

PLANIFICACION ESTATAL Y PLANIFICACION LOCAL *

POR

JOSÉ ORTIZ DÍAZ

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. OPORTUNIDAD E INTERÉS ACTUAL DE LA TEMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA.—II. NECESARIA DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO.—III. EL MARCO JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN ESTATAL: 1. *Los principios constitucionales*. 2. *Problemas a nivel de procedimientos legislativos*. 3. *La planificación económica general en España: El Plan de Desarrollo, Ley del Plan y Plan en sí*. 4. *Los planes sectoriales. Atipificación de los mismos*.—IV. PLANIFICACIÓN Y ENTIDADES TERRITORIALES LOCALES: 1. *Heteroplanificación de las Corporaciones locales*: 1.1 Incidencias y vinculaciones de la planificación estatal respecto a los planes de las Corporaciones locales y sus competencias. 1.2 Eficacia económico-social y cumplimiento jurídico del Plan. 2. *Autoplanificación de las Corporaciones locales*. 3. *Autoplanificación y poderes gubernamentales sobre la misma*: 3.1 Autoplanificación sometida a tutela aprobatoria de la Administración del Estado. 3.2 Autoplanificación autónoma, coordinada con los planes estatales. 4. *Vinculación para la Administración del Estado de los planes de las Corporaciones locales*.—V. UNIDAD, VARIEDAD Y COORDINACIÓN DE PLANES.—VI. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA. TERRITORIALIZACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

I. OPORTUNIDAD E INTERÉS ACTUAL DE LA TEMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA

Al plantearnos la elección del tema adecuado, para esta lección inaugural de curso de la Universidad de Málaga, pensamos en una materia que ofreciera interés público actual, aunque conectada a la Facultad de Ciencias Económicas, a la cual pertenezco, y que por otra parte pudiera ser abordada desde la perspectiva jurídico-administrativa, como corresponde a la disciplina que en ella profeso. El interés de la planificación resulta innecesario destacarlo.

Además de la trascendencia científica general que presenta, ofrece actualidad e interés en España, a cuya realidad nos referiremos principalmente.

* Texto de la lección de apertura del curso académico 1974-75 en la Universidad de Málaga.

La planificación viene constituyendo entre nosotros, en los últimos años, cuestión de gran importancia, debido a la política planificadora de la década precedente. En los momentos actuales, la temática ha recobrado, si cabe, oportunidad por diversos motivos. Estamos en trance de elaboración del IV Plan Nacional de Desarrollo. El Gobierno dio un nuevo giro político-administrativo en este campo, mediante la erección, con categoría de Ministerio, dentro de la Administración Central, del de Planificación del Desarrollo. Con la creación de este nuevo Departamento y el cambio de la estructura orgánico-administrativa para la planificación, pudiera abrirse una nueva etapa a la misma en nuestra Patria, cerrándose quizá, por así decirlo, un primer periodo de tarea planificadora.

Se encuentran además en las Cortes, pendientes de discusión y aprobación, dos importantísimas leyes, que afectan a la planificación: la reforma de la Ley del Suelo, cuyos aspectos innovadores se refieren en buena parte a los planes de urbanismo en sus diversas clases y la nueva Ley de Bases de Régimen local, que toca el tema de la planificación por lo que concierne a las Corporaciones locales.

Quizá atravesemos psicológicamente un momento de escepticismo sobre la viabilidad y eficacia de la planificación. La crisis y los desajustes económicos mundiales y sus gravísimas repercusiones internas, parecen dar al traste con cualquier intento o proyecto planificador.

De otra parte, la superación de la idea del simple crecimiento económico, como objetivo absoluto del desarrollo, impone una profunda rectificación en todo el sistema de planificación.

Sin embargo, como recientemente ha puesto de relieve KAISER (1), la virtualidad del concepto de planificación se pone de manifiesto en un ejemplo excepcional, como es el proceso de decisión dirigido a la superación de una crisis: el control de crisis (*crisis management*). Cada vez, es más creciente la posibilidad y necesidad de control de los procesos colectivos. También resulta preciso, como dice el mismo autor, «planificar la limitación», planificar el crecimiento cualitativo y el desarrollo social.

(1) Terminada la elaboración del presente trabajo, acaba de publicarse la obra colectiva, en dos volúmenes, titulada Joseph H. KAISER, *Planificación I-II*. Estudios Jurídicos y Económicos. Edición española de la obra alemana *Planung*, preparada por Gaspar ARIÑO ORTIZ y Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1974.

La altura científica e interés de tal publicación es extraordinaria para el tema de la planificación. Sin embargo, la temática específica de nuestro estudio no se aborda y ya en prensa él, no ha resultado posible hacer referencias más amplias a aquélla.

La planificación constituye una materia científica interdisciplinaria, que debe ser considerada desde distintas perspectivas y aspectos: económico, político, jurídico, etc. (2). Ciertamente, que los de más bulto, mayor importancia y mejor estudiados, parecen ser los económicos, pero tampoco los otros carecen de interés. Son precisamente los menos investigados.

La política económica, las ciencias financieras y fiscales, la sociología, la estadística, las ciencias administrativas necesitan ser armónicamente integradas, para hacer frente con coherencia y racionalidad a los procesos de programación económica y social.

La planificación tiene un origen económico y fundamentalmente es económica, pero no toda planificación posee tal significado. Aun los planes directos y propiamente económicos, llevan implícitas una serie de cuestiones institucionales, políticas, sociales y de otra índole, que varían, naturalmente, según el tipo y carácter de los mismos.

Los economistas buscan y ofrecen las soluciones económicas, pero necesitan imperiosamente del aparato institucional, de la adecuada instrumentación jurídica, para conseguirlas de una manera eficaz, justa y coherente.

No debe olvidarse, finalmente, que la planificación, por encima de todo, supone o debe presuponer una filosofía político-social que la informa, un orden ético y axiológico al que sirve. Se planifica para algo. Un plan en sí, constituye un mero instrumento, una técnica o conjunto de técnicas para alcanzar unos objetivos y al servicio de unos fines. La planificación configura las formas de vida y de convivencia, pero según los fines marcados (3). A pesar de los intentos de despolitizar la planificación con argumentos y significados técnicos, conlleva una intencionalidad, un contenido y unas repercusiones po-

(2) Sobre la planificación en general, cfr. JANNE, *Les problèmes de la planification*. Colloque de janvier, 1962. «Etudes d'Economie Politique». Université Libre de Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay; MADAR et RASTELLO: *Le rôle de l'Etat dans la réglementation de l'économie capitaliste et socialiste*. Turin 1969.

En atención al ámbito de su planteamiento, cfr. Román DEL RÍO: *La planificación supranacional*, tesis doctoral, aún inédita, Málaga 1973.

(3) Cfr. en general sobre el tema: LUCAS VERDÚ: *Constitución-Administración-Planificación. Tres principios básicos reguladores de la convivencia política-occidental*, en «Estudios homenaje al profesor LEGAR-LACAMBRA». Universidad de Santiago de Compostela, 1960.

L. SÁNCHEZ AGESTA: *Planificación económica y régimen político*, en el núm. 3 de esta REVISTA. Madrid, 1950, pp. 29 y ss.

Todo este número de dicha Revista está dedicado a la intervención del Estado en la economía.

líticas de primera magnitud. De ahí, la necesidad de no perderlos nunca de vista.

La planificación española, además, por supuesto, de sus importantísimos aspectos económicos, plantea problemas políticos, sociales y jurídicos (4); los políticos, ciertamente muy ligados a los jurídicos.

El surgimiento de estos problemas jurídicos es un tanto nuevo y los mismos no se encuentran aún resueltos. Ello, lógicamente, se debe a que la planificación constituye fenómeno reciente. Un tanto a remolque de las circunstancias socio-económicas, no ha existido aún tiempo ni reposo, para una madura y adecuada elaboración doctrinal. De otra parte, la Jurisprudencia, no ha tenido ocasión de establecer criterios sobre aquélla, puesto que fueron muy escasos los problemas jurídicos de planes que han llegado a los Tribunales contencioso-administrativos y, en última instancia, al Tribunal Supremo.

Ha sido la materia de urbanismo, cuya planificación se encuentra recogida en la Ley del Suelo, vigente desde el año 1956, sobre la que existen diversos estudios doctrinales, en los que se toca jurídicamente el tema de los planes. Sobre ella ha recaído alguna jurisprudencia en cuestiones concretas de planes de tal clase. Pero no resulta muy abundante.

Por todo ello, puede resultar interesante analizar los principales problemas que desde el punto de vista jurídico-administrativo ha planteado, hasta el momento, nuestra experiencia planificadora. Asimismo, las correcciones que deben operarse para esa nueva etapa que, como hemos dicho, puede abrirse en el Ordenamiento político y jurídico español sobre la materia.

Aun cuando evidentemente el tema ofrece una serie de puntos de carácter institucional que implican una serie de decisiones de tipo político, que corresponden al Gobierno y al Poder público, nosotros examinaremos la problemática de la planificación en España, desde la perspectiva jurídico-administrativa, mediante una serena consideración de carácter científico, como corresponde realizar a un universitario y desde una tribuna universitaria. Me parece que ello puede suponer la aportación, desde el ámbito científico de la Universidad, a un tema de trascendencia para el bien común y de interés general.

Nuestra exposición, por una parte, será de *lege data*, teniendo en

(4) Cfr. LEYVA Y ANDÍA, Antonio de: *Aspectos jurídicos de la Planificación económica*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núm. 768, p. 37, 1970.

BAENA DE ALCÁZAR: *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la Economía*. Madrid, 1969.

cuenta la realidad del Derecho positivo español en la materia, pero al mismo tiempo y para que pueda resultar más fecunda, se tratarán muchos puntos de *lege ferenda*; es decir, manifestando nuestra opinión y nuestros criterios sobre las orientaciones que desde el punto de vista jurídico-administrativo deben informar la planificación española.

II. NECESARIA DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO

No resulta posible aquí, por razones de tiempo y lugar, ni constituye nuestra pretensión, agotar la exposición de la amplia y prolija temática jurídico-administrativa que sugieren de por sí, tanto la planificación estatal como la local. Ello implicaría el analizar por separado, en extenso y en detalle, las mismas, lo que constituye objeto de una investigación en la que estamos empeñados. En este momento nuestro propósito es mucho más limitado.

Vamos a destacar y detenernos preferentemente en los problemas conjuntos, tangenciales, de inserción y conexión que plantean ambas planificaciones que, aunque poseen cada una sus respectivas características, peculiaridades y objetivos, hay que concebirlas, estructurarlas, articularlas y ejecutarlas de forma coordinada y dentro de una unidad común de fines objetivos e ideales. De ahí el título enunciado: Planificación estatal y planificación local. Y ni aun todos ellos podrán ser examinados con la debida extensión.

Precisamente uno de los importantes problemas que ofrece la planificación en España y que debe abordar y resolver la nueva etapa planificadora, tanto a nivel normativo como de ejecución, es el de la coordinación entre sí, de los diferentes planes estatales (generales y sectoriales) y con los de las Corporaciones locales. Nos referimos, no sólo a los planes estricta y directamente económicos, sino también a los sectoriales sobre diversas materias y aquellos otros de la Administración local, como los de urbanismo, que alcanzan una gran trascendencia dentro del fenómeno de la planificación.

III. EL MARCO JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

Los problemas jurídicos que ofrece la planificación en nuestra patria, se plantean al más alto nivel, incluso al rasero constitucional y de procedimientos legislativos.

1. *Los principios constitucionales*

No resulta frecuente que en los textos constitucionales se haga referencia a la planificación o programación económica (5).

En las leyes constitucionales españolas vigentes, tampoco existe una regulación básica, ni referencia a la planificación económica. Nuestro Ordenamiento jurídico contiene importantes disposiciones generales en materia económica, pero sin el rango de normas constitucionales, con el de leyes ordinarias y decretos-leyes.

La planificación económica no está reconocida y regulada en nuestras Leyes Fundamentales (6). La Ley del Plan de Desarrollo tampoco posee el carácter de superley. Los planes económicos generales se introducen en España y son aprobados a nivel de ley ordinaria.

Sin embargo, en nuestras Leyes Fundamentales, sí se encuentran consagrados una serie de principios, en materias de economía y de política económica, que establecen unos criterios jurídicos, preceptos o indicaciones, a los cuales ciertamente debe ajustarse la planificación. La planificación nunca podría ir en contra de dichos principios, que poseen rango y carácter constitucional. Entendemos que tales principios y preceptos deben ser respetados por toda clase de planes, no sólo por los que realice el Estado, sino, por supuesto, por los de los Entes institucionales del mismo, y también por la que lleven a cabo las Entidades territoriales locales.

Los principios y preceptos constitucionales de nuestras distintas Leyes Fundamentales, en materia económica, podrían esquematizarse

(5) El artículo 41,3 de la Constitución italiana, habilita al poder legislativo para establecer los programas y los controles oportunos para que la actividad económica, pública y privada puede ser dirigida y coordinada hacia fines sociales. Cfr. en general sobre el tema: Alberto PREDIERI: *Planificazione e costituzione*. Edizioni di Comunità, Milano, 1963.

La Constitución francesa, por su parte, establece en su artículo 70 que «los planes o proyectos de la ley de programa que tengan carácter económico o social habrán de ser sometidos al dictamen del Consejo Económico y Social».

Sobre Constitución y Administración, con un planteamiento general: cfr. el citado trabajo de Lucas VERDÚ: *Constitución-Administración-Planificación*.

S. MARTÍN-RETORTILLO: *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, en el núm. 50 de esta REVISTA.

Parlamento y Gobierno en la Planificación económica, en el núm. 55 de esta REVISTA.

Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX, en el núm. 49 de esta REVISTA.

(6) Solamente existe una referencia a planes, en nuestras Leyes fundamentales, cuando al señalar las competencias de las Cortes en el artículo 10 de la Ley de 17 de julio de 1942, Ley de rango constitucional, que posee el carácter de fundamental, se habla (en el artículo 10, en el apartado 1) de «los planes nacionales de enseñanza».

en torno a tres criterios, que debe considerarse, presiden e informan la regulación constitucional del orden económico en el actual Estado y Derecho Español.

En primer lugar, un grupo de tales principios señalan el reconocimiento y amparo por el Estado de la propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales (7), y asimismo el reconocimiento por el Estado de la iniciativa privada como fundamento y fuente fecunda de la vida económica de la Nación (8); iniciativa que deberá ser estimulada, encauzada y en su caso suplida por la acción de aquél (9). Recogido en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, Fuero del Trabajo y Fuero de los Españoles.

Un segundo conjunto de preceptos aluden a la subordinación de los valores económicos a los de orden humano y social (10), al interés de la Nación y a las exigencias del Bien común (11); de los intereses particulares al Bien común (12), y de todas las formas de propiedad privada a su función social, a las necesidades de la Nación y al Bien común (13).

El tercer criterio, recogido en nuestros textos constitucionales, prevé que la iniciativa privada sea estimulada, encauzada y suplida por la acción del Estado (14), y permite la posibilidad de que éste asuma por tanto actividades económicas y se convierta en empresario cuando falte dicha iniciativa o lo exijan los intereses superiores de la Nación (15).

(7) Fuero del Trabajo. Declaración 12, núm. 1; Fuero de los Españoles, art. 30.1.

(8) Fuero del Trabajo. Declaración 11, núm. 8.

(9) Ley de Principios del Movimiento Nacional. Principio 10, 2.ª parte.

(10) Fuero del Trabajo. Declaración 3, núm. 4.

(11) Fuero de los Españoles, art. 26, núm. 2.

(12) Ley Orgánica del Estado. Art. 3.º

(13) Fuero del Trabajo. Declaración 12, núm. 1; Fuero de los Españoles, artículo 30.2, y Ley de Principios del Movimiento Nacional, art. 10.

(14) Ley de Principios del Movimiento Nacional. Principio 10, 2.ª parte.

(15) Fuero del Trabajo. Declaración 11, núm. 4.

Puede mencionarse finalmente, el Principio 12 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, que no posee un sentido imperativo, sino más bien de carácter programático en orden a la acción del Estado en el campo socio-económico. Dice así:

«El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo; impulsar el progreso económico de la Nación, con la mejora de la agricultura. La multiplicación de las obras de regadíos y la reforma social del campo; orientar el más justo empleo y distribución del crédito público, salvaguardar y fomentar la prospección y explotación de las riquezas mineras; intensificar el proceso de industrialización; patrocinar la investigación científica, y favorecer las actividades marítimas, respondiendo a las necesidades de la población marinera y a nuestra ejecutoria naval.»

Cabe plantearse la cuestión de si las misiones y funciones que en nuestras Leyes constitucionales se asignan nominativamente al Estado, respecto al orden económico y social, pueden referirse análogicamente —y servata distancia— a los demás entes territoriales que dependen del mismo.

Estimamos que esos principios constitucionales que se refieren directa y expresamente al Estado, son informadores básicos de todo nuestro Ordenamiento constitucional y, por tanto, de aplicación también a las Administraciones locales, en cuanto afecten y correspondan a las respectivas competencias y ámbito de acción de las mismas. Deben, pues, ser respetados y cumplidos por la planificación que realicen las Corporaciones locales.

2. *Problemas a nivel de procedimientos legislativos*

La inexistencia de una previsión legislativa tipificadora de carácter general y de procedimientos sobre la planificación suscita diversos interrogantes y problemas jurídicos y políticos.

En nuestro Ordenamiento jurídico de las Cortes no se prevé ningún tipo de procedimiento parlamentario especial para la elaboración y tramitación de los planes económicos. Hasta ahora, al presentarse ante el Organó legislativo las leyes de los dos primeros Planes de Desarrollo, dentro del marco de las leyes ordinarias, siguieron la tramitación común y general establecida para las mismas. Las Cortes discutían y, en su caso, aprobaban el proyecto de Ley enviado por el Gobierno; pero el texto del Plan propiamente dicho no fue objeto de deliberación pormenorizada.

Sin embargo, con motivo del III Plan, últimamente aprobado, saltaron a la palestra ciertas lagunas de procedimientos y problemas jurídico-formales, que reflejaban unos problemas jurídicos y políticos respecto a los procedimientos, poderes y órganos competentes para la elaboración y aprobación de los Planes económicos generales, y al rango jurídico del acto aprobatorio de los mismos, materias también cuestionables por la doctrina extranjera, porque se plantean también de forma parecida en otros países.

En síntesis, el problema de fondo, que subyace en esas cuestiones jurídico-formales y de procedimientos, deviene del reparto y articulación de funciones y competencias entre el Organó legislativo y el Gobierno, por lo que se refiere a la planificación (elaboración, apro-

bación y ejecución de los planes generales económicos, especialmente de los de desarrollo). La cuestión se encuentra íntimamente ligada, de otra parte, a la naturaleza jurídica del Plan, que afecta a las relaciones entre el Poder legislativo, Gobierno y los Organos ejecutivos de la Administración.

El Plan, y nos referimos fundamentalmente a la planificación occidental, constituye un instrumento de dirección y orientación económica y social de la nación. En este sentido, posee un carácter esencialmente político; viene a ser un gran programa de gobierno, con una duración, en los países continentales, de planificación indicativa (España y Francia) de cuatro años.

Por ello, parece que su elaboración y aprobación debe corresponder al Organó a quien compete la función política. Como tal, aun cuando los diferentes poderes y órganos del Estado participan y ejercen funciones políticas, la función de orientación política, o como dicen los italianos de *indirizzo* político, se encuentra residenciada orgánicamente y es ejercida prevalentemente (fenómeno éste que se acentúa en los tiempos modernos) por el Gobierno, quien orienta el conjunto de la actividad legislativa y administrativa hacia objetivos determinados.

Esté carácter orientador de la política económica y social, mediante el Plan, se señala claramente en el caso español. En el artículo 1.º de la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprobaba el I Plan, se establecía como objetivo marcadamente político del mismo:

2. *«El Plan tiene por objeto conseguir la elevación del nivel de vida de todos los españoles, dentro de las exigencias de la justicia social, y favorecer el desenvolvimiento de la libertad y la dignidad de la persona.»*

El vigente texto refundido de la Ley del Plan (Decreto 1541/1972, de 15 de junio), que recoge las orientaciones finalistas de los tres Planes anteriormente aprobados, señala:

Artículo 1.º:

2. *«Son finalidades primordiales del Plan la constante elevación del nivel de vida, una mejor distribución personal, funcional, sectorial y regional de la renta, dentro de las exigencias de la justicia social, y la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en*

su dimensión personal y familiar, y del bien común de la nación.

3. *Son objetivos generales del Plan la mejora de la estructura y eficiencia de los procesos productivos, una mayor integración en la economía mundial, la consecución y el mantenimiento de la estabilidad interna y externa del sistema económico y asegurar el pleno empleo.»*

En España, la dirección política la realiza orgánicamente el Gobierno, coadyudado poderosamente por la Administración.

El Consejo de Ministros, según el artículo 13, párrafo II de la Ley Orgánica del Estado, es «el Organismo que determina la política nacional».

«La Administración... asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general» (art. 40 LOE).

Por su parte, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 establece que «*compete al Consejo de Ministros aprobar el plan general de actuación del Gobierno» (artículo 10.1)*, y atribuye al Presidente del Gobierno «*elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional, los planes de desarrollo económico del país» (art. 13,6)*.

Ciertamente, la elaboración del Plan exige una competencia técnica en distintas materias y unos esfuerzos, que exceden de la capacidad y misiones propias del Organismo legislativo. Y aun cuando se han sugerido diversas fórmulas (16), Grupos de técnicos en el Parlamento, Comisión parlamentaria relacionada con la Administración (17), etc., para la participación del Parlamento en la elaboración del Plan, por razones prácticas, la tarea planificadora vascula a residenciarse en

(16) Cfr. DEVOLVE ET LESGUILLONS: *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, París, 1964.

(17) Señala S. MARTÍN-RETORTILLO, que la intervención inicial del Parlamento en la elaboración del Plan, podría estructurarse a través del nombramiento de una Comisión Parlamentaria, que institucionalizara sus relaciones con los órganos administrativos encargados de elaborar el Plan.

Cfr. sobre la intervención de los políticos y técnicos en la elaboración del Plan y sobre las fases del proceso de elaboración: MELÁN GIL: *La organización administrativa de los Planes de Desarrollo*. Madrid, 1966, pp. 18 y ss. y la bibliografía allí recogida.

En Francia, la intervención de la Asamblea Nacional en el Plan se realiza en dos momentos, sobre la base de la distinción formal establecida por Ley, entre

el Gobierno. Ni se puede tecnicificar al Parlamento, ni el Plan puede mirarse como una competición entre Parlamento y Gobierno. A juicio de DEVOLVÉ, el Plan no puede ser objeto más que de un impulso único.

Se ha pensado que el Plan debería ser aprobado por el Gobierno, que es quien lo ha elaborado, y puesto que constituye un gran programa de gobierno.

Resulta difícil, dada la composición y funcionamiento del Organó legislativo, que puedan ser discutidos en él, punto por punto, todos los aspectos y detalles de algo tan complejo como es un Plan de Desarrollo. La carencia de los pertinentes elementos de información y juicio, casi impiden a aquél entrar en el análisis y examen de los detalles concretos, que parecen más bien propios de la competencia del ejecutivo.

De otra parte, el Plan forma un complejo entramado de objetivos interdependientes, y las modificaciones parciales o aisladas del mismo, pueden entrañar incoherencias o contradicciones que afecten a su efectividad. Se ha dicho que el Plan sólo puede aprobarse o rechazarse en bloque.

Sin embargo, la exclusión parlamentaria en la planificación se estima va en contra de la democraticidad (el Parlamento es el más alto órgano representativo del país). Además, si el Plan es aprobado por ley, ésta debe ser aprobada por el Parlamento, por lo que se plantea también por tal motivo su intervención en el momento jurídico de la aprobación.

Todo Plan implica en el fondo toda una filosofía político-social de finalidades y objetivos, que afectan de manera fundamental a la estructura y al futuro de la comunidad nacional, y ello sí parece que debe decidirlo el supremo órgano representativo del país, aun cuando se amplíe la participación comunitaria institucionalizada a distintos niveles en la elaboración del Plan.

Por otro lado, si el Plan debe ser sancionado por una Ley, la aprobación de la misma corresponde a las Cortes, que es el órgano legislativo.

las leyes de aprobación de las opciones del Plan y ley de aprobación del Plan, con el consiguiente reflejo en el Reglamento de la Asamblea.

Cfr. el nuevo texto de dicho Reglamento, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1970, pp. 680-757.

SÁNCHEZ AGESTA: *Decisiones políticas de una planificación*, en la obra colectiva citada de KAISER, T. I, pp. 37 y ss., realiza un análisis de los problemas surgidos en la discusión parlamentaria del Plan francés y su paralelismo con la del español.

En definitiva, entendemos, debe encontrarse una fórmula que en el proceso de elaboración del Plan y mediante un *raport* de opciones abiertas, permita a las Cortes pronunciarse sobre las grandes opciones y líneas maestras configuradoras del mismo y, por supuesto, examinar en su momento, mediante el acto de aprobación definitiva del Plan, el debido cumplimiento y acatamiento por su texto, de aquellos respectivos pronunciamientos generales que en su día emitió.

También podría pensarse, dado el carácter de Organó de incitación política que debe corresponder al Consejo Nacional del Movimiento, en su intervención (a través quizá de la Comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional), en la elaboración y establecimiento de aquellas grandes opciones del Plan.

A las Cortes le corresponden también importantes misiones, en la fase quizá más delicada de la planificación, en la de ejecución del Plan. Junto con los diversos procedimientos de control, sobre las actuaciones ejecutivas de la Administración, el tema de la ejecución del Plan se conecta en su parte principal con el Programa de inversiones públicas y la Ley de Presupuestos.

El Programa de inversiones públicas constituye pieza fundamental del Plan. Estos programas se iniciaron en España aprobándose por Decreto. Después se transfirió su aprobación al Organó legislativo y estableciéndose con carácter cuatrienal, coincidiendo por tanto en su duración con la del Plan.

En definitiva, la realización del Programa de inversiones públicas depende de las Leyes de Presupuestos, que son anuales. Los Presupuestos del Estado se aprueban por Ley; por tanto, con el mismo rango jurídico formal que el Plan. Si los conceptos y cifras del Programa no son recogidos en la Ley presupuestaria o resultan modificados por la misma, la virtualidad y eficacia del Plan se ponen en peligro. La soberanía en la ejecución y cumplimiento del Plan se desplaza en gran parte a las respectivas Leyes de Presupuestos.

3. *La planificación económica general en España: el Plan de Desarrollo. Ley del Plan y «Plan en sí»*

En la actual estructura jurídico-formal de la planificación económica general española, y nos referimos en concreto a su principal exponente, el Plan de Desarrollo Económico y Social, entendemos que

—sin perjuicio de la unidad necesaria que implican—, debe distinguirse entre la «Ley del Plan» (18) y el «Plan en sí».

Tal distinción puede servir también para dar luz y aclararnos algunos puntos en orden al procedimiento jurídico adecuado, para la aprobación del Plan, y sobre los efectos de su vinculación jurídica, para los planes y competencias de las Corporaciones locales.

La Ley del Plan

Constituye el marco jurídico con rango de ley formal, que otorga respaldo de tal clase al Plan. Viene a ser la cobertura jurídica, que le da fuerza de obligar y el ámbito legal dentro del que debe regularse y ejecutarse (19).

La Ley del Plan podría considerarse en parte, como una de las llamadas «leyes de aprobación» y también, en cierto modo, y para algunos de sus aspectos, como una de las denominadas «leyes de medida» (*Massnahmengesetz*). Su plazo de vigencia, limitado o determinado (cuatro años), contribuye también a perfilar tales tipificaciones.

Las Leyes-planes y las de Presupuestos se ha estimado que entran dentro de la categoría o clase de leyes singulares, y constituyen las leyes de medida más características en la actualidad (20).

VILLAR PALASÍ (21), sin embargo, incluye a las Leyes de Presupuestos entre las leyes de aprobación, ya que la ley-medida se dirige a personas concretas o concretables y a una realidad ya presente, por lo que no puede darse tal calificativo a la Ley de Presupuestos.

Las leyes de medida —dice GARCÍA DE ENTERRÍA— no contienen un derecho objetivo que atiende a situaciones abstractas, sino que se limitan a «adoptar medidas» para un caso concreto. Este tipo de

(18) El texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social se aprueba por Decreto. 1541/1972, de 15 de junio (BOE núm. 144 de 18 de junio).

Ya por Decreto de 9 de mayo de 1969, núm. 902/1969, se aprobó el texto refundido de la Ley del II Plan, que recogía lo que disponía la misma y aquellos preceptos de la Ley del I Plan, de 28 de diciembre de 1963, que no hablan sido modificados o derogados.

(19) El párrafo 1.1 del texto refundido de la Ley del Plan, dice:

«El Plan de Desarrollo Económico y Social se regulará y ejecutará dentro del marco establecido por las disposiciones del presente texto refundido, con las modificaciones introducidas posteriormente por Ley.»

(20) Cfr. en la doctrina española, GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho Administrativo*, en estenotipia. Madrid, curso 1964-65, p. 63.

(21) *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*. Madrid, 1968, pp. 281, 282 y 348.

leyes, cada día más generalizado, constituye, como hizo observar Carl SCHMIT, que fue el primero que las aisló científicamente, un fenómeno propio del moderno Estado-Administrativo, mediante las cuales se reacciona ante problemas siempre nuevos con medidas nuevas y adecuadas.

Las leyes de medida, entre las que se encuentran para algunos las leyes-planes, son leyes singulares, auténticas leyes, pero ofrecen la característica de que con su cumplimiento agotan sus efectos. Se trata, como se ha dicho, de un fenómeno de duración «predeterminada», «existencialista». Un plan económico tiene carácter consuntivo, deja de producir efectos cuando ya se ha cumplido, mientras que una ley, que regula por ejemplo la mayoría de edad, prolonga sus efectos indefinidamente, con independencia de que haya personas que alcancen esta mayoría de edad.

El problema jurídico fundamental que plantean las leyes-planes es el de su derogación implícita o «por carambola», como se ha dicho, mediante otras leyes ordinarias que puedan referirse también a planes generales, sectoriales o de otro tipo.

Cuando el plan es aprobado por una ley, se plantea una cuestión de autovinculación del poder legislativo por la ley-plan aprobada. Esta autovinculación debe entenderse —dice MEILÁN— en el sentido (22) de que la legislación que se dicte posteriormente, durante la vigencia del plan y sobre las materias del mismo, no debe contradecir sus directrices. La ley aprobatoria del plan es, en este sentido, una ley-cuadro, una ley de principios que, para ser cambiados, han de ser objeto de una declaración expresa de signo contrario (23). Afirma dicho autor (24), que la ley aprobatoria del plan se insertaría en la jerarquía de las normas, entre las de rango constitucional y las leyes ordinarias, bien entendido que su situación preeminente queda limitada a la duración fijada para el plan.

De este modo se llevaría a su última consecuencia la naturaleza del Plan como «reductor de incertidumbres». La seguridad ideal de la ley clásica, ha de conseguirse ahora por ese procedimiento de autovinculación en un contexto donde el particular asiste a una función normativa muy intensa, muy variada y con una vida media

(22) MEILÁN GIL: *Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración Pública*. Madrid, 1958, p. 57.

(23) *Vid. sobre ese concepto* I. CHARPENTIER: *Les lois-cadres et la fonction gouvernementale*. «Revue Droit Public», 1958, pp. 220 y ss.

(24) *Ob. cit.*, p. 58.

corta. Se trata por tanto —agrega MEILÁN— de un fenómeno de duración «predeterminada», «existencialista», de la norma jurídica.

PREDIERI (25) considera la ley del plan como una «ley reforzada», con una eficacia superior a la de una ley formal; fuerza que proviene del contenido y no de la forma de realización que adopta, ni del procedimiento de su elaboración.

Nuestra Ley del Plan de Desarrollo resulta una ley de contenido heterogéneo, por el carácter heterogéneo de su objeto, ya que se regulan materias muy distintas (enseñanza, mejora agraria, sanidad y asistencia social, turismo, política social de rentas, política laboral, comercio exterior, etc.), y también heterogénea jurídicamente, por las diversas técnicas jurídicas que comprende.

Por una parte contiene *finalidades* (26), *directrices* y *objetivos*, sobre todo, en el artículo primero. Ellas pueden servir como criterios de interpretación para la ejecución de la Ley y del propio Plan, en su faceta de gestión administrativa.

La Ley del Plan contiene también normas que establecen criterios de acción (27), *mandatos* y *normas imperativas* (28), tanto para el Gobierno y la Administración como algunas para los particulares.

Contiene, de otra parte, *delegaciones*, *principios* y *normas de habilitación legislativa* y *de autorización* al Gobierno y la Administración, para ciertas actuaciones (29).

Incluye también modificaciones y *reformas de ciertas estructuras e instituciones jurídicas*. Algunas de ellas, en principio, pueden parecer alejadas de la finalidad inmediata del Plan. Se trata de reformas institucionales, que deberían realizarse por leyes distintas a la del Plan. Quizá se ha aprovechado la coyuntura del Plan para reformarlas, en cuanto las mismas pueden facilitar el logro de sus objetivos y finalidades.

La inclusión de dichas reformas en la Ley del Plan, plantea el problema de su vigencia, una vez finalizado el Plan, ya que la Ley del Plan y el Plan son normas consuntivas y tienen su duración limitada a cuatro años. ¿Quiere decir que estas reformas de instituciones

(25) *Pianificazione e costituzione*. Milán, 1963, pp. 343-348.

(26) En algunos casos se habla de finalidades primordiales o preferentes. Así, artículos 7.1 y 2, y artículo 11.

(27) Artículo 17.

(28) Artículo 17.

(29) Autorizaciones o habilitaciones al Gobierno. Artículo 4.2 a) y b).
Habilitaciones condicionadas. Artículo 4.2 b,) párrafo 1. Artículo 10.

normales y ordinarias terminan al finalizar la vigencia del Plan, o quedan subsistentes después de acabar el mismo? (30).

Algunas de dichas reformas—ya se incluyeron en la Ley del Primer Plan— se han mantenido en los textos refundidos del Segundo y Tercero, lo que ha alargado su vigencia. Empero, el problema jurídico de la vigencia, sigue subsistiendo por el carácter limitado en el tiempo y consuntivo de la norma planificadora.

También, de forma parecida, se plantea el tema de la duración de las habilitaciones, autorizaciones y delegaciones legislativas que hemos señalado, se establecen en la Ley de Plan. ¿Quiere decir que dichas autorizaciones pierden su legitimidad jurídica, una vez vencido el plazo del Plan, si el Gobierno no ha hecho uso de ellas? ¿Se entienden otorgadas *sine die*?

Finalmente, en la Ley del Plan, se incluyen algunas *normas* un tanto *programáticas* (31), *de deseo* (32), *prospectivas* y no vinculantes de una manera directa e inmediata. La Ley del Plan, en esos aspectos, constituye en cierto modo, un programa de Gobierno para determinados puntos y actividades.

El «Plan en sí»

El Plan propiamente dicho o «Plan en sí» constituye, en cuanto a su contenido intrínseco, un amplio estudio socio-económico en el que se examinan y diagnostican los distintos sectores de la economía española, formulándose al respecto una serie de previsiones y de objetivos a alcanzar durante su vigencia (33).

No se trata de una norma jurídica propiamente dicha, ni de un conjunto de normas, sino de una información, una prospectiva y un programa de criterios, objetivos y acciones.

Más importante que lo que sea el contenido del Plan, desde un punto de vista jurídico, interesa aludir a la sanción y forma jurídica del acto aprobatorio del Plan, y a las disposiciones o puntos vinculantes del mismo.

(30) El nuevo texto articulado del título preliminar del Código Civil (artículo 4.º, 2) establece que «Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas.»

(31) Artículos 7.3, 8.º; 12, 15, 17 y 18.

(32) Artículo 4. Uno.

(33) Los tres Planes de Desarrollo, hasta ahora aprobados, fueron publicados oportunamente, de forma oficial, en sendos volúmenes.

El Plan se aprueba y se le otorga sanción jurídica por la Ley del Plan. El artículo 1.º de esta Ley dice:

«1. Se aprueba el adjunto III Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1972-1975.

2. Se regulará y ejecutará dentro del marco establecido por las disposiciones del texto refundido de 9 de mayo de 1969, con las modificaciones introducidas posteriormente y las establecidas en la presente.»

Pero el Plan ni es una Ley, ni se le da carácter de Ley. La Ley del Plan lo que le otorga es su sanción jurídica.

Podría estimarse que en el derecho positivo español el acto aprobatorio del Plan constituye un acto del poder legislativo que, sin embargo, carece del rango formal y material de una ley.

Tal posibilidad puede encajarse en el artículo 10 de nuestra Ley de Cortes, de 17 de julio de 1942, que al señalar las competencias del Pleno de las mismas, establece que conocerá «de los actos o leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes...» Nuestro Ordenamiento jurídico atribuye a las Cortes, junto con la competencia para aprobar leyes formales y materiales *strictu sensu*, la de sancionar actos con rango legislativo, aunque carezcan de la consideración jurídico-formal o jurídico-material de leyes.

4. Los planes sectoriales. Atipificación de los mismos

Además de los «planes económicos generales» (Plan de Desarrollo Económico y Social) y de los planes urbanísticos territoriales (34) (como el Nacional de Urbanismo, los Provinciales de Urbanismo y los Generales de Ordenación Urbana), existen los planes que pudiéramos considerar específicamente sectoriales. En materia de urbanismo también los «planes especiales» y los planes parciales (35).

Los planes sectoriales alcanzan gran repercusión y plantean una serie de problemas importantes, tanto respecto a la planificación estatal general como —y es el caso que en este trabajo interesa— en

(34) El título I del proyecto de reforma de la Ley del Suelo se denomina «Planeamiento urbanístico del territorio», en lugar de «Planeamiento urbanístico», como ocurre en la Ley vigente. En dicho proyecto se suprimen asimismo los epígrafes actuales de las Secciones 1.ª y 2.ª de dicho título en la ley vigente de Planes territoriales y Planes especiales, respectivamente.

(35) Artículos 13 y 10, respectivamente, de la L. S.

relación a los planes de los Entes territoriales locales. Respecto a estos últimos porque inciden fuertemente en los mismos y porque algunos de aquellos afectan y regulan competencias de las Corporaciones locales, como ocurre con los Planes de Electrificación rural y Vías provinciales. Hay planes sectoriales en los que predomina la perspectiva nacional y otros en los que prevalece el interés local.

Aun no entrando aquí —porque escapa de nuestra competencia— en el pronunciamiento doctrinal sobre la conveniencia o no de estos planes sectoriales junto a los planes globales, sí interesa destacar, como dice FERNÁNDEZ DÍAZ (36), «que en cualquier caso los planes sectoriales han de concebirse enmarcados en un plan general o, por lo menos, sobre la base de unas directrices que afecten a la actividad económica considerada en su conjunto. Sólo así puede garantizarse la consistencia interna de las medidas que adopte la política económica durante la etapa de planificación».

Parece cierto —agrega este autor— que «los esquemas o enfoques globales, que son esenciales en la formulación de planes, no siempre resultan suficientes. La planificación exige planteamientos más desagregados que hagan posible una mayor operatividad, especialmente en los países en que para su desarrollo han de realizarse sensibles cambios de estructuras».

Sin el propósito de agotar un inventario exhaustivo, de nuestros planes sectoriales, recogemos, entre otros, los siguientes más importantes:

Plan Nacional de la Vivienda (37).

Planes de urgencia social de construcciones de viviendas en Madrid, Barcelona y Asturias (38).

Plan Nacional de Carreteras.

Plan Redia (Red de itinerarios asfálticos).

Plan de Autopistas.

(36) *Introducción a la teoría de la planificación.* Madrid, 1969, p. 86.

(37) Decreto de 1 de julio de 1955. Base 11, por el que se aprueba. Decreto de 28 de octubre de 1956, establece bases para el desarrollo del Plan. El Decreto de 1 de julio de 1955, que regula la ejecución del Plan Nacional de Construcción de Viviendas de Renta Limitada, fue derogado expresamente por el anexo del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968.

El artículo 43 de la Ley del III Plan, dispone que: «El Ministro de la Vivienda propondrá al Consejo de Ministros, dentro de las disponibilidades presupuestarias, los programas de actuación.»

(38) Son planes sectoriales, aunque para unas parcelas del territorio nacional.

Planes regionales de infraestructura viaria (39).

Plan de modernización de la Rente (1972-75).

Plan de electrificación de la Rente.

Plan de mejora y ayuda a los ferrocarriles de vía estrecha de particulares, aprobado por la Ley de 17 de julio de 1953.

Plan de Transportes de Barcelona, Plan de Transportes de Madrid.

Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos (40).

Planes de infraestructura sanitaria (41).

Plan de urgencia de construcciones escolares en Andalucía.

Planes de la red del frío.

Planes de ordenación marisquera (42).

Planes de conservación del suelo agrícola, establecidos por Ley de 20 de julio de 1955, referidos a una finca o un grupo de fincas (artículo 3.º).

Planes Generales de Transformación de zonas regables, en la actualidad, regulados por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (texto refundido, de 12 de enero de 1973) (arts. 97 y sgts.) y *Planes coordinados de obras* para el desarrollo de aquéllos (arts. 103 y siguientes) (43).

También en la misma Ley se establecen los siguientes planes:

Planes de mejoras de comarcas deprimidas (arts. 140 y ss.); *Planes individuales de mejora de fincas* (art. 145); *Planes de parcelación o redistribución de fincas* adquiridas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, para el cumplimiento de sus fines (art. 20).

Planes de montes

La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 menciona en los montes del Catálogo, los «proyectos de ordenación económica», los «planes técnicos» y los «planes de mejora» (arts. 29, 2 y 3).

(39) Podríamos decir que son planes sectoriales regionalizados. Se han aprobado los de Cataluña, Galicia y Costa del Sol.

(40) Elaborado por el Ministerio de Obras Públicas (Dirección General de Obras Hidráulicas) nos parece que no ha recibido la sanción jurídico-formal de su aprobación. Al menos, nosotros no la hemos encontrado.

(41) Se refieren a determinadas costas españolas. Se han elaborado 18 planes, que cubren toda la costa mediterránea y del Estrecho, la gallega y la del País Vasco, con una inversión de 22.000 millones de pesetas.

(42) Tales como el de Galicia.

(43) Así vbg.: el de Guadalhorce-Guadalteba.

Planes de construcciones hospitalarias (44).

Los planes de Hierro y Fuerteventura, establecidos por Ley de 12 de mayo de 1956, y modificada por Ley de 2 de diciembre de 1973.

Planes generales de la Red Nacional de Radio.

La Orden ministerial de 13 de marzo de 1964 hace referencia al Plan Nacional de Radiodifusión y al Plan general de programación de las emisoras de explotación estatal.

Plan de renovación y aumento de la Flota, establecido por Ley de 12 de mayo de 1956, con carácter decenal, y para el período 1956-1966.

Planes Nacionales de investigación minera y revalorización de la Minería, previstos en el artículo 73 de la nueva Ley de Minas de 1973.

Plan Nacional de combustibles (Decreto de 9 de marzo de 1968).

Plan de Albergues y Paradores de Turismo (Ley de 17 de julio de 1953).

Planificación sectorial turística. Regulada en la Ley 127, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963, y Reglamento de 23 de diciembre de 1964, mediante los Planes de Promoción y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional y los Planes de Promoción y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional.

Planes de ordenación general de las playas. Previstos en la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, para las playas en que se produzca o prevea gran concurrencia humana. Se formularán por el Ministerio de Obras Públicas, conjuntamente con los Ministerios de Marina, Comercio, Información y Turismo y Ayuntamiento respectivo.

Los denominados «*Planes provinciales de obras y servicios*».

Se trata en realidad de los Programas de inversiones estatales, en las diferentes provincias, para financiar en su totalidad o en parte obras y servicios de interés local y de la competencia de las Corporaciones locales, tales como obras de urbanización, abastecimientos y saneamientos a pueblos, mercados, mataderos, etc., para pequeños

(44) Se encuentran recogidos, aunque de forma un tanto incidental en la Ley de Hospitales de 21 de julio de 1962, sobre la base de la aprobación por el Gobierno del estado general de necesidades hospitalarias de la nación (artículo 6.º).

No parece que haya sido establecido un plan nacional de construcciones hospitalarias.

El S.O.E. sí cuenta con un plan de construcciones de Residencias.

o medianos Municipios. Su origen se encuentra en un crédito presupuestario para tales fines, que se incluyó en los Presupuestos del Estado de 1957.

La gestión de tales Planes corresponde a las Comisiones provinciales de servicios técnicos, a nivel periférico y a nivel central a la Comisión Interministerial de Planes Provinciales y al Servicio de Planes Provinciales, que de la Presidencia han pasado en la actualidad al Ministerio de la Gobernación.

El tema de la planificación sectorial, posee no sólo interés actual, sino también de futuro, puesto que en la Ley de nuestro III Plan de Desarrollo, además de aludir expresamente a algunos de ellos, se ordena al Gobierno la elaboración y aprobación de otros.

Así, el *Plan Energético Nacional* (45); *Plan de la Minería*; los *Planes nacionales de electrificación rural y de vías provinciales* (46); y el *Plan de fomento de la artesanía* (47).

Programación general de la actividad sanitaria. Señala la disposición decimosexta del texto refundido de la LPD que «durante la vigencia del III Plan, el Gobierno programará con carácter general la actividad sanitaria por los cauces normativos.» El artículo 24 de dicho texto señala que la acción del Estado en materia de sanidad y asistencia social se orientará a ...b) reformar, ordenar y planificar la Sanidad nacional y local...

Por otra parte, se establece la prórroga de determinados planes, de no muy clara calificación. Así: los denominados *Plan Badajoz* (Ley de 7 de abril de 1952) y *Plan Jaén* (Ley de julio de 1953) son planes de obras, colonización, industrialización y electrificación de dichas provincias. Pretenden, por tanto, distintos objetivos, con cierto sentido regional —así algunos lo han estimado—, pero limitados al espacio provincial; los *Planes del Campo de Gibraltar y Tierra de*

(45) La disposición final novena de la Ley del Plan dice: «De acuerdo con las bases que apruebe el Gobierno, el Ministerio de Industria, en el plazo de un año, someterá a su aprobación un Plan Energético Nacional, en orden a la mejor utilización...»

(46) Disposición final undécima: «En el plazo máximo de dos años, el Gobierno someterá a las Cortes «los Planes nacionales de vías provinciales; y de electrificación rural, que serán elaborados conjuntamente por la Presidencia del Gobierno y los Ministerios de Gobernación, Obras Públicas, Industria y Agricultura, y las Corporaciones locales y Cabildos Insulares, con la asistencia de la Comisaría del Plan de Desarrollo.»

(47) La disposición final decimocuarta señala que: «El Ministerio de Industria, con participación de la Organización Sindical, elevará a la aprobación del Gobierno, en el plazo de un año, un *Plan de fomento de la artesanía.*»

Campos. (Ampliación de la vigencia de las disposiciones sobre esas zonas. Disposición final 2.^a TRLPD).

Programa de inversiones públicas en las Islas Canarias, Galicia y Sureste. Las actuaciones a desarrollar en esos sitios se ajustarán a los programas de Inversiones Públicas previstos para estas regiones en sus respectivos programas regionales selectivos. (Disposición final 3.^a TRLPD). Cfr. arts. 6.^o y 8.^o de la Ley de 22 de julio de 1972, sobre Regiones económico-fiscal de Canarias.)

Plan de exploración petrolífera en el territorio nacional. Su elaboración inmediata por el Departamento fue anunciada por el Ministro de Industria en las Cortes el 26 de marzo de 1974.

• • •

En conclusión, la tipología de los planes sectoriales resulta muy variada o, más exactamente, nos encontramos ante una atipificación de los mismos. A veces se emplean los términos y conceptos de programas, proyectos, como sinónimos al de plan. Utilizándose dichas denominaciones indistintamente, y sin el adecuado rigor conceptual y científico.

En atención al ámbito de su aplicación, existen planes de carácter nacional, regional, comarcal o para zonas o lugares determinados.

Por su contenido, como puede comprobarse, la planificación sectorial afecta o recae sobre materias muy distintas o heterogéneas; prácticamente versa sobre los más diversos campos de la actividad administrativa o económica.

Desde el punto de vista jurídico y además del sentido vinculante o indicativo de los Planes, a los efectos de su aplicación preferente, prevalencia entre los mismos, juego de las posibles derogaciones, incompatibilidad entre ellos, etc., nos encontramos con las denominaciones de Planes sectoriales, especiales o de naturaleza análoga, parciales, etc., además de los generales.

Existen materias en que el texto legal o reglamentario establece la habilitación para planificar requisitos y características del plan, etcétera, como ocurre en urbanismo, colonización o turismo. Sobre esa base se elabora y aprueba el Plan, que entra a formar parte del Ordenamiento jurídico en virtud de la técnica de la remisión normativa.

Frecuentemente, la propia norma legal o reglamentaria establece y sanciona directamente cada plan en concreto con todo su texto y contenido.

En España, por tanto, no toda la planificación se encuentra normalizada o tipificada. Puede considerarse que sí lo está en cuanto a denominaciones, categorías conceptuales, procedimiento, etc., en los sectores urbanístico, turismo y agrario.

En el campo urbanístico tenemos, como es sabido, la Ley del Suelo, en la que, aunque con algunas omisiones y deficiencias, se definen, tipifican las clases de planes y determinan sus respectivos contenidos. Así, se habla de planes generales, parciales, programas de actuación, planes especiales. También se señala el ámbito territorial de los mismos: plan nacional, planes provinciales, comarcales, municipales, etcétera (arts. 6 a 20). Se establecen normas sobre la formación y aprobación de los planes, entre ellas, las referentes a órganos competentes, procedimientos a seguir, vigencia y revisión (arts. 21 a 42), se determinan los efectos de la aprobación de los planes (arts. 43 a 60), etcétera. En definitiva, se articula todo un régimen jurídico sobre el planeamiento urbanístico, mediante la correspondiente normativa.

En el sector turístico, la Ley 127 de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963, y su Reglamento, aprobado por Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, establecen una normativa, régimen jurídico y también unas tipificaciones sobre esta clase de planificación, de signo eminentemente sectorial en el campo turístico, aunque tenga la pretensión de ser de carácter territorial.

En materia de colonización y reforma agraria, la regulación de los planes se encuentra recogida en el texto refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973.

Todo lo expuesto complica la temática jurídico-administrativa de la planificación y plantea problemas importantes respecto a la jerarquía, rango normativo de los planes, prevalencia aplicativa entre ellos, etc.

Quizá sería necesario que el Plan económico general, poseyera un tanto el carácter de «Plan de planes» y que al máximo nivel jurídico marcara criterios y principios para las planificaciones sectoriales o territoriales, subordinadas y dependientes del mismo.

Asimismo resultaría conveniente el establecimiento flexible de una cierta jerarquía o gradación entre los planes, no ya sólo en sentido formal, sino principalmente de fondo, de gradación de objetivos, entre

la planificación general y las sectoriales. Sin llegar por supuesto a una codificación—que de otra parte sería imposible—no estaría de más una tipificación jurídica de los distintos conceptos y términos propios de la planificación, para que fueran utilizados y aplicados con el adecuado rigor.

Ante la evidencia de los problemas apuntados y la necesidad de darles su adecuada regulación jurídica, la Disposición adicional 2.^a del Decreto de 28 de junio de 1973, que establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo, determina que: «El Gobierno aprobará y elevará a las Cortes un proyecto de Ley sobre régimen jurídico de los Planes de Desarrollo Económico y Social.»

IV. PLANIFICACIÓN Y ENTES TERRITORIALES LOCALES

El estudio y análisis del tema resulta complejo porque presenta una doble vertiente con diversos aspectos.

De una parte, tenemos el fenómeno de que los Entes territoriales locales reciben, son sujetos pasivos y quedan afectados o vinculados por la planificación estatal. De otro lado, dichos Entes realizan su propia planificación. Ello nos lleva a examinar por separado cada uno de esos dos apartados (48).

1. *Heteroplanificación de las Corporaciones locales*

Los Entes territoriales locales son receptores y quedan sometidos a la planificación estatal, tanto a la de carácter general y ámbito nacional, como a veces a los planes sectoriales del Estado sobre materias diversas de ámbito nacional o inferior. Así, además de los planes generales de desarrollo, les afectan con intensidad especial diversos planes sectoriales, tales como los de infraestructura viaria, carreteras, autopistas, viviendas, promoción y ordenación de los centros y

(48) Parte de la exposición de este punto se incluía en la Ponencia del autor en el IV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Taormina, en octubre de 1973, *Entes territoriales y procedimientos de programación*, publicada en extracto en la «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 3, Milano, 1973, pp. 1.244 y ss.

Cfr. también sobre el tema y con idéntico título, la co-ponencia española en dicho Congreso, debida a los profesores VALLINA VELARDE y MORELL OCAÑA, publicada también en la «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 1, Milano, 1973, pp. 219 y ss.

zonas de interés turístico, abastecimientos de agua, saneamientos e infraestructura sanitaria, etc.

En ocasiones, también en cierta medida, inciden sobre ellos los procedentes de algunos Entes estatales institucionales y autónomos, vbg. del INI y de sus Empresas, de las Confederaciones Hidrográficas, Comisión del Area Metropolitana de Madrid, etc.

De otra parte, no sólo le afectan los planes estatales sobre competencias estatales, sino que también las propias obras y servicios de la competencia de las Entidades locales, cuando se realizan con la ayuda total o parcial del Estado, son planificadas por la Administración Central. Esto ocurre con los llamados «Planes provinciales» (antes aprobados por la Presidencia del Gobierno, hoy por el Ministerio de la Gobernación) y cuya realización se encomienda a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, organismos periféricos de la Administración del Estado.

Incluso dentro de la Administración local, los planes propios de las Diputaciones provinciales afectan a los respectivos Municipios de la provincia.

En consecuencia, nos encontramos con unas normas planificadoras que les vienen a los Entes territoriales, «de fuera», con una «heteroplanificación», y con distintos sujetos u órganos administrativos que planifican para una misma Entidad y espacio territorial, para idénticas competencias o para competencias interrelacionadas.

La pluralidad y diversidad de planes, singularmente por lo que se refiere a los de carácter sectorial, sobre un mismo territorio, una misma Entidad administrativa y a veces sobre idéntica materia, pero procedentes de distintos sujetos u órganos administrativos, plantea con frecuencia interferencias de planes, incoherencias de medios o fines y, en algunos casos, efectos económicos o sociales asimétricos, en sus resultados. Desde el punto de vista jurídico, contradicciones, incompatibilidades y, en ocasiones, problemas de auténticas derogaciones tácitas o de hecho, entre ellos.

La cuestión se complica más porque frecuentemente esos planes estatales, no suelen tener la misma duración temporal que los de las Corporaciones locales.

Por otra parte, en algunos casos, los planes y programas estatales poseen un ámbito espacial no coincidente con los territorios jurisdiccionales de las Administraciones locales. Así, tenemos planes de ámbito supra-municipal y carácter regional, sin que exista la co-

marca o la región, como tales Entes jurídico-administrativos. Ciertamente que en España, la casi totalidad de los planes económicos de desarrollo de carácter regional, hasta ahora han sido limitados en cuanto a su ámbito al territorio provincial (49). Sin embargo, se aprobaron algunos como, por ejemplo, el Plan de Tierras de Campos, de ámbito supra-provincial, y otros de ámbito comarcal.

1.1 Incidencias y vinculaciones de la planificación estatal respecto a los planes de las Corporaciones locales y sus competencias

El fenómeno que interesa destacar es el de la repercusión e incidencias de la planificación y programación de la Administración Central a nivel nacional y de otros Entes estatales en los planes de las Corporaciones locales, en sus respectivas competencias y actividades (50).

Se trata de un problema un tanto nuevo, que va a alterar alguno de los dogmas tradicionales respecto a la articulación de competencias Administración estatal-Administración local, y sobre todo por lo que respecta al ejercicio de las mismas.

La planificación y programación se conciben con unidad, visión de conjunto y objetivos comunes, que afectan por tanto a todas las Administraciones públicas y en consecuencia a sus respectivos planes y competencias.

Objetivos y directrices de la planificación estatal, planes de las Entidades territoriales y ejercicio de competencias por las mismas

Siempre el ejercicio efectivo y de hecho de las competencias de los diversos sujetos administrativos ha dependido, en definitiva, más de sus disponibilidades presupuestarias y económicas que de la mera atribución legal de las mismas por el ordenamiento jurídico. Si realmente no se dispone de los medios para desarrollarlas y llevarlas a cabo, la atribución de competencias se convierte en algo inoperante, en mero *fatus vocis*.

En nuestro tiempo, además por supuesto de tales hechos, el ejercicio de las competencias por parte de los Entes administrativos terri-

(49) Cfr. nuestro trabajo *Desarrollo económico regional, la Administración de misión y las Diputaciones provinciales*, en el núm. 50 de esta REVISTA, Madrid, 1986, pp. 9 y ss.

(50) Esta idea se encuentra apuntada en nuestro ensayo sobre: *Las nuevas bases del Derecho de la Organización administrativa*. Málaga, 1971, pp. 27 y ss.

toriales, se ve afectado por los objetivos y medidas de programación económica, que con carácter general y nacional hayan sido establecidas.

Ello significa que los planes de los Entes territoriales locales se acomoden a dichos objetivos y directrices y también que sus competencias materiales sean ejercidas de acuerdo con los criterios y objetivos que señalen los planes generales nacionales o sectoriales y la programación económica general.

Las normas de la legislación local, fijadoras de las respectivas competencias de las Corporaciones locales, suelen tener un carácter meramente habilitante o de apoderamiento, pero vacías de contenido. Así se señala en el derecho positivo, simplemente, que tales entidades poseen competencias, por ejemplo, en las cuestiones de Policía urbana y rural, Gestión urbanística, Instrucción y Cultura, etc. El contenido de los actos administrativos que ponen en práctica, realizan y ejercitan dichas competencias, suele ser establecido y determinado frecuentemente de manera discrecional por la respectiva Entidad de que se trate, según su estimación del interés general y local. Sin embargo, como ocurre en el caso español, las potestades autonómicas locales ya se encuentran muy cercenadas por la legislación especial del Estado, que centraliza las competencias locales, en diversas materias.

Ahora se trata de una nueva manifestación centralizadora, y de otro tipo y forma de desapoderamiento por parte del Estado y la Administración Central, que se lleva a cabo mediante las técnicas del Plan nacional y de la Programación económica.

Desde el momento que existe y rige una Ley del «Plan de Desarrollo», que establece unas directrices y objetivos para la acción administrativa y un Programa de inversiones públicas, vinculantes para todas las Administraciones Públicas y para las Corporaciones locales, y que el «Plan en sí» es sancionado por un acto del Poder legislativo, surge el problema jurídico de la vinculación y sometimiento de los planes de dichas Corporaciones a la «Ley del Plan» y al «Programa en sí»; como asimismo, el que el ejercicio de las actividades administrativas de tales Corporaciones se ajuste a la normativa, criterios y preferencias establecidas por aquél. En consecuencia, nos encontramos con que el ejercicio efectivo de las competencias de las Entidades territoriales viene determinado en muchos casos y aspectos, heterónomamente por normas externas a ellas mismas.

¿Cuál es en concreto el techo normativo planificador que vincula a las Corporaciones locales?

Entendemos que le vinculan, de una parte, las normas de «la Ley del Plan», que contienen mandatos a las mismas, y esto por el principio de obligatoriedad de las leyes. Además le vinculan el «Programa de inversiones públicas y los objetivos y directrices» que en el Plan se señalan al sector público, porque así lo dispone una Ley, la propia Ley del Plan (art. 2. 1.). Ello acaece, por tanto, en el derecho positivo español, con independencia de la polémica doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los planes y el rango y carácter jurídico que se le atribuya al acto aprobatorio del Plan. Son esos segundos puntos del referido techo vinculante los que presentan mayores dificultades prácticas en su determinación y concreción. Resulta necesario entresacar del Programa de inversiones públicas, las previsiones que se establecen a cargo de las Corporaciones locales, espigar en todo el Plan y recoger aquellos «objetivos y directrices» que por corresponder al sector público vinculan a tales Corporaciones. Dichos objetivos y directrices a veces aparecen formulados de forma muy genérica, otras con carácter meramente indicativo o preferencial, como «normas prospectivas» (51) en definitiva, no taxativa y concretamente determinados.

Programas nacionales, dotaciones de créditos, subvenciones y ejercicio de competencias, por los Organismos autónomos y Corporaciones locales

De otra parte, y además, las inclusiones de los recursos y créditos públicos, para las diferentes obras y servicios en los Programas económicos nacionales, a través de dotaciones y subvenciones y su correspondiente otorgamiento, va a afectar también a las competencias reales y posibles de las Corporaciones locales y demás Entes públicos descentralizados.

Aunque como hemos dicho, el ejercicio efectivo de las competencias «materiales», depende de hecho de las posibilidades presupuestarias de cada Administración para atenderlas, en la actualidad, además, al estar incluidas la financiación de inversiones de obras y servicios en el Programa de inversiones públicas, mediante las correspondientes

(51) Sobre la naturaleza jurídica de las normas contenidas en los planes, aunque referido el tema principalmente a la Administración local. Cfr. ROBERT SAVY; *Les problèmes administratifs et juridiques de la planification local*, en el volumen: «La planificación en los Entes locales. Estudios generales». Barcelona 1971, pp. 153 y ss.

dotaciones o subvenciones—en el caso de que aquéllas se vayan a realizar con ayuda de créditos del Programa nacional—, la Administración afectada, no sólo tendrá que realizar sus inversiones en el marco, y dentro de las líneas y «techo» que el Programa establezca, sino que respecto a aquellas que se financien con cargo al Programa y por el Estado, estará a merced de lo que el mismo señale y de los oportunos libramientos que con cargo al mismo se realicen.

En definitiva, los Programas económicos nacionales y la Ley de Presupuestos del Estado, van a convertirse de derecho y sobre todo de hecho, en normas claves para el ejercicio efectivo de las competencias de los Entes y Organismos públicos, llegando a alterar a veces, la articulación y distribución de competencias que estableciera la Ley sustantiva reguladora de la respectiva Administración pública de que se trate.

La inter-relación entre dotaciones de créditos, subvenciones y competencias, pasa a ocupar lugar preponderante y decisivo en la problemática y realidad del viejo y polémico tema, de la atribución y ejercicio de las competencias.

Habría que señalar también que, con frecuencia, para el desarrollo y ejecución de aquellas competencias materiales, que impliquen obras y servicios, las Corporaciones locales tienen que acudir a realizar operaciones de crédito público y la concesión, cuantía y montantes de las mismas, vienen determinadas por Organismos ajenos (Banco de Crédito local, Ministerio de Hacienda), con lo que las posibilidades de ejercicio efectivo de esas competencias materiales quedan en manos distintas a la Administración titular directa de la competencia.

Presupuestos funcionales y por programas, estructuras presupuestarias y competencias

Finalmente, debe señalarse la repercusión de la normativa sobre nuevas estructuras presupuestarias en las competencias de los Organismos públicos, para elaboración y desarrollo de sus presupuestos y ordenación de sus gastos.

Refiriéndonos concretamente a España, la libertad que han tenido los Entes administrativos para la ordenación de los gastos, de sus respectivas competencias materiales, dentro de los créditos otorgados por la Ley Presupuestaria, respetando unos límites meramente formales, se sustituye en la actualidad por una reglamentación detallada, que no solamente afecta a los Organos centralizados de la Adminis-

tración del Estado, sino también a los Organismos con presupuesto propio, como los Organismos autónomos.

En tal sentido, resulta necesario referirnos a lo que establecía el artículo 17 de la Ley 194/1965, de 21 de diciembre, sobre los Presupuestos generales del Estado para el bienio 66 y 67, y las disposiciones que en su ejecución han sido dictadas. Dicho artículo otorgaba una autorización al Ministerio de Hacienda, bastante amplia y que ha servido de base para una serie de disposiciones de ese Departamento, de gran importancia (52).

Al amparo de la autorización legal de la referida Ley de Presupuestos, por Orden de 1 de abril de 1967 (BOE 10 de abril) del Ministerio de Hacienda, se estableció una nueva estructura presupuestaria de los ingresos y gastos que aparecen agrupados con arreglo a criterios económicos, sin perjuicio de que los gastos sean, a su vez, objeto de una clasificación funcional y orgánica. Las reglas de esta Orden contienen, además, previsiones fundamentales en cuanto se refiere a la ordenación por programas, a la distribución geográfica del gasto público y al establecimiento de conceptos tipificados y estadísticos (53).

Posteriormente, por Resolución de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos de 27 de enero de 1968, se publicaban códigos, que definían rúbricas de la estructura presupuestaria establecida por la Orden mencionada (54).

(52) Se decía en dicho artículo 17: «Se autoriza al Ministro de Hacienda para publicar los Presupuestos Generales del Estado para 1967, de acuerdo con la nueva estructura, que al efecto se considere conveniente establecer, a fin de que la clasificación de gastos e ingresos que en ellos se contienen responda a una sistemática, económica y funcional que facilite tanto la presentación de datos, como el conocimiento de los servicios prestados por la Administración y su coste, y haga posible su integración en un cuadro económico global.

Esta nueva forma de la Ley económica para 1967, se hará sin que varíen sus cifras totales ni se alteren las finalidades a que las dotaciones de las mismas estén destinadas.

El mismo sistema de clasificación se aplicará a los presupuestos de los Organismos autónomos y a los que administren fondos especiales, que deberán presentarse a efectos de su reglamentaria aprobación para 1968, con la nueva estructura adoptada.»

(53) En esta Orden se señala que el Estado y las Entidades estatales autónomas, sujetas al Régimen de Presupuesto, de conformidad con lo establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1958, adaptarán sus presupuestos a la estructura que en ella se establece. Incluso los Organismos autónomos, que estuvieran autorizados a confeccionar presupuestos de campaña, no coincidentes por tanto con el año natural deben confeccionar sus presupuestos con arreglo a la nueva estructura.

(54) Se dice expresamente en tal Resolución que: «La aplicación práctica de la estructura presupuestaria se establecía *contrastándola con la organización administrativa*, con las funciones que ésta lleva a cabo y con la diferente naturaleza económica de los recursos y de los créditos.» (El subrayado es nuestro.)

En dichos códigos, titulados «de la clasificación económica de los gastos públicos», «funcional de los gastos públicos», de «inversiones», de «conceptos estadísticos», de «sectores», se positivizan, se le otorgan sanción jurídica, a una serie de conceptos económicos que vincularán al Estado y los Organismos autónomos en la elaboración, realización y ejecución de sus respectivos Presupuestos, y en consecuencia en el ejercicio de sus competencias.

La mencionada normativa se refiere sólo a la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, pero es de esperar que una análoga o parecida se dicte y aplique en un futuro no muy lejano a las Corporaciones locales. Indudablemente, aun cuando ella regule la libertad de dichas Corporaciones para la ordenación de sus gastos, supondrá una administración más racional y la posibilidad de implantar una política económica más clara y eficaz en su gestión y en consecuencia un mejor control económico de las mismas.

1.2 *Eficacia económico-social y cumplimiento jurídico del Plan*

El cumplimiento, la eficacia y efectividad general del Plan, sobre todo, en lo que presenta de vinculante para las Administraciones públicas y concretamente para las Corporaciones locales, ofrece un doble aspecto.

Uno de carácter metajurídico, y de significado y consecuencias políticas y económicas, que se cumplan y alcancen los objetivos y cotas económicas y sociales a que aspira el Plan. En el caso de que la obligatoriedad prevista en el Plan no se produzca, resulta difícil que aquéllos se logren. Si la Administración renuncia de hecho a exigir la vinculación establecida, poco sentido tiene la planificación. Porque una planificación imperativa supone siempre un obligar, un forzar para que se utilicen unos instrumentos de acción y se coordinen unos medios en orden a alcanzar unas metas prefijadas, que sin tal vinculación probablemente no se conseguirían. Cuando esto no se exige, la planificación vinculante resulta un contrasentido. Si se ha afirmado que una planificación meramente indicativa, que no obligue, de poco sirve, a mayor abundamiento, una planificación que se establece como vinculante y que prácticamente renuncia a serlo.

Además de esa vertiente de la vinculación del Plan, por razón de su eficacia económico-social, existe el aspecto estrictamente jurídico, de cumplimiento jurídico, que plantea el carácter vinculante del

Plan para el sector público, que impone el Ordenamiento jurídico, nada menos que por una Ley.

Bien es verdad que, a pesar del expreso carácter vinculante del Programa de Inversiones públicas y de los objetivos y directrices de nuestros Planes de Desarrollo para el sector público, su vigilancia y cumplimiento, de hecho, no parece haberse exigido de forma rigurosa, respecto a las diversas Administraciones Públicas. Sin embargo, *de iure*, tal vinculación se encuentra ordenada y puede perseguirse, *ex officio*, por la propia Administración. Entendemos que también a instancia de las Corporaciones locales y los particulares, mediante los recursos procedentes, cuando las actuaciones administrativas vulneren las disposiciones del Plan.

La cuestión, además de la anteriormente mencionada repercusión, en el enjuiciamiento y valoración del tema de las competencias, presenta interés, desde el punto de vista de la fiscalización contencioso-administrativa, que hasta ahora sepamos, no ha sido abordada. ¿Es nulo un acto o disposición administrativa, de una Corporación local, Organismo autónomo o de la propia Administración directa del Estado, que vaya en contra o no se ajuste a los objetivos o directrices del Plan de Desarrollo o del Programa de inversiones públicas?

El interés general y la trascendencia que poseen los Planes económicos hacen pensar que, al igual que ocurre en materia urbanística, la legitimación para acudir a la impugnación jurisdiccional de los actos administrativos y disposiciones contrarias a tales Planes podría ser ampliada mediante un sistema de acción pública.

2. *Autoplanificación de las Corporaciones locales*

Además de que el ejercicio de las competencias de las Corporaciones locales y sus «planes» quedan afectados por la planificación estatal en sus diferentes clases, existe el fenómeno de que ellas planifican sus actividades, realizan su propia planificación, que titulamos «autoplanificación».

El principio planificador y sus técnicas, como es obvio y sabido, no son exclusivas de la Administración del Estado, sino que se extienden expansivamente a todo el sector público. La planificación, en cuanto proceso racionalizador de la organización de la convivencia y los «planes» como instrumentos de reducción de incertidumbres, de adecuación de medios afines, para con una mejor previsión y ges-

tión, conseguir objetivos determinados, proceden en todas las Administraciones públicas.

La autoplanificación de las Corporaciones locales constituye una elocuente manifestación del carácter autonómico, de las mismas y de sus potestades propias, en el orden normativo, y de autoordenación y gestión financiera (55).

Alcance y peculiaridades de la misma

No es este el momento y resulta innecesario examinar aquí lo que significa la planificación en la Administración Pública en general (56). Interesa, sin embargo, destacar algunas de las peculiaridades o matices de la planificación en las Entidades territoriales locales.

Conviene recordar, como ha demostrado acertadamente S. MARTÍN-RETORTILLO (57), que las técnicas planificadoras en la esfera municipal, cuentan en España con una vieja tradición en los planes de obras y servicios municipales que, según opinión de VILLAR PALASÍ, influyeron en la legislación de obras públicas al respecto. Incluso en algunas de nuestras leyes municipales, se señalaba precisamente como de la exclusiva competencia del Ayuntamiento, la aprobación de los planes generales de obras del Municipio (58).

(55) Cabría estudiar—pero ahora no hay tiempo para ello—, la naturaleza jurídica de los Planes de las Corporaciones locales y la fundamentación de derecho positivo de las potestades y facultades planificadoras de dichas Corporaciones.

De la naturaleza jurídica de los Planes de urbanismo, se ha ocupado, entre otros: BOQUERA OLIVER, en *Vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 189, Madrid, 1971, pp. 5 y ss., con la bibliografía allí recogida.

Sobre el valor normativo del Plan urbanístico, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA (Apuntes en ciclostil de *Derecho Administrativo. El Urbanismo*. Curso 1965-66, pp. 162 y siguientes.)

Se pronuncia este autor por el contenido bifronte del Plan. Es norma, por la abstractividad del mandato y la generalidad de su círculo de destinatarios. Es acto administrativo, por su consunción, mediante el cumplimiento (en este caso consunción) de una serie de actos.

La inserción del Plan urbanístico en el ordenamiento jurídico general se produce, para dicho autor, según la técnica de la remisión normativa, en virtud de la cual, una ley remite a una norma reglamentaria la regulación concreta de una parte de la materia de que se está ocupando. En el caso de los Planes de urbanismo, la Ley del Suelo—artículos 61 y 70— remite a los Planes de ordenación la regulación concreta de las facultades de los propietarios afectados (señalando límites, otorgando facultades e imponiendo deberes; en suma, definiendo «el contenido normal del derecho de propiedad»), y en virtud de esta remisión, se justifica la inserción de los planes dentro del sistema normativo general.

(56) Nos remitimos a la bibliografía general existente sobre el tema y a las obras que citamos en este trabajo.

(57) *Planificación y Administración local*. Ponencia en el IV Congreso hispano-luso-americano-filipino de Municipios, Barcelona, 1967. Separata, pp. 31 y ss.

(58) Así, artículos 153, 1.º, del Estatuto Municipal de 1924, y 105 de la Ley Municipal de 1935.

Ciertamente que la planificación en la Administración local no alcanza las consecuencias que suponen los planes estatales. La planificación de mayor relieve es la económica y las grandes opciones de política económica se realizan mediante los planes económicos generales del Estado. Corresponde, como queda dicho, al Parlamento, a nivel de ley, o al Gobierno, la aprobación de dichos planes y la adopción de las decisiones claves de política económica. Sin embargo, también en la esfera local la planificación resulta importante. En hipótesis, caben tantos planes como Corporaciones locales existen y éstas son muy numerosas. Por tanto, hay un factor cuantitativo digno de tener en cuenta.

También las Corporaciones locales, aunque no poseen competencias ordenadoras en política económica, gestionan unos intereses que o bien, en algunos casos, afectan directamente a lo económico o inciden sobre sectores económicos. En la legislación actual española se señala también que «los fines que han de cumplir las Corporaciones locales son de orden económico-administrativo sin perjuicio de su carácter representativo...» (art. 5.º, Ley de Régimen Local).

De otra parte, la trascendencia para la configuración futura de las ciudades y la organización comunitaria de la convivencia, de los planes de urbanismo, que caen de lleno en la competencia municipal, resulta innegable. Además dichos planes en diversos aspectos —a diferencia de lo que ocurre con la planificación estatal—, poseen carácter vinculante para los particulares afectados.

A las causas genéricas y motivos generales, determinantes de la planificación en toda Administración pública, se añaden en la esfera local algunas circunstancias peculiares, de índole socio-política e incluso psicológicas, que refuerzan a aquéllas.

La mayor presión de los intereses personales o de grupos (59), por la proximidad a los centros de decisión, el peligro de las frecuentes

(59) Ha señalado el profesor CLAVERO (*Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo*, en el volumen «Crónica del V Congreso hispano-luso-americano-filipino de Municipios». Madrid, 1970, p. 272), que en pocas actividades como en el urbanismo, la gestión de las autoridades responsables se presta tanto a distribuir beneficios o cargas entre ciudadanos.

La presión sobre las autoridades locales —agrega— no solamente se realiza en el momento de elaboración del planeamiento general o parcial, sino una vez elaborado éste a la hora de su ejecución. Entonces el favor de las autoridades también puede ser muy beneficioso. Este favor de las autoridades, puede producir beneficios cuantiosos con un daño colectivo que en cada caso individual aparece como mínimo, pero que ante la multiplicidad de casos se generaliza en forma alarmante, con peligro de desnaturalizar a las ciudades y de hacer en ellas la vida aún más molesta.

improvisaciones, las pretensiones de lucimiento o de éxito aparente y de relumbrón en acciones externas, el prurito de hacer «simplemente por variar», cosas distintas o contrarias a las realizadas por la Corporación anterior, las a veces injustificadas hipertrofias sectoriales de determinadas actividades, etc., hacen quizá más necesario objetivar las finalidades y los medios de las Corporaciones locales, mediante la técnica del Plan, garantizar la conveniente continuidad en la gestión, como asimismo la gradual y equilibrada actuación en los diversos sectores de la vida local.

Una ponderada y flexible planificación, incluso con procedimientos *ad hoc*, para su elaboración y aprobación, puede ciertamente aumentar la unidad, eficacia y economía e indispensable continuidad en la gestión local, compatible, por supuesto, con la renovación y adaptabilidad a las demandas sociales y circunstancias coyunturales (60).

Dosificación de la planificación y variedad de planes según la tipología de las Entidades locales

Parece que nadie pone hoy en tela de juicio la conveniencia y más aún necesidad de la planificación en la Administración local. El problema está en la dosis, en la medida, en el *pondus* de la misma. Estamos quizá en la inflación o en el sarampión de la planificación. Se cree que como pánacea lo va a resolver todo por arte de magia. En España la historia nos enseña que, en el campo social y político, incurrimos con frecuencia en grandes oscilaciones pendulares. Somos el país de los extremos. Nos encontramos quizá en el trance y con los riesgos de pasar de una Administración intervencionista, pero un tanto descoordinada, a una completa, rígida y detallista planificación,

(60) En las Leyes especiales de Madrid y Barcelona, que establecen la planificación de carácter general para esos Ayuntamientos, se encuentran recogidas las finalidades de la planificación en dichos Municipios.

El artículo 31.1 de la Ley de Barcelona, señala que la planificación pretenderá lo siguiente: a) asegurar la unidad de orientación y, ordenado, el desenvolvimiento de la actuación municipal y de sus órganos; la gradual y equilibrada atención de las diversas funciones municipales y su coordinación en armonía con los valores culturales, sociales y económicos de la comunidad; b) informar sistemáticamente a los ciudadanos de la situación presente y trayectorias futuras del Municipio y de sus problemas, necesidades y aspiraciones. Dichas trayectorias futuras del Municipio y de sus problemas, necesidades y aspiraciones. Dichas finalidades, acertadas, pueden servir de prototipo en la materia, completándolas debidamente con otras, como las de la continuidad en la gestión, exigencias de la demanda social, etc.

que presenta también serios inconvenientes. Un planteamiento totalizador, igualitario, generalizado y uniforme de la planificación, ofrece en la Administración local graves dificultades, al mismo tiempo que puede producir grandes perturbaciones. No es necesario que todos nuestros Ayuntamientos queden planificados en todos y todos por el mismo rasero.

Ya conocemos los inconvenientes de una tal política con la experiencia igualitaria en materia urbanística de los Planes generales municipales de Ordenación Urbana, todos uniformes. Deben existir distintas clases de Planes municipales de urbanismo, como también distintos grados de planificación y diversidad en su extensión a los diferentes sectores de las actividades municipales. Se impone una dosificación y al mismo tiempo diferenciación en la planificación. En ese sentido estimamos debe orientarse la nueva Ley de Bases de Régimen local y la reforma de la del Suelo.

3. *Autoplanificación de las Corporaciones locales y poderes gubernamentales sobre la misma*

3.1 *Autoplanificación sometida a tutela aprobatoria de los organismos de la Administración del Estado*

Se trata de aquellos casos en que habiendo sido elaborados los planes por las Corporaciones locales e incluso aprobados inicial y provisionalmente por las mismas, deben ser, sin embargo, sometidos a una tutela aprobatoria que ejercen los diferentes organismos, bien centrales o periféricos, de la Administración del Estado.

Tutela sobre los Planes de urbanismo

El tipo más representativo e importante de tal tutela en nuestro derecho positivo, lo constituye aquella a que se someten la aprobación de los diferentes Planes municipales urbanísticos y los Planes provinciales de urbanismo.

La Ley del Suelo (art. 32), como es sabido, dispone en cuanto a procedimiento para aprobación de tales Planes que, aprobado inicialmente el Plan o proyecto por la Corporación u Organismo que lo hubiere redactado, éste lo someterá a información pública durante un mes. A la vista del resultado de la información, lo aprobará pro-

visionalmente, con las modificaciones que procedieren, y lo someterá a la aprobación definitiva del Ministerio de la Vivienda (art. 28), bien, según los casos, por su órgano central de la Dirección General de Urbanismo (61) o de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, organismos periféricos de la Administración estatal. Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los planes, proyectos, programas, normas y ordenanzas, están sujetas a las mismas disposiciones enunciadas para su formación (art. 38.2).

Respecto a los órganos que ejercen la tutela, hay que señalar que inicialmente en la Ley del Suelo se preveían unos organismos colegiados con representantes de otros Ministerios: Consejo Nacional de Urbanismo y Comisiones Provinciales de Urbanismo. Por lo que respecta al Consejo Nacional de Urbanismo no ha sido puesto en marcha y sustituido por un órgano monocrático, unipersonal, cual es la Dirección General de Urbanismo. Las Comisiones Provinciales de Urbanismo, organismos periféricos de composición pluriministerial, adolecen de la debida continuidad en su funcionamiento, ya que los miembros de la misma pueden ser sustituidos en su asistencia.

El alcance de la tutela aprobatoria del Ministerio de la Vivienda resulta muy dilatado por la gran cantidad de planes a que afecta. El artículo 28 de la Ley del Suelo habla de competencia para aprobar definitivamente los planes y proyectos, y el objeto de los mismos es muy amplio. Además, de los «planes generales de ordenación» para todo el término municipal, y los «parciales», se encuentran los planes y proyectos que no afectan a todo el término municipal, calificados de «reforma interior» o de «extensión». (El objeto de ellos puede ser también amplio, como se desprende de la lectura del artículo 12.2 y 3, que habla, de «otros fines semejantes».) Por otra parte, existen los «planes y proyectos de saneamiento» (art. 19) y los «planes especiales». Todos estos planes tienen que ser aprobados por el Ministerio de la Vivienda.

Respecto al carácter de la mencionada tutela, podría pensarse, *prima facie*, que se trata de una tutela fundamentalmente de carác-

(61) El Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, que crea la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, establece que el Consejo metropolitano redactará el planeamiento metropolitano y sus revisiones o modificaciones (artículo 4.º, 1), y la aprobación definitiva de los planes generales de urbanismo y del Plan metropolitano se acordará por un Organó desconcentrado, colegiado, con competencia urbanística para la provincia de Barcelona y dependiente del Ministerio de la Vivienda (artículo 15).

ter técnico (62). No obstante, el artículo 32, párrafo 2.º, de la Ley del Suelo, señala que el Consejo Nacional o la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva de los planes, los examinará en todos sus aspectos.

En relación a la eficiencia y forma efectiva de ejercicio de la tutela que nos ocupa, cabe ponerla en tela de juicio, como ocurre con otros casos sometidos a tutela. Resulta difícil, por no decir prácticamente imposible, ejercer adecuadamente una tutela, desde la Dirección General de Urbanismo, sobre tal cantidad de planes y los casuísticos y concretos aspectos que presentan los mismos.

No sólo existe esa aprobación definitiva de los planes de urbanismo por parte del Ministerio de la Vivienda, sino que puede dictar normas complementarias y subsidiarias del planeamiento (art. 57), que alcanzan vigencia como complemento, o a falta de los correspondientes planes (art. 58).

Además de la aprobación definitiva de los planes de urbanismo, la Administración del Estado posee distintas facultades en orden a la planificación, como las referentes a la función inspectora y de fiscalización, en relación al planeamiento, según señala el artículo 201 respecto a las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

Tutela de las CPST

De otra parte, también existe una aprobación tutelar de las *Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos* para ciertas obras locales, que son propiamente de urbanismo y para la realización de algunos servicios de los Ayuntamientos.

Los planes bienales de las Diputaciones para la cooperación provincial

Se encuentran también sometidos a tutela aprobatoria los *Planes bienales de las Diputaciones provinciales para la cooperación provincial a los servicios municipales*, que establecen la Ley de Régimen local y los artículos 158 y 163 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Las Diputaciones redactarán planes ordinarios o

(62) El párrafo 3.º del artículo 32 L. S. dice: «que los aludidos Organismos que no aprobaran el plan o proyecto, señalarán las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procedieren introducir, para que subsanadas por la Corporación u Organismo redactor, se eleven de nuevo a la aprobación definitiva del Organismo competente».

extraordinarios de cooperación, generales o parciales, por servicios o zonas. Los expedientes de estos planes tendrán que ser aprobados definitivamente por el Ministerio del a Gobernación, según dispone el artículo 167 del mencionado Reglamento de Servicios.

Tutela sobre los Presupuestos

Cabría, finalmente, añadir que los *Presupuestos de las Corporaciones locales*, que deben constituir piezas fundamentales de la planificación económica, están sometidos a tutela tanto de legalidad como de oportunidad.

3.2 *Autoplanificación autónoma, coordinada con los Planes estatales*

Entendemos por ella cuando los planes son elaborados y aprobados por las propias Administraciones locales con carácter definitivo y sin necesidad de tener que ser sometidos a aprobación ulterior, homologación o tutela por parte de los organismos de la Administración del Estado.

En la actualidad, en nuestro Derecho positivo, la autoplanificación autónoma constituye una manifestación muy reducida. Ya hemos visto, cómo la mayoría de los planes de nuestras Corporaciones locales, quedan sometidos a la tutela aprobatoria de la Administración estatal.

No obstante, además de que *de lege ferenda* es posible la existencia de tal autoplanificación autónoma, incluso en nuestro Derecho vigente, como decimos, cuenta con alguna realización. Estimamos que constituyen ejemplar exponente de la misma, la que le reconocen a los Municipios de Madrid y Barcelona, sus respectivas Leyes especiales. En estas Corporaciones son las únicas en que hasta ahora se encuentra establecido el principio de planificación con carácter general, para toda la actividad municipal. Se ha sustituido en ellas la vieja fórmula de los «planes de obras y servicios» por la de «Plan general de acción municipal». Se ha pasado, por tanto, de una planificación sectorial a la global o de carácter general. Dicha autoplanificación, de la que ahora nos ocupamos, a nuestro parecer, no está sometida a tutela aprobatoria.

Sin embargo, de acuerdo con los postulados más elementales, de la inserción del Municipio dentro del Estado y de que la planificación de todo el país debe poseer cierta unidad, aun cuando respete

la variedad de planes, las propias Leyes de Madrid y Barcelona, después de establecer ambas, de forma bastante similar, el principio de la planificación y las finalidades y contenido de los respectivos planes municipales (63), señalan que:

«El plan general de acción municipal deberá coordinarse con los planes nacionales a través de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda.»

(Exactamente lo mismo establece la Ley del Municipio de Barcelona, si bien sólo menciona el Ministerio de la Gobernación.)

A nuestro entender, en el presente caso, no se trata del típico supuesto de tutela, mediante la técnica de aprobación del plan, como ocurre con los planes de urbanismo y en los otros casos anteriormente mencionados. Los Planes generales municipales de Madrid y Barcelona, estimamos, no están sometidos a la tutela común establecida para los diferentes planes de las Corporaciones locales. Consideramos, que la finalidad de dicho precepto, no es resolver el problema de la jerarquía jurídico-formal de los planes de las Corporaciones locales respecto a los nacionales. Lo que pretende —aun cuando su redacción no sea completa, ni quizá plenamente lograda—, es la «acomodación de fondo», «la congruencia» de objetivos y finalidades de los Planes generales de dichas ciudades respecto a los nacionales.

Tal congruencia, que resulta fundamental, se plantea como necesaria, no solamente en el caso de estos dos grandes Municipios espa-

(63) Leyes especiales de 11 de julio de 1963 y 23 de mayo de 1960, respectivamente.

Señala el artículo 42 de la Ley de Madrid, lo siguiente:

«1. La actividad municipal se desarrollará conforme a un *plan general de acción municipal* aprobado por el Ayuntamiento. Dicho plan estará integrado, formando un sistema unitario coherente y total, al menos por las siguientes secciones:

a) *Plan de objetivos municipales*, que señalará los de cada sector de la actuación municipal, los niveles que han de alcanzar periódicamente los servicios municipales y el estudio e identificación de los principales factores que influyen en el coste de los servicios.

b) *Plan de obras y servicios*, que desarrollará los que sean menester organizar, realizar, establecer, ampliar o renovar para alcanzar los objetivos referidos en cada ramo de la Administración municipal, con su evaluación cuantitativa aproximada.

c) *Plan financiero*, en el que, a base de adecuar y equilibrar medios y fines, se preverán los gastos que deberán afrontarse, en los respectivos periodos y los recursos económicos que sean necesarios, por vía de ingresos ordinarios, fondos de reserva o empréstitos, según la legislación aplicable a cada caso.

2. El plan general de acción municipal deberá coordinarse con los planes nacionales, a través de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda.»

ñoles, sino respecto a toda la planificación de todos los Ayuntamientos, en relación con los planes estatales.

Puede referirse a dos momentos en la gestación y vida del plan.

a) De un lado —y parece este punto clave—, en la etapa de elaboración del plan y momento de su aprobación. Se pretende, en ella, una «coordinación preventiva» del plan municipal respecto a los objetivos de la planificación nacional, con la finalidad de que aquél se elabore teniendo en cuenta las exigencias y fines de los planes nacionales, y no vaya en contra de ellos.

En esta fase, el protagonismo principal corresponde a la Corporación elaboradora del plan. La mencionada acomodación la debe iniciar y realizar el propio Ayuntamiento a la vista de los planes nacionales. Los Ministerios de la Gobernación y Hacienda deberán comprobar, en última instancia, si el plan municipal se adecua a los planes nacionales, y podrían formular las pertinentes indicaciones al Ayuntamiento, antes de la puesta en vigor del plan, para que se acomode a los planes nacionales y se consiga la coordinación apuntada.

b) Pero hay una segunda fase en la vida del plan con posterioridad a su aprobación. Como es sabido, estos planes tienen una duración indefinida a diferencia de la de los planes nacionales. Cuando se den nuevos planes nacionales, que modifiquen los objetivos del plan municipal, ¿en qué medida éste queda afectado por aquéllos? Parece lógico que entonces sea el Ayuntamiento quien modifique o revise su plan para adecuarlo a la planificación nacional, aunque pueden plantearse algunos problemas, respecto a los derechos originados a favor de particulares por el plan municipal. La Administración Central podría señalar las revisiones o modificaciones necesarias.

Resulta interesante también destacar la conexión entre Plan y Presupuesto en estas Corporaciones locales, y el carácter subordinado del segundo respecto al primero, única fórmula, para que el Plan alcance una eficacia real. En tal sentido se señala en el artículo 33.3 de la Ley de Barcelona, que:

«El presupuesto municipal y el desarrollo de la actividad de los distintos órganos del Ayuntamiento se acomodarán al programa de actuación vigente.»

Finalmente, habría que añadir que en principio —y además de los mencionados Planes provinciales de cooperación—, sujetos a tutela,

entendemos, existe la posible autoplanificación de las actividades propias de las Diputaciones provinciales, aunque escasamente se haya puesto en práctica. Tal autoplanificación no parece sometida a tutela aprobatoria, ni tampoco por una norma expresa a la coordinación con los planes nacionales.

4. *Vinculación para la Administración del Estado de los Planes de las Corporaciones locales*

Hemos destacado anteriormente las incidencias y vinculaciones de los planes estatales respecto a los de las Corporaciones locales, porque resulta fundamental que la planificación, dentro de su variedad, posea cierta unidad y los planes no sean contradictorios entre sí. El punto que ahora abordamos no resulta menos interesante. Quizá podría contemplarse en un doble momento.

El primero, referente al proceso de elaboración de los planes. A veces, las Corporaciones locales formulan aspectos de sus planes, teniendo en cuenta las posibles y futuras acciones de la Administración estatal, en sus respectivos territorios e incluso contando para su financiación con las ayudas económicas e inversiones de aquélla, que en ocasiones son precisamente motivadoras de determinadas líneas y configuraciones de los planes municipales. Sin embargo, ciertos aspectos del tema quedarían un tanto dentro del orden del compromiso político para el Estado, respecto a aquellas aportaciones que piensa hacer en un determinado territorio y tenidas en cuenta en la elaboración de los planes municipales. No sería fácil, por diversas razones, instrumentalizar compromisos o vinculaciones jurídicas para la Administración del Estado, de tales promesas o proyectos.

En todo caso, lo que sí resulta evidente es que las Corporaciones locales deben tener en cuenta para elaborar sus planes las previsiones, criterios y normativa establecidos en la planificación estatal y que respectivamente le vinculen y afecten.

El problema más grave se plantea una vez que el plan de la Corporación local está ya aprobado. ¿En qué medida vinculan a la Administración del Estado los planes de las Corporaciones locales? ¿Cuál es el alcance de tal vinculación?

El tema es muy importante, porque el incumplimiento de los planes municipales —sobre todo de los de urbanismo—, no sólo proviene de los particulares y de la propia Corporación, sino también a veces

de que la Administración del Estado no los respeta y quebranta, en ocasiones de manera directa y expresa y otras de hecho o indirectamente. Podría matizarse, entre aquellos planes de las Corporaciones locales sometidos a la tutela estatal y los supuestos de autoplanificación local autónoma.

Refiriéndonos al primer caso, cabe preguntarse: ¿un Plan municipal que ha sido aprobado por un Ministerio concreto vincula a los demás Departamentos ministeriales, posee sentido vinculante para todas las esferas administrativas? En principio, parece que por supuesto debe vincular al Ministerio que lo aprueba, pero ¿respecto a los demás Departamentos ministeriales?

La cuestión que se plantea es la de la compatibilidad de dicha vinculación, con la norma de independencia de los Departamentos ministeriales en sus respectivas esferas. El tema ha sido tocado entre nosotros por lo que respecta a los planes de urbanismo.

El artículo 45 de la Ley del Suelo, que se refiere a toda clase de planes, objeto de dicha Ley, dice lo siguiente:

«La formación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos.»

Interpretando superficialmente este texto—escribe GARCÍA DE ENTERRÍA (64)— parece que se consagra la independencia absoluta de las competencias de los Departamentos ministeriales y, por consiguiente, no se extiende a los servicios estatales la vinculación de los planes locales. Sin embargo, un análisis de conjunto de todo el cuerpo de la Ley del Suelo, añade dicho autor, obliga a rechazar semejante tesis.

En primer lugar, dicho artículo se refiere literalmente a la fase de formación del plan. Por supuesto, en la elaboración del plan, el Ayuntamiento debe respetar las facultades y competencias de los Departamentos ministeriales. Empero, una vez aprobado el plan, respecto a los actos posteriores que se realicen al mismo, el artículo 167 de la propia Ley del Suelo, contradice plenamente la tesis de la independencia ministerial. En efecto, dispone lo siguiente:

1. «Cuando los actos relacionados en el artículo 165 (actos sujetos a previa licencia del Ayuntamiento) se

(64) *Apuntes sobre Urbanismo*, ob. cit., pp. 156 y ss.

proyectaren por algún Organo del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los planes de ordenación.

2. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros.»

Como se ve, se sustituye la licencia municipal por la técnica de la notificación preventiva. El párrafo 2 del artículo 45, añade GARCÍA DE ENTERRÍA, debe interpretarse ahora en el sentido «de que el plan deja efectivamente intactas las competencias de los servicios estatales, no para que puedan arbitrariamente ejercitarse ignorando u olvidando lo dispuesto por el plan, sino precisamente de acuerdo con su contenido, debiendo residenciarse ante el Consejo de Ministros el proyecto estatal disconforme con el plan, para que aquél decida sobre la conveniencia o no de su ejecución».

El proyecto de reforma de la Ley del Suelo, entendemos, trata de acentuar el carácter vinculante de los planes de urbanismo para toda la Administración del Estado, estableciendo a tal fin la aprobación de los Planes Directores de coordinación por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y del Ministerio de Planificación del Desarrollo (art. 8.2). Respecto a los Planes Generales de Ordenación urbana establece también dicho proyecto de Ley, que aun cuando su aprobación definitiva corresponde al Ministro de la Vivienda, antes de dicha aprobación deberán someterse a informe de los Departamentos Ministeriales no representados con carácter permanente en la Comisión Central de Urbanismo y que puedan estar interesados por razón de su competencia (art. 9.5).

Por otra parte, también el texto de reforma de la Ley del Suelo señala que en los casos de disconformidad municipal con los actos a realizar por algún Organo del Estado o Entidad de derecho público, respecto a los Planes aprobados, se elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará, si fuese necesario, la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del Plan.

Nuestro Ordenamiento jurídico regula también un posible caso de conflicto entre los Ayuntamientos y la Administración ministerial en materia de planificación. Se trata del supuesto previsto, en nuestra

Ley de Costas de 26 de abril de 1969, número 28/69. No es el mismo problema anteriormente planteado, pero se transfiere también su resolución al Consejo de Ministros.

El artículo 19 de la citada Ley de Costas establece que:

«En las playas en que se produzca o se prevea gran concurrencia humana se formularán por el Ministerio de Obras Públicas, de oficio o a requerimiento del Ministerio de Información y Turismo, de las Corporaciones o a instancia de particulares interesados, y conjuntamente con los Ministerios de Marina, Comercio, Información y Turismo y Ayuntamiento respectivo, un plan de ordenación general de la playa.

Si el Ayuntamiento discrepara del plan propuesto, se estará a lo previsto en el artículo 10, número 8» (de dicha Ley, que establece que la decisión corresponderá al Consejo de Ministros).

Estos planes de ordenación general de las playas que compete formular al Ministerio de Obras Públicas, pueden ofrecer soluciones contrarias a los planes municipales de urbanismo. Se trata de unos planes de carácter sectorial respecto a los generales de urbanismo. Apenas se han elaborado, y, de otra parte, los Ayuntamientos frecuentemente no incluyen la ordenación de las playas en el ámbito territorial de sus planes generales de urbanismo, por considerar que la regulación de la zona marítimo-terrestre, de la que forman parte las playas compete al referido Departamento de Obras Públicas.

En todo caso, se impone una coordinación entre tal planificación y la urbanística, y no perder nunca de vista el carácter unitario e integrador que debe poseer esta última sobre las demás planificaciones, que se realizan en el ámbito territorial urbano (65).

V. UNIDAD, VARIEDAD Y COORDINACIÓN DE PLANES

Constituye hoy consenso unánime que la Administración estatal y las locales no pueden estructurarse en la actualidad como esferas o mundos independientes y compartamentalizados, como organizacio-

(65) Cfr. sobre el tema, ORTIZ DÍAZ: *Derecho Administrativo en el litoral*, en el volumen «Primer Curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio litoral». Madrid, 1974, pp. 433 y ss.

nes separadas e impenetrables que se encuentran en situaciones permanentes de tangencia sin mezclarse. Distintas o diferenciadas, deben, no obstante, integrarse y coordinarse en una unidad superior.

El fenómeno de la permeabilidad tanto horizontal como vertical de las competencias, su denominada «deslocalización», ya que presentan cada vez un interés más generalizado (66), la calificada «nacionalización de las tareas» (67); la complejidad técnica de la gestión de obras y servicios, los criterios de su igualdad prestatoria para todos los administrados, con independencia del lugar donde residan, la conveniencia de que ellos se planifiquen para áreas territoriales óptimas en cuanto a extensión y población; la en parte irreversible centralización tributaria; en fin, la solidaridad y cooperación técnica y económica entre las distintas Administraciones públicas son todas ellas razones, que, al margen de motivaciones políticas, determinan un nuevo planteamiento y enfoque de las relaciones entre las distintas esferas administrativas y un tratamiento conjunto y unitario de sus problemas y actividades.

En semejante línea de unidad y coordinación deben situarse también la planificación estatal y la local (68); en cuanto que los planes afectan a las competencias y regulación de las actividades de aquellas Administraciones.

Ciertamente que la necesaria superación de los compartimientos estancos y de las organizaciones separadas, en aras de la integración y la unidad, avocan peligrosamente a una concentración de poder que sería siempre en favor de la parte más fuerte, es decir, de la Administración del Estado. En definitiva, una centralización. Por tanto, deben buscarse los correctores convenientes para que, como consecuencia de la unidad y coordinación, no se incremente la centralización.

La planificación y la programación han de concebirse con visión de conjunto y con un planteamiento globalizado para todas las Administraciones Públicas y sus respectivas competencias, con la consiguiente coordinación entre los distintos planes.

Sin embargo, unidad no significa unicidad. Debe desecharse la idea, un tanto simplista, de un solo plan único. Además, de por diver-

(66) Cfr. nuestro trabajo *Las nuevas bases...*, ob. cit., pp. 44 y 45.

(67) ARIÑO ORTIZ: *Descentralización y planificación*. Madrid, 1972, p. 138.

(68) Cfr. L. H. KLAASSEN: *Aménagement économique et social du territoire*. OCDE, París, 1965, pp. 22 y ss. ROVIRA DE MOLA: *La programación financiera municipal y su coordinación con la planificación económica estatal*, en el volumen colectivo «Crónica del XIV Congreso Interamericano de Municipios», I. E. A. L., Madrid, 1973, pp. 893 y ss.

sas consideraciones de carácter político e ideológico, por elementales consideraciones prácticas. Resulta físicamente imposible incluir en un solo plan, y desde el poder central, previsiones y normativas sobre realidades bien variadas y distintas, por lo que se impone la diversidad de planes o programas, aunque sí debidamente articulados y coordinados.

Sí resulta factible y conveniente a ciertos niveles el plan único sobre las mismas materias, como se prevé en el proyecto de reforma de la Ley de Régimen local, respecto al Plan provincial de obras y servicios. Pueden articularse unitariamente a nivel provincial, los programas e inversiones del Estado, de las Diputaciones y de los Municipios con ayuda estatal.

También a nivel regional caben programaciones unitarias aunque diversificadas. Pero de todo ello a la radicalización de un plan único va un abismo.

Se ha señalado la conveniencia de un sistema de planificación integrada (69), constituido por un programa general y unos programas singulares, y la posibilidad de que las Corporaciones locales participen a nivel de decisión en dicha programación.

Por supuesto, que resulta importante dicha participación, en la elaboración y ejecución de los planes estrictamente nacionales o en los nacionales de carácter sectorial que afecten a la Administración local, intervención que debe acentuarse y modalizarse en los programas singulares que se concreten y detallen más respecto a un territorio local.

Pero se trata de algo más. De mantener la sustantividad propia de los planes de las Entidades locales, distinta del Plan nacional, de la adecuada distribución de materias que deben comprender los planes nacionales y los locales, y de los niveles a que deben regularse las respectivas competencias materiales.

VI. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Territorialización de los planes de desarrollo y planes de ordenación del territorio

Quedan señaladas hasta ahora, un tanto descriptivamente, las principales incidencias, puntos tangenciales e intervenciones o vinculaciones recíprocas entre la planificación estatal y la local. La cues-

(69) ARIÑO, ob. cit., pp. 142 y ss.

ción quizá más importante que afecta precisamente a la zona tangencial entre esas dos esferas de la planificación es la congruencia, acomodación de fondo o engarce que debe lograrse entre los planes de desarrollo económico, los sectoriales derivados del mismo, y la planificación urbanística; los primeros, de la competencia del Estado, y la segunda, fundamentalmente de las Corporaciones locales (70).

Se trata de planificaciones de naturaleza y características bien distintas no fáciles de ensamblar, pero que, sin embargo, deben armonizarse.

Existe un primer punto, el de adecuada estructura, engarce o coordinación orgánica entre las distintas Administraciones u órganos administrativos, a quienes compete la elaboración y aprobación de esos diferentes planes.

Orgánicamente nos encontramos con que al Ministerio de la Planificación del Desarrollo le está atribuida, dentro de las directrices determinadas por el Gobierno, la competencia para elaborar, impulsar y vigilar la ejecución de los Planes de Desarrollo económico, mientras que la tutela sobre la planificación urbanística le compete al Ministerio de la Vivienda, con la aprobación definitiva de los planes de urbanismo de las Corporaciones locales.

Por otra parte, los denominados «planes provinciales de obras y servicios» dependen, a nivel central, del Ministerio de la Gobernación y, periféricamente, de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos.

Hasta ahora, en España, la planificación urbanística *strictu sensu*, es decir, la municipal, fue por delante; se ha realizado de espaldas o desconectada de la planificación general del desarrollo.

Se ha producido además una especie de vacío, en una zona intermedia, que ha quedado inatendida o descubierta. A nivel nacional, y con carácter general, existe el Plan de Desarrollo, pero éste, salvo casos singulares y aislados, no se territorializó. Respecto a la prevista planificación de la Ley del Suelo, se carece de Plan Nacional de Urbanismo, casi de Planes provinciales y los Planes urbanísticos, prácticamente se limitaron a los municipales. En consecuencia, además de la desconexión entre la planificación del desarrollo y la urbanística, el territorio español se presenta un tanto sin ordenar.

Sin embargo, para el futuro parecen vislumbrarse nuevas vías y caminos, que pueden conectarse y alcanzar eficaces resultados. En

(70) Cfr. CORELLA MONEDERO: *la planificación urbanística local y la planificación del desarrollo*, con la bibliografía incluida. En el volumen colectivo «Crónica del XIV Congreso Interamericano de Municipios», I. E. A. L., Madrid, 1973, pp. 397 y ss.

todo caso, en las Ciencias Sociales más importantes, quizá que las soluciones concretas de los problemas, que difícilmente se logran, resulta su correcto planteamiento y orientación.

Aludiremos a esas nuevas orientaciones.

Por una parte, la que pudiéramos denominar «territorialización» del Plan de Desarrollo.

Parece que caminamos en ese sentido. Ello se deduce del énfasis puesto en el tema, por las declaraciones en su día de los titulares del nuevo Departamento y de las disposiciones oficiales del mismo, aparecidas en el *Boletín Oficial del Estado*.

El Decreto número 1384, de 28 de junio de 1973, que establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo, supone un cambio radical respecto a la organización que anteriormente poseía la Comisaría del Plan de Desarrollo. A las tres Subcomisarías anteriores, dedicadas a los sectores agrícolas, industrial y de servicios, respectivamente, le reemplazan en la nueva estructura las Direcciones Generales de Planificación Económica, Planificación Social y Planificación Territorial (71). Nos interesa destacar esta última, que estimamos representa la novedad más importante de la llamante configuración.

El cambio operado, además de afectar a la estructura central, pretende proyectarse periféricamente a la acción ministerial sobre el territorio. Con la creación de las Delegaciones territoriales del Ministerio de Planificación del Desarrollo (72) y las Comisiones territoriales de Planificación.

Aunque las demarcaciones que se establecen resultan discutibles, e incluso la propia creación de esas nuevas Delegaciones periféricas especiales, late en ellas la idea acertada de conseguir una territorialización del Plan de Desarrollo y de poner el debido énfasis en los aspectos territoriales del Plan.

(71) Según el artículo 6.º del Decreto 1586, de 12 de julio de 1973, que complementa el anterior citado, la Dirección General de Planificación Territorial tendrá el ejercicio de las funciones atribuidas al Departamento en relación con los Polos de Desarrollo y Áreas de Desarrollo Industrial, así como con los Planes y programas regionales, provinciales y comarcales.

Entre las Subdirecciones Generales que integran la citada Dirección General, se incluyen la Planificación Territorial, Programas y Acción Territorial y en esta última el Servicio de Programas y Planes y el de Ordenación Territorial.

(72) Ya el artículo 11 del Decreto citado de 28 de junio de 1973, señalaba que: «Se constituirán Delegaciones Territoriales del Departamento de acuerdo con las exigencias de la planificación del desarrollo y los fines que de él se derivan a efectos de recoger las iniciativas del territorio a que alcance su ámbito de actuación y de proyectar la acción del Departamento sobre las mismas.»

La otra orientación, tal vez más interesante que la anterior, puesto que no se trata de reformas de estructuras orgánicas, sino de una posible vía institucional, de engarce entre la planificación urbanística y la del desarrollo, la ofrece la técnica o solución de los *planes intermedios de ordenación territorial*.

Esta solución, todavía mero proyecto, puesto que se incluye en el de reforma de la Ley del Suelo, aún no aprobado, la consideramos, en caso de prosperar, muy importante.

Ya en este proyecto se hacen declaraciones expresas y de carácter general de la adecuación de la planificación urbanística a la del desarrollo. Así, en el artículo 7.º, 1, y respecto al Plan Nacional de Urbanismo, se dice:

«Configurará las grandes directrices de la ordenación urbanística del territorio, teniendo en cuenta las previsiones de los Planes de Desarrollo Económico y Social.»

También, y respecto a los Planes Generales de Ordenación municipal (art. 6.º, 2), se señala que:

«Cuando existan Planes Directores de Coordinación, los Planes Generales se redactarán teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en aquélla, y en forma coordinada con las previsiones de la planificación económica y social.»

Empero entendemos que son esos titulados «*Planes Directores de Coordinación*» previstos en la nueva Ley—que no obstante su denominación constituyen auténticos planes de ordenación del territorio—las piezas que pueden proyectar territorialmente la planificación económica y social y, al mismo tiempo, engarzar y acomodar la planificación urbanística a la ordenación general del espacio.

La terminología y el planteamiento conceptual del tema de la ordenación del territorio, hasta fecha reciente desconocida en España, van penetrando entre nosotros.

En la vigente Ley del Suelo existen los «*Planes provinciales de urbanismo*», que, a pesar de su denominación, por su contenido y fines pueden considerarse en buena parte planes de ordenación territorial. Sin embargo, prácticamente constituyen figura inédita, ya que hasta la fecha se aprobaron muy pocos.

En el proyecto de reforma de la citada Ley le sustituyen los Planes Directores de Coordinación, que le superan y aventajan en distintos aspectos. Por su contenido resultan más claros e inequívocos planes de ordenación territorial (73). Por su ámbito espacial no quedan circunscritos o limitados inexorablemente al territorio provincial, sino que —con un criterio más flexible y abierto— establecerán en cada caso los límites de su espacio o ámbito territorial (arts. 8.º, 1, y 8.º bis, 1).

En cuanto a sus finalidades, establecerán, precisamente —según se señala—, el «marco físico en el que han de desarrollarse las previsiones generales de la planificación económica y social y, en particular, las de la política de desarrollo regional» (art. 8.º, 1).

En conclusión, estimamos que en las dos orientaciones apuntadas, territorialización de los planes de desarrollo y planes de ordenación del territorio, pueden encontrarse una acomodación de fondo y un engarce institucional entre la planificación urbanística y la del desarrollo. Se facilitará así un planteamiento macroscópico y unitario de toda la planificación, comprensivo de la económica, territorial y urbanística, con la debida articulación y armonía entre las mismas, una adecuada ordenación y puesta en valor del territorio y asimismo el afrontamiento de la problemática de la protección y defensa del medio ambiente en los distintos niveles y, desde la vertiente económica, conjuntamente con la territorial y urbanística. En definitiva, una potenciación de las dimensiones territoriales y sociales de los planes, en un contexto más humanístico y un mayor servicio del plan al hombre, que debe ser el fin y protagonista de toda planificación.

(73) Los Planes Directores de Coordinación (artículo 8.º 2) contendrán, en todo caso, las siguientes determinaciones:

a) Señalamiento de áreas destinadas a usos que tengan significada incidencia en el territorio.

b) Delimitación de aquellas áreas que se considere necesario someter a determinadas limitaciones por exigencias de la defensa nacional y otras razones de interés público; a una adecuada protección en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la preservación del medio ambiente o a su mejora, desarrollo o renovación.

c) Medidas para la adecuación de la estructura urbanística existente al modelo territorial propuesto y para la coordinación de los Planes Generales y Especiales comprendidos dentro de su ámbito.

d) Señalamiento y localización de las infraestructuras básicas, relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, suministro de energía y otras análogas para conseguir la realización del modelo territorial.

e) Bases para el desarrollo y ejecución del propio Plan con arreglo a las previsiones de actuación.

ADDENDA

Con posterioridad a la elaboración de este trabajo ha sido aprobada y sancionada legislativamente la Reforma de la Ley del Suelo, a cuyo Proyecto se hacen algunas referencias en el mismo. Los artículos de dicho Proyecto que se mencionan en él no han sufrido sustanciales variaciones en la discusión parlamentaria.

En la línea de pensamiento de nuestro estudio se acentúa en algunos matices la necesaria coordinación de la planificación urbanística con la económico-social, y asimismo la territorialidad del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes intermedios, que pasan a denominarse «Planes Directores Territoriales de Coordinación» en lugar de «Planes Directores de Coordinación». El contenido de ellos se altera ligeramente en su redacción.

Se determina, por otra parte, que los Planes Sectoriales que estén en desacuerdo con un Plan Director Territorial de Coordinación deberán adaptarse a las directrices contenidas en este último en el plazo máximo de un año (art. 45).

Por lo que respecta al tema de la vinculación para la Administración del Estado de los Planes de Corporaciones locales, abordado también en nuestro estudio, se señala expresamente por el artículo 167 que:

«Los actos relacionados en el artículo 165 (actos sujetos a previa licencia) que se promuevan por órganos del Estado o entidades de derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal.»

«Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.»

En caso de conformidad, el expediente se elevará —como ocurría antes— al Consejo de Ministros para su resolución.

Es decir, que el antiguo sistema de «notificación previa» por la Administración del Estado al respectivo Ayuntamiento sólo operará en casos excepcionales o de urgencia, estableciéndose como regla general el sometimiento a licencia municipal.