se aplica, pero sobre todo por las acciones que entraña.

Según Roulin, el acondicionamiento del territorio es la ciencia o el arte que tiene por objeto la organización y la distribución del

espacio regional o nacional de las diversas actividades humanas en función de las necesidades del individuo y de la colectividad.

Por su parte, Petit lo define como la búsqueda de una mejor distribución de los hombres en el marco geográfico de la nación en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.

En definitiva, el acondicionamiento del territorio busca el asentamiento de la población con unos criterios racionales, basados en una idea de justicia.

Por esto supera a la planificación urbanística (simple planificación física), que no atiende a los servicios necesarios en cada núcleo urbano.

Esto es, que la planificación urbanística (a que se refiere la ley del Suelo), que hace alusión a una sola dimensión conceptual del espacio—la dimensión física—, ha de completarse con la planificación económica—previsiones sobre el aprovechamiento económico del espacio—, logrando una planificación integral del territorio.

El desarrollo de un territorio (su ordenación) ha de ser integral. Esto produce unas consecuencias:

- Necesidad de operar en áreas más amplias que las estrictamente urbanas (insuficiencia de los términos municipales).
- Necesidad de dotar de un equipo colectivo adecuado a los núcleos de población.

a) *Áreas más amplias.*—Es ineficaz la solución del artículo 202 de la ley del Suelo que se refiere

a las mancomunidades y agrupaciones forzosas.

Un urbanismo que atienda sólo a la ciudad es radicalmente insuficiente y quedará desbordado de inmediato por el dinamismo real del fenómeno urbano, que se desenvuelve en espacios cada vez más amplios.

La tipología sería: municipio-districto, municipio-comarca, área metropolitana y provincia.

La idea que ha de servir de base a la correspondiente articulación de competencias sería la de que el territorio tiene que ser un auténtico protagonista. Y las corporaciones, enraizadas en la tierra, deben tener la responsabilidad de contribuir decisivamente a su desarrollo.

b) *Dotación de equipo colectivo adecuado a los núcleos de población.*—Es uno de los objetivos de la ponencia del desarrollo regional de cara al III Plan de Desarrollo Económico y Social.

Dada la estructura de nuestros asentamientos de población es necesaria la concentración de servicios, que también viene reclamada por los condicionamientos técnicos de los mismos; para hacerlos rentables social y económicamente exigen una *clientela* suficiente, un volumen determinado de usuarios. Esto implica la selección de núcleos a la que anteriormente nos hemos referido.

En definitiva, se trata de evitar que el hábitat rural signifique un modo de vida inferior y las ciudades un modo de vida prehumano, propicio al desarraigo y las neurosis.

3. Medio ambiente

A) Constituye una preocupación universal, muestra de la atención creciente de todos los países por la calidad de la vida, por el modo de vida, por encima de los criterios cuantitativos y rudimentarios de la renta *per capita*.

La preocupación internacional culminará en 1972 con la Conferencia de la ONU sobre el medio humano, en Estocolmo, donde se prepara una «Declaración universal sobre el medio humano».

Durante los últimos años, el objetivo de la política social y económica ha sido la eliminación de la pobreza y el crecimiento del bienestar material.

Superados estos problemas, las sociedades, materialmente hartas, exigen objetivos distintos a los del mero crecimiento material. Para los ciudadanos de estos países no prima el PNB; sus preocupaciones se centran en el «agobiante» acontecer cotidiano.

Surge así un nuevo problema, ligado íntimamente al crecimiento económico, causado por una planificación inadecuada y parcial. La naturaleza, todos los bienes comunes de la sociedad humana—aire, agua o tierra—no son infinitos, y es ahora, roto ya el equilibrio biológico en múltiples áreas y sectores, cuando la humanidad siente ese límite y ve con escándalo la degradación de sus bienes más preciados.

B) El medio ambiente en España. Problemas:

a) Contaminación (suelo, agua y aire):

— Contaminación de ríos cercanos a zonas industriales.

— Contaminación de aguas marítimas litorales en las costas del golfo de Vizcaya y en las concentraciones urbanas de las costas del mediterráneo.

— Contaminación en Madrid, Barcelona, Bilbao, Avilés y otras ciudades industriales, con los problemas derivados del rápido crecimiento urbano y de la industrialización.

b) Ruidos, conservación y defensa de la naturaleza y del paisaje y del patrimonio cultural; deterioramiento progresivo del ambiente urbano.

Es necesaria una actuación coordinada y global (hasta ahora los ministerios han actuado individualmente) de los departamentos ministeriales, corporaciones locales y de la sociedad en general.

La política de *calidad de la vida* debe acompañar al crecimiento cuantitativo material. El III Plan acoge estas medidas de defensa o mejora de la calidad del entorno vital. Así, en el seno de la ponencia del desarrollo regional se creó un comité interministerial por acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 29 de enero de 1971 para el acondicionamiento del medio ambiente, con el fin de coordinar y promover a escala nacional todas las necesidades e iniciativas referentes a la protección general y revalorización del medio ambiente. Ha de recopilar toda la legislación sobre la materia para actualizarla y reforzarla. Dicho comité está formado por representantes de aquellos ministerios en los que el am-

biente plantea problemas dentro de su parcela administrativa.

c) *Estrategia cara al III Plan de Desarrollo Económico y Social.*— Se parte de que el medio ambiente es un requisito necesario para conseguir el desarrollo integral del hombre.

Se plantean problemas económicos, jurídicos, organizativos, fiscales, técnicos, sanitarios, científicos, educativos, informativos y de investigación.

El planteamiento de esta política no se adapta aún a las estructuras y mentalidad de nuestra Administración, dado su carácter interdisciplinario, por esto, esta política exige un nuevo *modus operandi*.

Y así, choca con la estructura departamentalizada de nuestra organización administrativa.

El III Plan implica un plazo demasiado corto para esta enorme tarea y grandes desembolsos.

Se procederá en etapas:

Como tarea previa podíamos citar la de sensibilizar a la sociedad. A continuación:

1.º Diagnosticar los problemas más importantes en cada zona.

2.º Analizar esta problemática.

3.º Determinar las directrices, metas y objetivos para establecer las prioridades de actuación.

4.º Decidir las medidas a adoptar.

5.º Disponer de los instrumentos adecuados.

6.º Establecer unos mecanismos de control de los logros.

La instrumentación jurídica la podríamos sintetizar en estos elementos: prohibiciones, restricciones, medias disuasorias, autorizaciones condicionadas, recomenda-

ciones, normas facultativas, normas obligatorias, directrices, acuerdos, convenciones, programas de desarrollo y planes generales.

Instrumento esencial es la investigación, que convierte lo perjudicial e inútil de la actividad residual de las empresas en algo aprovechable para la comunidad y restaurador del equilibrio ecológico.

Luchar por el acondicionamiento del medio ambiente es luchar por un entorno que permita al hombre desplegar al máximo todas sus posibilidades en el seno de una comunidad cada vez más relacionada, más interdependiente.

CAPITULO III

Desarrollo regional

PLANTEAMIENTO GENERAL

En el III Plan de Desarrollo se establece, como ahora veremos, un nuevo enfoque del desarrollo regional que abarca, de hecho, estos dos puntos:

- Completa lo hecho por los dos planes de desarrollo anteriores.
- Intenta integrar la estructura económica espacial y sectorial. La política de desarrollo regional no es un simple complemento de planificación a nivel nacional ni un añadido a la planificación sectorial, sino que tiene carácter sustantivo (elemento fundamental del Plan). El engarce entre planificación

sectorial y planificación regional se realiza en el III Plan a través de los siguientes instrumentos: a) política de los asentamientos metropolitanos, urbanos y rurales; b) política de localización industrial; c) formulación de acciones en infraestructura y actividades sectoriales, así como de unos programas regionales selectivos.

Hasta ahora, la novedad del desarrollo regional habían sido los polos de desarrollo industriales (que sólo son una pieza del desarrollo regional), y que no han provocado el despegue en todas las regiones poco desarrolladas en las que están funcionando; además, se trata de una política a largo plazo, por lo que aún carecemos de la necesaria perspectiva para juzgarla.

La política de polos ha intentado corregir la organización económica espacial del país, cuyos efectos son:

- La deficiente red infraestructural que tampoco ha sido debidamente atendida por la institución que analizamos; mucho más preocupada del aspecto fiscal (constitución de *oasis fiscales*), que del aspecto infraestructural.
- Insuficiente dotación de capital social.

No obstante, tienen el significado—junto con los Planes Provinciales de obras y servicios—de haber sido las primeras acciones del Estado para paliar el desequilibrio regional.

Además, los resultados de la política de los polos han sido mal interpretados, pues además del despegue económico propiamente dicho, los efectos que produce una política de polos, y que no han sido debidamente destacados, los podemos sintetizar así:

- Polarización psicológica: innovaciones empresariales, etcétera.
- Polarización técnica: resultado de los efectos externos de la producción y del progreso técnico.
- Polarización de las rentas: cambios en la distribución funcional y personal de las mismas.

Los efectos de los polos no han constituido, pues, sólo un incremento de la producción, sino también una intensificación de las interdependencias entre las industrias, un comportamiento innovador de estas mismas industrias, etcétera.

El talón de Aquiles de los polos industriales han sido, como decíamos antes, las infraestructuras. Para las empresas es más importante gozar de unas infraestructuras adecuadas que disfrutar de los beneficios del régimen jurídico de los polos.

El éxito de los polos no puede fiarse a su condición de *oasis fiscales*, sino a su inserción en un sistema de comunicaciones. Por esto, la planificación de las comunicaciones es un tema indispensable para el planteamiento del desarrollo regional.

Hay que tener una concepción clara del desarrollo regional; no

se trata de simples acciones sectoriales—agrícolas o turísticas—, ni tampoco de polos o polígonos industriales. El desarrollo regional pretende descubrir la auténtica vocación de cada región, trata de combatir por la armonía: ni excesiva igualdad ni excesiva desigualdad. Intenta llevar el principio de igualdad de oportunidades hasta el último rincón de España; defiende el libre enraizamiento del hombre en la tierra; opera con criterios de justicia y racionalidad en la industrialización y asentamiento de la población; tiene como norte de su actuación la vertebración del territorio, la constitución y vigorización del armazón regional; proclama la necesidad y obligatoriedad de una auténtica solidaridad regional; en suma, se pretende ayudar a configurar una imagen más equilibrada, mejor compuesta, de España.

El que se plasma en el III Plan de Desarrollo se caracteriza por su carácter selectivo. Para ello se ha tomado como núcleo fundamental de referencia la definición y jerarquía de los núcleos de población, desde las áreas metropolitanas hasta los núcleos rurales.

Ahora bien, hay una serie de equívocos sobre el desarrollo regional que es preciso eliminar:

En primer lugar el desarrollo regional no se puede plantear con demagogia, esto es, presentarlo como una serie de reivindicaciones igualatorias que ignoren las exigencias que se derivan de la solidaridad y la limitación de recursos.

En segundo lugar, el desarrollo regional tampoco es un plan asistencial a zonas atrasadas. Es ne-

cesaria la ayuda estatal, pero también, la idea de protagonismo en quienes van a ser sus beneficiarios.

NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO REGIONAL

Hay que considerarlo a dos niveles:

- Toma de decisión frente a los dilemas económicos que plantea la consideración del espacio.
- Implicaciones institucionales y políticas.

a) La dimensión profunda del desarrollo regional. Una apreciación superficial considera equivalentes el desarrollo regional y la renta *per capita* o unidades de consumo.

Pero la finalidad última del desarrollo regional reside en crear las condiciones necesarias para que los hombres puedan desplegar al máximo sus posibilidades, sin más limitaciones que las que resulten del ejercicio racional de su propia libertad.

En definitiva, la política de desarrollo regional pretende una distribución geográfica de las actividades económicas y sociales, que sea armónica, atractiva y eficaz. Se trata de aumentar la aportación de las distintas regiones al producto nacional; pero también de hacer más justa su distribución y más real la solidaridad de todas las tierras de España. Por esto, el desarrollo regional tiene dos connotaciones esenciales: la justicia y la solidaridad.

La preocupación del desarrollo regional no es multiplicar las soluciones individuales, sino lograr soluciones colectivas.

Frente a la idea de crecimiento económico (e incluso de mejor distribución de los bienes económicos), se impone la idea de mejorar la calidad de la vida del hombre (crear un equipo colectivo que permita su utilización y disfrute por el mayor número de personas). De esta forma, el objetivo fundamental es la creación de una igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes colectivos: educación, sanidad, cultura, ocio, promoción profesional, medio ambiente. Las desigualatorias condiciones geográficas deben compensarse por el desarrollo regional.

A esa igualdad de oportunidades se opone, a veces, la geografía. El espacio no es neutro; puede dificultar o favorecer el juego de algo que es básico para el desarrollo económico: se trata de la capacidad de generar o importar innovaciones y de los canales por los que se difunden las innovaciones a todo el país. Las grandes áreas metropolitanas son los puntos en que se generan e introducen las innovaciones. El canal por el que estas innovaciones se difunden a todo el territorio es el sistema de ciudades y cabeceras de comarca. El desarrollo nacional es, en gran medida, el desarrollo de estos tres tipos de asentamientos.

b) Dilemas económicos de desarrollo regional. No se trata de una opción política o social frente a una alteración económica. El dilema es combinar una política de desarrollo regional y de desarrollo nacional en un marco uni-

ficador de ordenación del territorio.

La política de desarrollo regional ha de resolver unos dilemas previos para compatibilizarla con la política de desarrollo sectorial. Las alternativas que se plantean son: crecimiento o bienestar (eficiencia o equidad); desequilibrio o equilibrio; concentración o dispersión.

1) Eficiencia o equidad. Es preciso intentar compatibilizar el dilema eficiencia-equidad del siguiente modo. El desarrollo regional no puede oponerse a la necesidad de conseguir un óptimo crecimiento del PNB mediante una óptima asignación de recursos y, por tanto, debe tratar de mejorar la integración de las economías regionales entre sí para conseguir una economía nacional más interdependiente. De otro lado, el desarrollo regional exige reducir las diferencias interregionales en los niveles de crecimiento (producción) y bienestar (renta), así como reducir al mínimo las diferencias de oportunidades de empleo entre las distintas regiones. Pero la necesaria transformación de la sociedad y de la economía en todas las regiones no implica una uniformidad de políticas y de programas en todas las regiones, sino trazar distintas políticas y programas para cada una de ellas (mutuamente dependientes unas de otras).

2) Selectividad o uniformidad. Se trata de elegir entre el desarrollo concentrado en algunas regiones o el desarrollo igualitario o lineal en todas ellas. Lo ha estudiado Albert Hirschman en su teoría del *desequilibrio controla-*

do. Se impone un compromiso pragmático.

Parece que el criterio—sobre todo a corto y medio plazo—conveniente para traer más recursos al proceso productivo es el desarrollo concentrado en algunas regiones.

3) Concentración o dispersión. La alternativa concentración-dispersión, que supone resuelta la alternativa anterior, puede resolverse fomentando el desarrollo de metrópolis de equilibrio en las regiones menos desarrolladas y concentrando los recursos disponibles en las ciudades de tipo medio y los demás núcleos seleccionados para conseguir la mayor irradiación de los valores urbanos y de los procesos de innovación. La articulación de los núcleos de población y la accesibilidad de las distintas zonas del territorio, mediante la mejora de las comunicaciones y transportes, a los servicios que ofrecen las ciudades, constituyen los objetivos de esta estrategia.

Como puede deducirse de estas diferentes alternativas, una política urbana y regional debe conseguir una localización de las actividades productivas que, en cada etapa del desarrollo, sea la más adecuada para promover un proceso eficaz de crecimiento económico. En este aspecto, lo fundamental para el futuro de nuestro país no está en que todas y cada una de las regiones dispongan de todos y cada uno de los medios e instrumentos productivos necesarios, sino en lograr a nivel nacional una armonía y un equilibrio entre las especialidades de cada una de las regiones. Lo im-

portante es que esta especialidad regional se alcance de acuerdo con la vocación de las regiones, es decir, con sus posibilidades, sus aspiraciones racionales, con sus medios y con sus recursos.

De otra parte, la política urbana y regional ha de conseguir la articulación ponderada del territorio y la accesibilidad de sus distintas zonas a las ventajas que ofrecen las ciudades. Esta articulación conduce a prestar la debida atención a los problemas que plantean las áreas metropolitanas, urbanas y rurales, y en general, a la necesaria jerarquización de los núcleos de población, para conseguir una mejora sustancial de las formas de vida y de la calidad de vida de todos los españoles.

c) Implicaciones políticas del desarrollo regional: nos lleva al problema de la participación. Los beneficiarios del desarrollo de un territorio, totalmente responsabilizados, han de ser protagonistas del mismo. El desarrollo comunitario es una respuesta a esta exigencia y se pretende que juegue un papel relevante en la promoción de la vida rural y urbana.

El desarrollo regional debe suponer una ampliación del horizonte habitual en que se mueven los poderes locales y que, según veíamos, supera y requiere la institucionalización de unas estructuras permanentes que posibiliten la participación de las instancias locales en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Un punto importante será lograr la coordinación en la adopción de decisiones.

El desarrollo regional, por encima del marco económico y social,

es un intento de mejorar la imagen de España y hacerla más apta para la convivencia.

d) Objetivos del desarrollo regional y su instrumentación.

1) Vocación de las regiones: Se trata de la promoción del desarrollo teniendo en cuenta la vocación económica de las regiones.

En primer lugar, promover el máximo desarrollo económico de un país significa impulsar y ordenar, con especial atención, aquellas regiones con sectores más dinámicos y cuyo sistema urbano y metropolitano esté mejor intercomunicado.

Por ser soporte del desarrollo económico, el III Plan va a considerar el sistema metropolitano y urbano como el marco adecuado para la programación espacial de la inversión sectorial. El III Plan ha operado sobre quince áreas metropolitanas y urbanas. Su estudio se ha hecho a dos niveles:

- A nivel global se ha establecido la zonificación de las áreas metropolitanas y urbanas, así como las prioridades de desarrollo y criterios de planificación.
- A nivel concreto se han abordado los problemas de cada una de las regiones. Del estudio conjunto se ha obtenido el programa de inversiones para cuatro años.

En segundo lugar, la vocación económico-regional significa el estudio de la localización industrial deseable (teniendo en cuenta las acciones estatales y la iniciativa privada).

En tercer lugar, significa ope-

rar una verdadera integración de la economía nacional.

En cuarto lugar, implica la puesta en marcha de unos pocos programas regionales selectivos. La idea es que, aunque el crecimiento sea la condición indispensable para que se eleve el nivel de vida de todo el país, hay que evitar desequilibrios más allá de unos límites. Estos programas se harán en Canarias, Galicia y Sureste (seleccionados después de examinar qué regiones subdesarrolladas contienen recursos humanos y naturales susceptibles de explotación).

Con todo esto se trata de impulsar un desarrollo que responda a las posibilidades y a las aptitudes de cada región dentro del conjunto nacional, sin olvidar la integración de áreas supranacionales.

2) Vertebración del territorio. El acondicionamiento del territorio, con la finalidad de establecer una red conveniente jerarquizada de los asentamientos humanos, es la base de toda actuación regional (evitando la supercongestión de las metrópolis).

Trabajo importante para la vertebración es la selección de núcleos que se ha hecho en España. Para plantear de manera realista la redención del medio rural es indispensable poder concentrar los servicios en determinados núcleos, facilitando el acceso a los mismos a todos los habitantes de la zona. En los núcleos no seleccionados también se han de realizar obras básicas o vitales y fomentarse el desarrollo comunitario.

El III Plan considera el sistema metropolitano y urbano como puntos neurálgicos de la programa-

ción regional para resolver los problemas que afecten a la gran mayoría de la población española. Para ello, cada región se articula en áreas metropolitanas, áreas urbanas y metrópolis de equilibrio, ciudades de tipo medio, otras poblaciones urbanas y cabeceras de comarca.

3) Organización de la participación regional para el desarrollo. Es necesario un aparato institucional poderoso: técnico, administrativo y representativo.

Hay que operar con técnicas regionalizadas: contabilidad regional, regionalización del programa de inversiones públicas, etc.

Organización de la participación social: el desarrollo regional es un reto a la misión y capacidad de las entidades locales. La LRL y la Ley del III Plan han de atacar el problema. Es importante el tema del asociacionismo de los entes locales. Lo fundamental es que, individualmente o asociados, las Corporaciones locales tengan una mayor incidencia en el proceso de desarrollo. Y no sólo en lo que se refiere a la programación y a las actividades de su propio territorio, sino mediante su intervención en las instancias que adopten las decisiones a nivel nacional.

Pero, y con esto concluimos esta parte, no podemos comprender los objetivos de nuestro actual desarrollo regional, sino dentro de los que caracterizan al III Plan de Desarrollo Económico y Social.

El III Plan de Desarrollo no puede contentarse con el incremento de la renta nacional, ni siquiera con su más equitativa distribución. Hay que tener concien-

cia de los grandes problemas actuales: democratización de la enseñanza, dignificación del mundo rural, promoción social de los trabajadores, medio ambiente. Los objetivos del III Plan de Desarrollo no sólo miran al individuo, sino también a la colectividad y a su entorno vital.

CAPITULO IV

Epílogo sobre Galicia

LA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL Y SU PROYECCIÓN SOBRE GALICIA

Comenzaremos refiriéndonos a algunas de las conceptualaciones erróneas, y sobre todo incompletas, con que frecuentemente se ha etiquetado al desarrollo regional. Esto no es sólo desconcentración industrial, ni se trata solamente de acciones sectoriales de carácter agrícola o turístico; tampoco es equivalente a la política de polos y polígonos. Ni se puede concebir como un simple plan asistencial a las regiones desfavorecidas.

El desarrollo regional se define en una serie de notas constitutivas, que constituyen la necesaria síntesis de las que hemos ido enumerando a lo largo de la exposición:

- Constituye una lucha continua por la armonía.
- Trata de descubrir la vocación auténtica de cada región, para que pueda desplegar al máximo todas sus posibilidades.

- Intenta llevar el principio de igualdad de oportunidades no sólo a los hombres, sino a las comarcas, provincias y regiones.
- Constituye uno de sus objetivos claves la industrialización y el asentamiento de la población realizados con criterios de justicia y de racionalidad.
- Trata de defender el enraizamiento del hombre en la tierra, siempre que tal ligazón sea fruto de una decisión libre.
- Intenta crear nuevas solidaridades, estableciendo una jerarquía y un entramado entre los distintos núcleos de población, en un intento de constituir o vigorizar el armazón regional—áreas metropolitanas, urbanas y rurales.
- Trata de llevar al primer plano la solidaridad regional para configurar una imagen más equilibrada de Galicia y de las demás regiones de España.

Constituye la infraestructura de todas estas notas la afirmación de que el desarrollo no puede medirse sólo por unidades de consumo. Importa cada vez más el modo de vida. En definitiva, el objetivo del desarrollo no consiste sólo en multiplicar el patrimonio individual, sino en establecer una igualdad de oportunidades para el acceso a los bienes que deben ser de todos. Así, pues, la mejora de los servicios y la mejora del equipo colectivo es un objetivo preferen-

te de la política de desarrollo regional.

Centrándonos ya en el caso gallego, habría que establecer algunas precisiones. Una de ellas—que estimamos básica—es la afirmación de que el Estado ha de poner las condiciones para el despegue de la región en la medida que reclama la justicia, aconseja la solidaridad y permiten los recursos.

El III Plan de Desarrollo va a tratar a la región gallega como unidad. Se ha iniciado la elaboración de un programa regional selectivo, que implicará la regionalización de las inversiones. Piezas fundamentales de este programa son el Plan de Educación y el Plan de Carreteras de acceso a Galicia, que van—juntamente—a convertir a esta región en pionera del desarrollo regional. Estos planes, aunque no tengan una repercusión inmediata deslumbradora, constituyen los cimientos necesarios para un desarrollo real a largo plazo y tratan de superar el secular aislamiento físico e intelectual del noroeste español.

Pues bien, felizmente en marcha los planes que han de romper necesariamente el *cercos exterior* de la región galaica, es preciso luchar también por romper el *cercos interior* que ha impuesto la topografía dentro de la región. A este objetivo se encamina—junto con otras acciones—la labor de *planes provinciales*.

Los objetivos propuestos no pueden conseguirse sin una firme solidaridad. Aunque en este momento sólo hago alusión a la *solidaridad* de las Administraciones

que operan en un mismo territorio. Habrá que alcanzar una planificación provincial única, que no esté de espaldas a la de las provincias vecinas y a los planes de alcance nacional.

Los planes provinciales no reflejan todo lo hecho en las provincias. No son, desde luego, un sucedáneo del desarrollo; pero sí constituyen una de sus parcelas. El aumento de la renta *per capita*

no tendría mucha importancia si no sirviese para mejorar el *modo de vida* de los hombres. El desarrollo, en su dimensión más profunda, significa poner las condiciones para que los hombres desplieguen al máximo todas sus posibilidades, sin más limitaciones que las que derivan del ejercicio responsable de su libertad.

ENRIQUE HERVÁS CUARTERO

Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública

INSTITUTO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

Títulos publicados:

ESTUDIOS

- LOS ORIGENES DEL DERECHO PRESUPUESTARIO ESPAÑOL, de Esteban López Escobar, 434 páginas, 400 pesetas.
- TEORIA DEL EQUIVALENTE ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, de Gaspar Ariño Ortiz, 424 páginas, 400 pesetas.
- LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL (Bases de su régimen jurídico), de Gaspar Ariño Ortiz, 456 páginas, 450 pesetas.
- LEY Y REGLAMENTO EN EL DERECHO PUBLICO OCCIDENTAL, de Alfredo Gallego Anabitarte, 376 páginas, 400 pesetas.
- ORGANIZACION Y CONTROL DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO EN ESPAÑA, de Francisco Sosa Wagner, 278 páginas, 300 pesetas.
- DERECHO GENERAL DE ORGANIZACION, de Alfredo Gallego Anabitarte, 398 páginas, 350 pesetas.
- LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, de Juan Alfonso Santamaría Pastor, 484 páginas, 450 pesetas.

ESTUDIOS DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

- ACTAS DEL I SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION, 608 páginas, 800 pesetas.
- ACTAS DEL II SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION, 670 páginas, 500 pesetas.
- EL CORREGIDOR CASTELLANO, de Benjamín González Alonso, 444 páginas, 700 pesetas.
- LOS MEDIOS PERSONALES DE GESTION DEL PODER PUBLICO EN LA HISTORIA ESPAÑOLA, de Jesús Lalinde Abadía, 224 páginas, 450 pesetas.
- LA ILUSTRACION Y LA REFORMA DE LA UNIVERSIDAD EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII, de Antonio Alvarez de Morales, 216 páginas, 300 pesetas.
- LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA, de Joaquín Oltra, 196 páginas, 200 pesetas.

CUADERNOS DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

- ADMINISTRACION Y JUECES: Gubernativo y Contencioso, de Alfredo Gallego Anabitarte, 164 páginas, 150 pesetas.

Pedidos a Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid 10