

EL REGIONALISMO «FUNCIONAL» DEL RÉGIMEN DE FRANCO

Por CARLOS GARRIDO LÓPEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA AGUDIZACIÓN DEL CENTRALISMO.—III. LA RECONSIDERACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS.—IV. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO REGIONAL.—V. LA VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO.

I. INTRODUCCIÓN

En los años sesenta, la problemática regional cobró en España una sorprendente actualidad. El franquismo presumía de haberla erradicado, pero lo cierto es que, como subrayó con ironía Alejandro Nieto, en ella se afanaban los especialistas y los profanos, la prensa diaria y las revistas científicas, los departamentos ministeriales y las tertulias políticas, intentando definir el concepto de región o los elementos que lo caracterizaban (1). ¿A qué obedeció tan súbita revitalización de lo que muchos seguían considerando el más grave «factor de disgregación y desgarramiento de la Patria» (2)?

El relevo generacional operado entre la elite franquista y los intentos de homologación internacional del régimen conformaron el marco necesario para el cuestionamiento de algunas instituciones. El totalitarismo de los primeros años había dado paso hacia tiempo a una «dictadura empírico-conservadora», y ésta, a su vez, se estaba transformando en «franquismo tecnoprágmatco» (3). En congruencia con di-

(1) A. NIETO: «Regionalismo y regionalización», *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. VII, Madrid, 1967, págs. 103-123.

(2) L. VALERO BERMEJO: «Juicios sobre la autonomía», *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. VIII, Madrid, 1968, pág. 79.

(3) M. RAMÍREZ: *España 1939-1975 (Régimen político e ideología)*, Labor, Barcelona, 1978, págs. 23-64 y 93-108.

cho cambio, la ideología y el discurso evolucionaron hasta adquirir nuevos rasgos. Básicamente, el desarrollo como panacea, los expertos como conductores, la movilidad como resultado y el europeísmo como apelación. En este contexto, las fórmulas burocrático-centralizadas de gobierno fueron puestas en tela de juicio. La necesidad de una política de desarrollo regional que paliara los desequilibrios interterritoriales generados por el crecimiento económico aconsejaba revisar las estructuras administrativas existentes. La excesiva burocratización, la reducida capacidad prestacional de los entes locales y la proliferación de divisiones administrativas especiales constituían indicios de su crisis, cuya evidencia, junto al ejemplo de ciertos países europeos, hizo que la hipótesis de la región fuera considerada.

El regionalismo, entendido como conciencia de la existencia de una realidad social diferenciada que precisa institucionalizarse, quedó, sin embargo, descartado. Su planteamiento hubiera cuestionado el dogma de la unidad nacional y las relaciones de poder existentes. Frente a la visión fenomenológica del regionalismo, prevaleció la visión teleológica, única perspectiva apta para el régimen y manejable por su elite modernizadora. El debate giró, pues, en torno a la «región funcional»; una noción, utilizada ampliamente por la doctrina francesa, en la que el espacio regional no venía determinado por vínculos históricos o por la existencia de una conciencia diferenciadora, sino por criterios esencialmente técnicos (4). Concretamente, i) por la necesidad de crear divisiones administrativas del territorio homogéneas y realmente operativas; ii) por la urgencia en neutralizar los efectos de un desigual desarrollo económico mediante la selección de ámbitos integrados de planificación; y iii) por la transformación del urbanismo, que de técnica circunscrita a la ciudad, entendida como reducto continuo de habitación y trabajo, pasó a concebirse como una ciencia vertebradora del espacio entero. La asunción de estos criterios o fines por las autoridades franquistas explica la retórica regionalizadora del momento y está en la base de varias iniciativas encaminadas al reconocimiento de la instancia regional. Lamentablemente, como veremos en las páginas dedicadas a su análisis, dichas iniciativas fueron insuficientes y tardías. Condicionadas por el irreductible nacionalismo del régimen, estaban abocadas al fracaso. Un fracaso del que, bien puede decirse, resulta deudora la perentoria demanda de autonomía que la transición a la democracia conoció.

II. LA AGUDIZACIÓN DEL CENTRALISMO

Para el bloque político-militar alzado en armas el 18 de julio de 1936, la integridad territorial de España estaba seriamente amenazada por la experiencia autonómica republicana. Su victoria supuso, por ello, la anulación fulminante de los Estatutos de Cataluña y País Vasco y la paralización de los procesos iniciados en otros territo-

(4) J. L. QUERMONNE: «Vers un régionalisme "fonctionnel"», *Revue Française de Science Politique*, núm. 4, vol. XIII, diciembre, 1963, págs. 849-876.

rios. Arrumbadas asimismo algunas peculiaridades provinciales (5), el «nuevo Estado» retornó a los esquemas tradicionales del modelo administrativo de corte napoleónico, fuertemente centralista y uniforme. Las ideas de región como ente local o simple demarcación territorial de la Administración del Estado, plasmadas desde la segunda mitad del siglo XIX en diversas propuestas de signo regionalizador (6), desaparecieron de la preocupación y del vocabulario políticos. En su defecto, el franquismo no dudó en preconizar la potenciación de municipios y provincias, entes tradicionalmente ligados al poder central por rígidas relaciones jerárquicas.

Aunque dignificado sobre el papel, la crisis del municipio era cierta. La uniformidad forzada del régimen local, la carencia de recursos y el aumento de las tutelas administrativas no fueron factores que ayudaran, precisamente, a su superación. Poco favorecidos por su pasado inmediato, aprisionados en rígidas estructuras, mediatizada su autonomía por la cooptación de sus autoridades, la mayoría de los municipios se vieron desbordados por las exigencias del desarrollo económico, la emergencia del Estado providente y la progresiva urbanización. La Administración periférica y la Organización Sindical, en cuanto representativa de intereses económicos y profesionales, terminaron acaparando no pocas de sus competencias (7).

La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y sus posteriores reformas configuraron la provincia con el doble carácter de circunscripción administrativa general y ente local. Para apuntalar su primera condición se recomendó que la distribución periférica de los servicios de la Administración del Estado se acomodara en lo posible a los límites provinciales. Con el fin de garantizar su funcionamiento como ente local, se trató también, al menos inicialmente, de reforzar la figura del presidente de la Diputación, vigorizar la Hacienda provincial y aumentar sus competencias propias, así como su intervención en las municipales. La «provincialización del régimen local», hacia la que todas estas medidas apuntaban, devino, sin embargo, en mera «es-

(5) El régimen especial de las provincias catalanas fue suprimido por el artículo 1 de la Ley de 5 de abril de 1938. El de Vizcaya y Guipúzcoa, que fueron declaradas «provincias traidoras», por Decreto-ley de 23 de junio de 1937. Álava y Navarra, por el contrario, siguieron disfrutando de sus correspondientes regímenes forales dadas sus «valiosísimas aportaciones a la causa nacional».

(6) La reforma de Escosura de 1847, el proyecto de Moret de 1884 y el proyecto de Silvela y Sánchez de Toca de 1891 preveían la creación de divisiones generales de la Administración del Estado de ámbito supraprovincial. La Ley provincial de 1870, los proyectos de Maura y de Canalejas, formulados en 1907 y 1912, respectivamente, el Real Decreto de 1913, que permitió la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones Provinciales catalanas, el proyecto de Romanones de 1919 y, finalmente, el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, perseguían, por su parte, la asociación voluntaria de las provincias para la prestación común de servicios. Sobre estos ensayos de regionalización, véanse S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y F. ARGULLOL MURGADAS: «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *et alii*: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Alfaguara, Madrid, 1973, págs. 231 y ss., y L. PAREJO ALFONSO: «La región y la legislación histórica de régimen local», en T.-R. FERNÁNDEZ (dir.): *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, págs. 13-187.

(7) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 56-61.

tatización». Al carecer de autonomía e ingresos suficientes, las Diputaciones Provinciales experimentaron un progresivo vaciamiento de sus competencias en beneficio de la Administración periférica del Estado (8). Este proceso estuvo favorecido por la evolución de algunos órganos que en su origen tuvieron carácter local. Especialmente de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que, radicadas en las Diputaciones con la misión de favorecer la relación entre las Administraciones local y central, se convirtieron, tras diversas reformas que alteraron su naturaleza, en órganos deliberantes al servicio de los gobernadores civiles; expresado en otros términos, en una especie de «contra-Diputaciones de funcionarios» que menoscabaron, en lugar de potenciar, la autarquía de los entes locales (9).

El crecimiento desordenado de la Administración periférica del Estado provocó, por su parte, la quiebra de la provincia como división administrativa general. La necesidad de prestar nuevos servicios, la preferencia de la desconcentración sobre la descentralización administrativa y el perfil fundamentalmente político de los gobernadores civiles, entre otros factores, determinaron que diversos Ministerios crearan en el ámbito provincial su propia organización periférica. Las delegaciones así establecidas rompieron la línea jerárquica de comunicación a través del gobernador civil, entendiéndose directamente con el ministro correspondiente. Con objeto de evitar el caos burocrático y coordinar la acción administrativa, se sucedieron las más pías recomendaciones legislativas, pero fue en vano (10).

Paralelamente, proliferaron cada vez más una serie de divisiones especiales creadas *ad hoc* sobre áreas territoriales supraprovinciales. Con ello se pretendía la consecución de una mayor eficacia en la prestación de los servicios de algunos Ministerios, pero la racionalidad de la organización administrativa se resintió sensiblemente. Junto a las Audiencias Territoriales, los Distritos Universitarios y las Regiones Militares, demarcaciones ya existentes, surgieron en poco tiempo tres Departamentos Marítimos; cinco Regiones Aéreas; diez Jefaturas Superiores de Policía; nueve Jefaturas Regionales de Carreteras; veinticinco Distritos Mineros; siete Jefaturas de Costas y Puertos; diez Jefaturas Regionales de Transportes Terrestres; diecisiete Delegaciones de Comercio; cuatro Direcciones Regionales de Administración Territorial; y así, solapadas, absolutamente heterogéneas, hasta llegar a una cifra próxima a las cien divisiones especiales del territorio nacional.

(8) T.-R. FERNÁNDEZ: «La provincia como Corporación: las Diputaciones Provinciales», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *et alii*: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo III, cit., págs. 513-517.

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Los Planes Provinciales de Obras y Servicios», en *Problemas actuales del Régimen local*. Sevilla, 1958, pág. 154.

(10) Véanse, entre otros, el artículo 3 de la Ley de Régimen Local de 1955, la disposición final segunda de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, aprobatoria del Plan de Desarrollo Económico y Social, y el artículo 16 del Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, que pretendía la reorganización de la Administración civil del Estado.

III. LA RECONSIDERACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Las disfuncionalidades que el centralismo estaba produciendo en España evidenciaban su agotamiento. La propaganda oficial intentó ocultarlas cuanto pudo, pero a la postre se mostraron incontrovertibles. Quisiérase o no admitir abiertamente, se imponía una severa rectificación.

En los países europeos de nuestro entorno la confianza en las fórmulas centralizadas de gobierno había quebrado hacia tiempo. El Estado liberal de Derecho, legislativo y «mínimo», se había transformado en un Estado prestacional predominantemente administrativo. Asociada la legitimidad política a la funcionalidad y eficacia en la gestión de servicios, la descentralización se planteó como la opción organizativa idónea. Frente a las técnicas desconcentradoras, que suponían operar dentro de la misma cadena burocrática aumentando las facultades resolutorias de los últimos grados, aquélla implicaba la creación de un nuevo centro decisorio; una nueva organización autónoma e independiente del centro, cercana al objeto de su gestión, rápida en sus decisiones y abierta a la influencia de los grupos representativos de intereses. Respondiendo a estos requerimientos, se sucedieron diversas iniciativas regionalizadoras: el informe sobre la reforma del gobierno local de la comisión RedCliffe-Maud y las propuestas de *devolution* a Escocia y Gales, en el caso de Gran Bretaña; la puesta en marcha en Italia de las regiones de Estatuto ordinario paralizadas durante dos décadas; las reformas operadas en Bélgica con objeto de crear cuatro regiones lingüísticas y tres administrativas; e incluso las circunscripciones de acción regional, que en la muy centralizada Francia abrieron el camino a la institucionalización de la región como colectividad territorial y circunscripción gubernativa.

La doctrina española reflejó esta tendencia. El estudio de los distintos tipos de regiones, la búsqueda de criterios adecuados para delimitarlas y las posibles fórmulas de institucionalización ocuparon preferentemente su atención (11). Numerosos autores se pronunciaron en favor de la creación de circunscripciones administrativas supraprovinciales de carácter general. Su establecimiento permitiría unificar y racionalizar los servicios periféricos especiales que habían proliferado y que se encontraban dispersos, superpuestos y descoordinados. Nada impedía, por otra parte, que, una vez consolidadas, se abriera prudentemente el camino hacia un sistema de auténtica descentralización que condujera a la región autárquica. De hecho, eso ocurrió en el pasado con la demarcación provincial y así estaba ocurriendo en Francia (12). Pese a la ausencia de perspectivas políticas para su reconocimiento inme-

(11) De «verdadera explosión doctrinal» calificó este fenómeno L. COSCULLUELA MONTANER: «Las vertientes del regionalismo», en T.-R. FERNÁNDEZ (dir.): *Las Autonomías regionales. I. Aspectos políticos y jurídicos*, cit., pág. 195.

(12) En este sentido, J. M.^o DEL MORAL: «Perspectivas del nuevo regionalismo», *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. III, Madrid, 1963, págs. 209-221; A. CARRO MARTÍNEZ: «La reforma de la Administración a nivel territorial», *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. V, Madrid, 1965,

diato, otros autores abogaron precisamente por este último tipo de región dotada de personalidad jurídica, órganos de decisión y fines propios. Sin necesidad de pasar por el estadio previo de la región gubernativa permitiría reunir todas sus ventajas, además de la autonomía y autarquía características de los entes locales (13). Su creación podría producirse *ex novo*, como una entidad territorial de primer grado, o como resultado de la asociación voluntaria de varias Diputaciones Provinciales. Una asociación que, a su vez, podía dar lugar a dos tipos de Mancomunidades, según se constituyeran para la realización en común de servicios concretos, tal y como previó el Estatuto de Calvo Sotelo, o, por el contrario, y siguiendo el ejemplo de la Mancomunidad catalana de 1914, para la gestión de la totalidad de los servicios provinciales. Junto a las anteriores, y tomando como punto de referencia y excusa académica la experiencia italiana, también se propugnó la región política dotada de competencias administrativas y legislativas garantizadas constitucionalmente y regida por su propio Estatuto. La región entendida como necesidad organizativa, pero también, lo que hacía la propuesta impracticable, como estructura de participación y técnica de libertad (14).

Reacias a revisar en profundidad las estructuras existentes, las autoridades franquistas se limitaron a prever algunas hipótesis regionalizadoras. La primera, cuya concreción hubiera supuesto una nueva demarcación gubernativa, se plasmó en el Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por Decreto de 10 de octubre de 1958 (15). El Jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros, podía nombrar un gobernador general para coordinar la acción administrativa sobre el territorio de varias provincias i) por «motivos de orden público», en cuyo caso su ta-

págs. 273-304; J. L. DE LA VALLINA: «Aspectos jurídico-administrativos de la región», *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. V, cit., págs. 129-142, y «Problemática actual de la Administración periférica», *Documentación Administrativa*, núm. 100, abril, 1966, págs. 327-343; L. JORDANA DE POZAS: «La previsible alteración de nuestra división territorial», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 135, septiembre-octubre, 1967, pág. 641-659; y J. ORTIZ DÍAZ: «Las divisiones territoriales y los gobernadores civiles generales», *Documentación Administrativa*, núms. 20-21, agosto-septiembre, 1959, págs. 5-20.

(13) Entre otros, R. MARTÍN MATEO: «Municipalismo, descentralización y democracia», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 157, enero-febrero, 1968, págs. 58-68; J. R. PARADA VÁZQUEZ y J. A. MANZANEDO MATEOS: *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Montecorvo, Madrid, 1971, págs. 173-182; y L. MORELL OCAÑA: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, págs. 247-249.

(14) Aunque dada la naturaleza del régimen su mero planteamiento resultaba «delicado y políticamente peligroso» (L. JORDANA DE POZAS: «La previsible alteración de nuestra división territorial», cit., pág. 658), en las postrimerías del franquismo no faltaron autores que la sugirieron abiertamente como alternativa idónea. Entre otros, P. M.^a LARUMBE BIURRÚN: *La región. Aspectos administrativos*, cit., págs. 257 y 365; J. M. DE AZAOLA: «Vasconia y su destino. I. La regionalización de España», *Revista de Occidente*, Madrid, 1972, págs. 472-480; J. DE ESTEBAN *et alii*: *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona, 1973, págs. 367-368; y L. COSCULLUELA MONTANER: «La región», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *et alii*: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo III, cit., págs. 311-330.

(15) BOE, núm. 294, de 9 de diciembre de 1958.

rea se limitaría a este específico campo (art. 40), o ii) «en casos excepcionales» (art. 38), expresión poco afortunada que debía entenderse referida a otros casos singulares distintos de los de orden público. De apreciarse estas circunstancias, el Decreto de nombramiento señalaría las atribuciones del gobernador, el ámbito territorial de su jurisdicción y su régimen jurídico. Pese a la flexibilidad de la fórmula y la insistencia de los expertos, que destacaron su virtualidad como experiencia piloto (16), ningún gobernador general fue nombrado.

Años más tarde, el legislador introdujo en la Ley Orgánica del Estado (LOE) un inciso ciertamente críptico con el siguiente tenor: «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas a la provincia» (art. 45.2) (17). El precepto a nada obligaba, pues contenía una mera invitación o sugerencia, pero dio pie a todo tipo de especulaciones acerca de su significado. No parecía razonable que el legislador hubiera pensado exclusivamente en el establecimiento de divisiones especiales. Éstas constituían un asunto organizativo interno de la Administración del Estado y venían proliferando hacia tiempo sin haber precisado reconocimiento legal expreso. Su desordenada multiplicación representaba, además, una de las manifestaciones más evidentes de la crisis (18). De propiciar, en cambio, la creación de divisiones gubernativas de carácter general, la LOE venía a coincidir con lo previsto en el Estatuto de los Gobernadores civiles para «casos excepcionales». No parecía lógico, empero, que esto fuera regulado en el título VIII LOE, dedicado a la Administración local, en lugar de encontrarse en el título anterior, relativo a la Administración del Estado. Jus-

(16) A este respecto, J. A. LARA POL: «Realidad y teoría de la región moderna», *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. XII, Madrid, 1972, pág. 193, quien da cuenta del dictamen encargado en 1964 a un grupo de expertos por el Ministerio de la Gobernación, en el que se mostraron favorables a la utilización de esta vía para hacer frente a las necesidades derivadas de la planificación del desarrollo regional.

(17) Texto refundido aprobado por Decreto 779/1967, de 20 de abril (BOE, núm. 95, de 21 de abril de 1967).

(18) Con todo, ésta fue la interpretación del precepto que realizó el Consejo Nacional del Movimiento, lo que no resulta extraño dada la extracción ideológica de sus miembros. Encargado de velar por la unidad entre los hombres y las tierras de España y de defender la integridad de los principios del Movimiento, su dictamen sobre los criterios para el planteamiento político del régimen local, emitido por la sección octava del Consejo y aprobado por el Pleno el 26 de julio de 1968, no pudo ser más claro: «La Comarca o la Región que, en este sentido pudieran crearse, no serían tampoco Entidades, sino sólo división territorial. Es decir, que caso de surgir de nuevo [...], lo que no pueden surgir son el regionalismo o el comarcalismo, que se basan precisamente en dar a la Región o a la Comarca el carácter de entidad natural y el valor político de estructura básica de la Comunidad nacional. [...] Si la Comarca o Región aparecen, su conveniencia se puede basar pura y exclusivamente en razones militares, docentes, urbanísticas y socioeconómicas, y sólo a estos fines, y nada más que a los efectos de la división territorial de la Administración del Estado». La cita ha sido tomada de A. GUAITA: «La división territorial en la Ley Orgánica del Estado», en su obra *División territorial y descentralización*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, págs. 253-255. Originalmente, dicho trabajo fue publicado en *Documentación Administrativa*, núm. 125, septiembre-octubre, 1968, págs. 11-33. En idéntico sentido que el dictamen emitido por el Consejo Nacional se pronunciaron los participantes en el Seminario «sobre los principios constitucionales del régimen local español», celebrado en Peñíscola, cuyas conclusiones pueden verse en *Problemas Políticos de la Vida Local*, vol. VIII, cit., pág. 260.

tamente su ubicación, y el hecho de aparecer al lado de municipios y provincias, hacía plausible la opción interpretativa favorable a la región ente local o descentralizada. En contra, sin embargo, cabía decir que el reconocimiento de este tipo de región constituía una novedad tan importante en el ordenamiento español que no podía tener como base un precepto tan vago e impreciso. Dadas las objeciones hermenéuticas que cabía formular a cada hipótesis, no resulta difícil compartir la opinión de Guaita, para quien, pese a las expectativas despertadas, la LOE «no se refiere en su artículo 45.2 a posibles entidades regionales, no las prevé y mucho menos manda constituir las; ahora bien, tampoco las prohíbe. Como no las ha constituido, no existen, y como no las prohíbe, pueden existir. En una palabra, respecto de este asunto, la LOE no ha supuesto ninguna innovación; es una cuestión aplazada o *de lege ferenda*» (19).

Considerado en ciertos aspectos como una especie de desarrollo o interpretación auténtica de la LOE, el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, aprobado en Consejo de Ministros el 17 de diciembre de 1971 y presentado en 1972 ante las Cortes, suscitó de nuevo el debate acerca de la necesidad del escalón regional (20). Según su expresiva Exposición de Motivos, la provincia y el municipio se habían quedado estrechos para la realización de numerosas funciones públicas, «colocándose en oposición dialéctica a los mismos los espacios regional y comarcal. Es aquí donde la nueva legalidad pretende afrontar con el necesario realismo el problema, alejándose a un tiempo tanto de un pensamiento excesivamente conservador sobre las instituciones locales como de tendencias reformistas que quisieran clausurar las estructuras del pasado».

La construcción de los espacios comarcal y regional debía hacerse, consecuentemente, tomando como punto de partida las instituciones tradicionales. La región, en concreto, debía surgir del impulso de las Diputaciones Provinciales que, unidas voluntariamente, constituirían Mancomunidades «para el adecuado planeamiento, coordinación o gestión de obras o servicios de su competencia propia o encomendada por el Estado» (Base 42.1). Dicha constitución debía ser aprobada —junto con los Estatutos por los que habría de regirse— por el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado. Su ámbito de actuación podría comprender una pluralidad de servicios, pero no la totalidad de las competencias provinciales. La Mancomunidad prevista era, pues, un ente local de segundo grado de «carácter seccional», al estilo de la regulada en el Estatuto de 1925 (21). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.2 LOE, el Gobierno también podía crear regiones gubernativas, es decir, divisiones administrativas de ámbito supraprovincial «que servirían para la ordenación y ejecución de servicios propios del Estado y de las entidades locales radi-

(19) A. GUAITA: «La división territorial en la Ley Orgánica del Estado», cit., págs. 249-250.

(20) *Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

(21) E. ARGULLOL MURGADAS: «Mancomunidades interprovinciales», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *et alii*: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo III, cit., págs. 437-450.

cadadas en las mismas» (Base 1.8). Pese a la prudencia de su formulación, ninguna de estas posibilidades prosperó. El proyecto de ley, que fue objeto de 4.184 enmiendas, el mayor número en la historia de las Cortes franquistas, quedó «congelado» durante meses, siendo finalmente retirado por un nuevo Gobierno a comienzos de 1974 (22).

En cumplimiento del compromiso programático asumido ante las Cortes en su célebre discurso de 12 de febrero de 1974, el presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, presentó un nuevo proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (LBERL). A diferencia del proyecto anterior, la atención prestada a la cuestión regional era significativamente escasa. El Gobierno pretendía reconocer la facultad de las Diputaciones Provinciales para asociarse bajo la forma de Mancomunidad, pero, excepto la prohibición de asumir la totalidad de las competencias provinciales, consignada expresamente (Base 18), nada dijo sobre su constitución, ni sobre sus Estatutos, sus órganos de gobierno, su personalidad jurídica o la posibilidad de recibir transferencias de la Administración del Estado. Y tampoco aludió a la posibilidad de constituir circunscripciones administrativas suprovinciales (23). Las cosas, empero, cambiaron en el seno de la Comisión de Gobernación de las Cortes Españolas. La sensibilidad de numerosos procuradores hacia la problemática regional propició que la LBERL, aprobada el 19 de noviembre de 1975, incluyera finalmente referencias tanto a las divisiones territoriales distintas de la provincia que pudieran establecerse, como a los «entes regionales de carácter asociativo» previstos en la ley. La primera opción ya figuraba en el artículo 45.2 LOE, pero no podía decirse lo mismo de la segunda, respecto de la cual, según alardeó el legislador, la LBERL incorporaba una «innovación de singular importancia» y ofrecía «la suficiente flexibilidad para que, dentro de los principios del ordenamiento español, pudieran verse atendidas aspiraciones que no encajaban en la normativa vigente». Se trataba, obviamente, de la posibilidad de crear Mancomunidades Provinciales «para la realización de algunos de los fines atribuidos a las entidades locales fundamentales, o de los que en su caso les fueran encomendados por la Administración Pública» (Base 1.6), a las que el legislador no dudó en calificar de «auténticos entes locales que tendrían la extensión territorial y el contenido que sus promotores desearan atribuirles» (Exposición de Motivos).

(22) La ponencia de las Cortes encargada de dictaminar las enmiendas estuvo casi un año ocupada en ordenarlas y en redactar su informe, que no llegó a publicarse porque el Gobierno, ejercitando la facultad de intervenir en la fijación del orden del día de las Comisiones, paralizó la tramitación del proyecto. El problema, al parecer, se encontraba en la protesta de un elevado número de miembros del Consejo Nacional del Movimiento, que exigieron la demora del debate del proyecto hasta que el Consejo hubiera emitido nuevos criterios políticos sobre las bases que lo constituían. *Vid.* EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: *Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local*. Madrid, 1976, págs. 12 y 13.

(23) *Bases del Estatuto de Régimen Local. Proyecto de Ley*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974. Sobre este punto, véase, asimismo, la intervención del ministro de la Gobernación, Javier García Hernández, ante el Consejo Nacional del Movimiento en EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: *Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local*, cit., pág. 54.

Pese a tan ambiciosas proclamaciones, la LBERL evidenció las contradicciones con que se había gestado. Las Mancomunidades, caso de prosperar, serían simples órganos gestores de algunos servicios provinciales. Al permanecer inalterados los presupuestos del régimen local existente, arrostrarían, por lo demás, los mismos vicios y limitaciones de las Diputaciones asociadas. Y, quedando al arbitrio de la Administración del Estado la transferencia de obras y servicios de su competencia, muy posiblemente tampoco servirían como instrumento de descentralización. Con todo, no faltaron esfuerzos políticos y doctrinales por atribuir al texto el significado más progresivo y regionalizador posible (24). Unos esfuerzos que, a la postre, resultaron baldíos, pues la acelerada dinámica política desencadenada tras la muerte de Franco desbordó bien pronto el tímido marco normativo que la LBERL ofreció. Las Comisiones para el estudio de regímenes especiales para las provincias vascas y catalanas, creadas por el Gobierno de Arias Navarro, la reforma política impulsada por Suárez y, finalmente, tras las elecciones generales de 1977, la generalización de los llamados «regímenes preautonómicos» implicaron su definitivo abandono (25).

IV. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO REGIONAL

Siguiendo las recomendaciones de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que visitó España en 1961, el régimen franquista decidió ensayar el modelo de planificación económica aplicado en otros países europeos. La técnica planificadora no representaba una novedad, pero el carácter intervencionista del Estado le confirió en esos momentos un alcance del que hasta la fecha había carecido (26). Con vocación de totalidad, el Plan pretendía ser, en efecto, un proyecto de intervención sistemática destinado a orientar la economía nacional. La consecución de un más rápido crecimiento agregado constituía su principal objetivo. La aparición de desequilibrios territoriales consecuencia de la concentración

(24) En este sentido, C. ARIAS NAVARRO: «La hora de las reformas. Discurso del Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas», *Colección Informe*, núm. 5, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976, págs. 24-26; A. GÓMEZ PICAZO: *La región hoy*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976; y H. GÓMEZ DE LAS ROCES: *Perspectivas de la región en la nueva legislación local*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1977. En la doctrina, véanse, fundamentalmente, J. L. DE SIMÓN TOBALINA: «Región gubernativa y región autónoma», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 191, julio-septiembre, 1976, págs. 609-616, y M. HERRERO DE MIRÓN: «Áreas regionales y Ley de Régimen Local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 192, octubre-diciembre, 1976, págs. 731-752.

(25) Un análisis acerca de las conclusiones de ambas Comisiones de estudio —particularmente de las formuladas por la Comisión para las provincias catalanas— y del encauzamiento provisional de las demandas de autogobierno mediante la atípica fórmula de la «preautonomía», en C. GARRIDO LÓPEZ: *Demanda regional y proceso autonómico*. Tecnos, Madrid, 1999, págs. 87-92 y 103-129, respectivamente.

(26) Sobre las experiencias planificadoras anteriores, referidas a lugares o sectores específicos, M. J. GONZÁLEZ: «El desarrollo regional frustrado durante treinta años de dirigismo (1928-1958)», en *La España de las Autonomías*, tomo I, Espasa Calpe, Madrid, 1981, págs. 485-534.

de capitales y mano de obra suscitó, además, la preocupación por el desarrollo regional (27).

Las demarcaciones tradicionales resultaban inapropiadas para las tareas de prospectiva, preparación y ejecución del Plan sobre ámbitos regionales, y debían dar paso a nuevas estructuras administrativas. Calificadas por alguna doctrina como «de desarrollo» o «de misión» (28), dichas estructuras podían consistir en simples circunscripciones especiales, pero dada la necesidad de movilizar e integrar todos los recursos y voluntades de las áreas planificadas, convenía fomentar la participación de las Corporaciones locales y la descentralización. Nada impedía, en ese sentido, que, a semejanza de los países de nuestro entorno, llegara a institucionalizarse la región como división general de la Administración del Estado, como ente local o, incluso, como instancia política. Nada, obviamente, que no fuera la posición rígida y obtusamente antirregionalista del Movimiento y su Organización Sindical.

La preocupación del planificador franquista por «conseguir la participación equilibrada de todas las zonas geográficas en el bienestar económico y social» (29) no fue en el I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967) más allá de la puesta en práctica de acciones muy localizadas. El artículo 6 de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, aprobatoria del Plan, se limitó a prever la creación de polos de desarrollo y de promoción (30). El Estado debía procurar la colaboración activa de los entes locales, pero el Decreto 135/1964, de 30 de enero, sobre localización de los polos redujo dicha colaboración al mínimo (31). El Plan facultaba al Gobierno para integrar en delegaciones territoriales unificadas, supuestamente supraprovinciales, todos los servicios y dependencias periféricos de los Departamentos ministeriales, pero nada se decidió en este sentido. La ubicación provincial de los polos de desarrollo (La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza) y de los polos de promoción (Burgos y Huelva) hizo no obstante innecesaria la creación de una estructura de ámbito regional. La gestión de los polos quedó encomendada a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de acuerdo con las directrices de la Comisión Dele-

(27) La secuencia fue magistralmente descrita por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «[...] el aumento global del Producto Interior Bruto, perseguido como objetivo último, aumenta y no corrige los desequilibrios regionales existentes dentro de un mismo país; rompe estructuras sociales y económicas operativas, aunque retrasadas, en un momento dado por la tendencia a la concentración industrial y comercial y, correlativamente, demográfica, que tiende a desertizar el resto del país; deja sin explotar o dilapida recursos disponibles por la búsqueda del óptimo y efímero beneficio inmediato. La corrección de esa política tiene un nombre: frente al desarrollo cuantitativo-sectorial o exponencial, no hay desarrollo posible sino a través de una política sistemática de desarrollo regional». «La cuestión regional. Una reflexión», en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*. Civitas, Madrid, 1985, pág. 47.

(28) Por todos, E. PISANI: «Administration de gestion, administration de mission», *Revue Française de Science Politique*, vol. VI, núm. 2, avril-juin, 1956, págs. 315-330.

(29) «Discurso del Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó ante el Pleno de las Cortes, el 27 de diciembre de 1963, en defensa del proyecto de Ley que aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social», en *Plan de Desarrollo Económico y Social*. BOE, Madrid, 1964, pág. 18.

(30) BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1963.

(31) BOE, núm. 27, de 31 de enero de 1964.

gada de Asuntos Económicos. Las funciones de información y divulgación, estimación de los resultados y propuesta de iniciativas quedaron reservadas a los Consejos Económicos Sindicales Provinciales, órganos representativos de intereses sectoriales convertidos, merced a las limitaciones de la política planificadora, en portavoces de los intereses generales de toda la población.

Ante la avalancha de críticas, la Ponencia de Desarrollo Regional constituida en el seno de la Comisaría del Plan y el propio ministro comisario, Laureano López Rodó, coincidieron en la necesidad de adoptar alguna medida descentralizadora. «Un centralismo excesivo entorpece y demora la buena marcha de la Administración —afirmó este último en su intervención ante la Comisión de Presidencia del Gobierno y Leyes Fundamentales de las Cortes el 12 de diciembre de 1968—. De aquí la promesa de que el Gobierno está decidido a impulsar la descentralización en favor de las Corporaciones locales que pueden llevar a cabo muchísimas tareas que el Estado no tiene por qué realizar» (32). Y a tenor de la expresiva Exposición de Motivos de la Ley 1/1969, de 11 de febrero, aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social (1969-1971) (33), dicha promesa parecía cumplirse. El legislador, que decía partir de una idea ambiciosa de desarrollo regional, emplazaba al Gobierno para impulsar la descentralización en favor de las Corporaciones locales. De acuerdo con artículo 3.4.a) de la Ley, concretamente, las obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afectasen a su respectiva demarcación territorial podían ser delegadas en las Corporaciones locales que contaran con «los medios técnicos y de gestión convenientes». El Plan recomendaba fomentar la participación de dichas Corporaciones en las acciones programadas, así como la colaboración de las Universidades, los Centros de Enseñanza Técnica y de Investigación, las Cámaras Oficiales de Comercio y cuantas entidades pudieran contribuir al desarrollo (art. 3.5). Constatado el reducido ámbito de las provincias para ser objeto de una programación específica, el Gobierno fue facultado, finalmente, para impulsar fórmulas asociativas entre Corporaciones locales, principalmente, la creación de Mancomunidades interprovinciales que, siguiendo la «filosofía participativa» oficial, colaborarían con la Administración del Estado en las tareas de desarrollo regional (art. 3.7).

Bajo apariencia formal de cambio, lo cierto, sin embargo, es que el planteamiento de la política planificadora no experimentó ninguna modificación sustancial. La descentralización propugnada cedió ante la desconcentración en beneficio de la poderosa Administración periférica. En lugar de fomentar la participación de las Corporaciones locales en las acciones programadas, el Gobierno recabó la colaboración de los Consejos Económicos Sindicales. Y al no haberse reformado todavía la legislación básica de régimen local, las fórmulas asociativas enfáticamente anunciadas siguieron siendo inéditas. El balance institucional de la planificación del desarrollo no podía ser más desalentador. No obstante haberse reconocido oficialmente la ne-

(32) Texto citado en L. LÓPEZ RODÓ: *Política y desarrollo*. Aguilar, Madrid, 1970, pág. 252.

(33) BOE, núm. 37, de 12 de febrero de 1969.

cesidad de modificar las estructuras administrativas y existir diversas iniciativas locales, nada relevante se hizo ni se permitió hacer en ese sentido, excepto la creación de dos organizaciones de coordinación para el desarrollo de Galicia y Canarias, denominadas «Comisiones de Dirección» e integradas por los miembros de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de las respectivas provincias (34).

Considerado como uno de los grandes temas pendientes de la planificación del desarrollo en España, el III Plan (1972-1975) propuso abordar al fin la institucionalización del espacio regional. Enfrentado al dilema de «ir estirando las estructuras organizativas vigentes hasta dotarlas de la nueva funcionalidad exigida por la política de desarrollo o crear estructuras completamente nuevas», el planificador optó por aprovechar las instituciones existentes como punto de partida para acceder, en un prudente «impulso evolutivo», a la instancia regional. La Administración periférica del Estado debía ser objeto de una urgente armonización dirigida a lograr la coincidencia de sus demarcaciones en cada nivel territorial. A fin de integrar los intereses locales en las tareas planificadoras y preparar el camino a la región, se propuso la constitución de Mancomunidades de Diputaciones y la potenciación de los Consejos Económico-sociales Sindicales Interprovinciales cuyo ámbito de actuación fuera coincidente con el de aquéllas. A juicio del planificador, las Mancomunidades sumarían «el impulso local a unas acciones que el Estado no debía ya realizar aislado» (35). Y similar función podían desempeñar los consorcios, sociedades de economía mixta o institutos de desarrollo que pudieran constituirse (36).

Dada la aversión de la Organización Sindical hacia cualquier fórmula de descentralización, la posibilidad de constituir Mancomunidades provinciales no prosperó. Pese a las propuestas de ciertas elites locales, tampoco corrieron mejor suerte las Sociedades de economía mixta y los Institutos de Desarrollo Regional, que sólo en Galicia y en Andalucía, respectivamente, lograron constituirse (37). Bloqueadas es-

(34) La creación de estas «Comisiones de Dirección» se produjo por sendas Órdenes ministeriales de 4 de marzo de 1970 (BOE, núm. 56, de 6 de marzo de 1970).

(35) La posibilidad de constituir Mancomunidades de Diputaciones y Cabildos para «la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial» fue prevista en el epígrafe 29 del artículo 2 de la Ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social (BOE, núm. 113, de 11 de mayo). Tanto su constitución como sus Estatutos debían ser aprobados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo y con el dictamen del Consejo de Estado.

(36) «III Plan de Desarrollo Económico y Social», *BOE*, Madrid, 1971, págs. 84, 90 y 209-210, y *Ponencia de Desarrollo Regional. III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)*, BOE, Madrid, 1972, págs. 368-370. Un análisis contemporizador, en L. LEGAZ Y LACAMBRA: «La regionalización en el III Plan de Desarrollo», *Problemas políticos de la Vida Local*, vol. XIII, Madrid, 1973, págs. 153-169.

(37) En 1972, efectivamente, el Consejo de Ministros autorizó la creación de la Sociedad de Desarrollo Regional de Galicia (SODIGA) y de un Instituto de Desarrollo Regional, dependiente de la Universidad de Sevilla. Habría que esperar a diciembre de 1976 y a los primeros meses de 1977 para que las Sociedades de Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN), Canarias (SODICAN) y Extremadura (SODIEX) pudieran constituirse.

tas vías, el Gobierno optó de nuevo por la desconcentración. El Ministerio de Planificación del Desarrollo, creado en junio de 1973, quedó estructurado en catorce delegaciones periféricas de ámbito supraprovincial que, para no provocar suspicacias entre los sectores más recalcitrantes del régimen, fueron denominadas con números ordinales (38). Aunque se pretendía hacer efectivo el principio de participación de los entes locales, la estructura orgánica de estas delegaciones no pudo ser más autocrática: un delegado, nombrado por el Consejo de Ministros, y la Comisión Territorial de Planificación, órgano consultivo integrado por el propio delegado, los gobernadores civiles de las provincias de la circunscripción, cinco vocales designados por el ministro «entre personas de singular relevancia vinculadas al territorio», cinco expertos designados también por el ministro, los presidentes de las Diputaciones y dos diputados provinciales elegidos en sus respectivas Corporaciones. Nos encontrábamos, pues, ante una nueva división especial del territorio que añadir al caos derivado de las numerosas demarcaciones de la Administración periférica ya existentes. Una división que, tras el asesinato del almirante Carrero Blanco, el nuevo Gobierno no puso siquiera en funcionamiento.

V. LA VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO

En la década de los sesenta, el urbanismo ya no era una técnica ordenadora referida exclusivamente a las ciudades. Esa etapa, limitada a las leyes de ensanche y reforma interior, había dado paso a una concepción más amplia de la urbe, comprensiva, asimismo, de su entorno inmediato. Las nuevas formas de asentamiento humano, la extensión y el progreso de las comunicaciones, los elevados costos de las grandes obras públicas y la preservación del medio ambiente, estaban abocando, entre otros factores, a una segunda transformación del urbanismo, que suponía la contemplación física de grandes áreas. En el transcurso de este proceso, sus conexiones con la planificación del desarrollo se hicieron evidentes. El urbanismo caminaba de lo menos, microubanismo, a lo más, el espacio entero, mientras que la política planificadora hacía el recorrido inverso. La expresión *ordenación del territorio* surgió, justamente, para referirse a la necesaria integración entre planificación física y desarrollo económico a través de un método sincrético; para aludir, en suma, a la síntesis superadora de las limitaciones que aisladamente presentaban las técnicas urbanísticas y la planificación del desarrollo.

En palabras de Sáenz de Buruaga, la ordenación del territorio consistía en «el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos y jerarquías diferentes [...]» (39). Aunque con este método se perseguía la planifica-

(38) Decreto 2916/1973, de 16 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 1973).

(39) G. SÁENZ DE BURUAGA: *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969, pág. 229.

ción territorial de toda la nación, los espacios operativos más eficaces sobre los que ponerlo en práctica no podían ser las demarcaciones administrativas existentes. En su lugar, la región se perfilaba como el «punto de equilibrio» esencial entre «la macroordenación a escala de la nación y la microordenación de las unidades elementales reagrupadas o impulsadas en el espacio regional» (40). La ordenación del territorio no se refería, sin embargo, a cualquier región, sino a la *región urbana o nodal* integrada por una metrópoli o ciudad dominante y sus zonas de influencia.

A diferencia de las limitadas acciones de desarrollo regional, que sólo la recomendaban, la ordenación del territorio *imponía* la descentralización en el proceso de adopción de decisiones y, a medio plazo, la necesidad de la región autárquica. El franquismo no podía permitirlo a riesgo de conculcar sus presupuestos. De ahí que la política de desarrollo regional y la normativa urbanística obviarán durante tanto tiempo la cuestión.

Los Planes de Desarrollo nada avanzaron al respecto. La Ley del Suelo de 1956, acaso por su encuadramiento en una fecha excesivamente pretérita, tampoco asumió las técnicas del moderno urbanismo (41). Y hubo que esperar a su reforma mediante Ley 19/1975, de 2 de mayo, para que la idea fuera acogida en la nueva figura de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, que establecerían, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la planificación económica, las líneas básicas para la ordenación del territorio y el marco físico en que debían desarrollarse (art. 8.1). El progreso era significativo, pero, como hasta el momento había ocurrido, el legislador no se aventuró en el camino de la descentralización.

Aunque algunos procuradores en Cortes propugnaron el término «regional» para aludir al posible ámbito de los Planes Directores, su inclusión durante la tramitación parlamentaria resultó imposible (42). «¿Cuáles son las ventajas de insertar la palabra “regional” en este artículo? —se preguntaba retóricamente uno de los po-

(40) G. SÁENZ DE BURUAGA: *Ibidem*, pág. 158.

(41) Con todo, no resultaba difícil vislumbrar en ella cierta evolución del concepto de ordenación urbanística. El artículo 3.1, concretamente, referido a las acciones de planeamiento, incluyó no pocas facultades de interés que constituían el preludio de una visión más amplia. Lógicamente, su concreción, de la que iba a depender en realidad la potencialidad ordenadora de la Ley, debía producirse en los distintos planes urbanísticos, cuyo ámbito *sólo* podía ser municipal, provincial y, directamente y sin mediar opción supraprovincial o regional alguna, nacional. El Plan nacional, sin embargo, no fue redactado, y los Planes provinciales escasearon llamativamente.

(42) Por todos, la enmienda presentada al apartado 2 del artículo 6 por el procurador Rubens Henríquez Hernández y la defensa de la misma en el Pleno de las Cortes. «Si bien políticamente puede resultar justificado obviar el tema regional —afirmó en el transcurso de su intervención—, [...] desde un punto de vista urbanístico sería completamente absurdo ignorarlas, porque, queramos o no, las regiones urbanas están ahí. [...] Yo sé que un planteamiento de tipo regional también cabría dentro de la expresión supraprovincial. Pero no es lo mismo decir que se puede hacer un plan de ámbito superior al provincial que decir, precisamente, que además de los planes provinciales han de configurarse unos planes específicamente calificados de regionales, como una incitación a nuestros políticos, a nuestros urbanistas, a nuestra comunidad entera». *Diario de Sesiones del Pleno. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, X Legislatura, núm. 17, 1975, págs. 79-81.

nentes del Dictamen—. Exclusivamente crear confusionismo, no añadir nada a lo que dice el artículo y dejar abierto, sin embargo, un portillo a una serie de consecuencias muy vagas [...] y que pueden responder totalmente a motivaciones extraurbanísticas» (43). Para reducir tales riesgos, se incluyó la expresión «supraprovincial», eufemismo políticamente inocuo. Además, la iniciativa para su formación y la facultad para determinar los organismos o entidades encargados de redactarlos fueron atribuidas al Consejo de Ministros (art. 8.bis.1).

Justamente por retener todas las facultades decisorias en la materia, el Gobierno de Arias Navarro aún podía optar por la formación de Planes con ámbitos regionales y atribuir su elaboración a los representantes locales. Y así pareció hacerlo cuando, apenas un año después de la reforma de la Ley del Suelo, aprobó cuatro Reales Decretos acordando la formación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación de Asturias, Aragón, Andalucía y Galicia (44).

De contenido prácticamente idéntico, cada Decreto creaba una Comisión Regional de Planeamiento encargada de formular propuestas al Ministro de la Vivienda e integrada por el director general de Urbanismo, un representante de la Administración central por cada provincia afectada, los gobernadores civiles del territorio y los presidentes de las Diputaciones (art. 1.2). Para la obtención y elaboración de datos de base, dichos Decretos preveían asimismo la creación de grupos de trabajo «a nivel regional» compuestos a partes iguales por representantes de varios ministerios, de las Corporaciones locales y de la Organización Sindical (art. 3.1). La presencia de los intereses locales quedaba limitada, en consecuencia, a un tercio en todos los órganos creados, por lo que el fomento de la participación en la redacción y ejecución del Plan resultó ser un fiasco.

Legalizada la asociación de Corporaciones locales en la LBERL, los Decretos no dejaron de plantearse la hipótesis de que se constituyeran Mancomunidades provinciales con idéntico ámbito territorial que el Plan Director acordado, en cuyo caso tendrían las mismas atribuciones reconocidas a las Diputaciones asociadas; es decir, una presencia testimonial en los órganos previstos y una limitada participación en las tareas planificadoras. La deslegalización que el artículo 8.bis.1 de la Ley 19/1975 realizó en favor del Gobierno fue, a la postre, desaprovechada. Las críticas hacia una planificación regional sin región y sin órganos representativos de intereses regionales supusieron la paralización de las Comisiones de Planeamiento. Y la apertura del proceso de reforma política, implicó el abandono de los Planes de Aragón y Asturias. Aunque en los casos de Andalucía y Galicia el segundo Gobierno de la Monarquía intentó corregir el centralismo de sus Comisiones Regionales (45),

(43) *Ibidem*, pág. 87.

(44) Los Reales Decretos 1872, 1873 y 1874/1976, de 18 de junio (BOE núm. 190, 9 de agosto de 1976), acordaron la formación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación de Aragón, Andalucía y Asturias, respectivamente. El Real Decreto 2031/1976, de 30 de julio (BOE núm. 210, de 1 de septiembre), por su parte, aprobó el Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia.

(45) Con esta finalidad se promulgaron las Órdenes Ministeriales de 25 de enero y 25 de marzo de

las posturas contrarias a la puesta en funcionamiento de estos instrumentos de planificación arreciaron sensiblemente, por lo que ni siquiera llegaron a constituirse. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación quedaron de esta forma arrumbados, y con ellos, el único ensayo de regionalismo «funcional» que el régimen fue capaz de formular.

Después de diez años de tentativas frustradas que podían haber satisfecho las aspiraciones de las élites locales, el centralismo político-administrativo apuntalado tras la Guerra Civil seguía intacto. La impotencia regionalizadora del franquismo resultó ostensible. Ni la racionalización organizativa del Estado, ni las exigencias de un desarrollo regional equilibrado, ni la vertebración del territorio —argumentos en favor de la región que fueron tenidos en cuenta incluso en los ordenamientos más refractarios—, habían logrado atemperar la obsesión unitarista oficialmente imperante. Una obsesión que, al negar lo obvio, fue gestando lentamente su contraria. Empecinándose en mantener el centralismo a todo trance, el régimen lo deslegitimó sin remedio. Frente a la dictadura, el decisionismo y la centralización, el antifranquismo vinculó la recuperación de la democracia con la distribución territorial del poder. Ante la ausencia de cauces de participación y de libre expresión de intereses regionales, el antifranquismo mitificó la autonomía y utilizó su demanda como eficaz desencadenante de la movilización popular. No resulta difícil, por tanto, compartir las afirmaciones de De Blas Guerrero, para quien las reivindicaciones nacionalistas y regionalistas de la moderna España democrática, sin minusvalorar la importancia de ciertos precedentes, especialmente los catalanes, tienen su origen en buena medida durante los últimos años del franquismo y los primeros de la transición, períodos en los que, como reacción inopinada al obstinado centralismo, la oposición democrática abrazó la reivindicación de autogobierno (46). El contexto europeo favorable a la descentralización política y la extensión de la ideología participativa influyeron también en ello, pero fueron los excesos autocráticos, los desequilibrios territoriales y la ausencia de todo tipo de iniciativas regionalizadoras los factores verdaderamente decisivos; aquellos, en suma, que propiciaron la configuración de una de las más sólidas ideas-fuerza de nuestra transición política: la autonomía como exigencia funcional e imperativo democrático.

1977 (BOE núm. 25, de 29 de enero, y núm. 79, de 2 de abril de 1977) referidas, respectivamente, a los Planes Directores Territoriales de Galicia y Andalucía.

(46) A. DE BLAS GUERRERO: «El problema nacional-regional español en la transición», en J. F. TEZANOS y A. DE BLAS GUERRERO (eds.): *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, págs. 588-601.

