

HISTORIA Y FUTURO DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

Por **JUAN MANUEL PARAMO NEYRA**

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Director del P.D.T.C. de Galicia

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.) figura "ex novo" creada en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, viene a rellenar, según pretensión de los legisladores, un hueco en nuestro ordenamiento urbanístico. El hueco existente en la ordenación territorial por encima de los Planes Generales, que son figuras de carácter netamente urbanístico, con un ámbito prácticamente municipal.

Así, en el texto refundido de la Ley del Suelo de abril del 76 y respecto a los Planes Directores, se dice, entre otras cosas: "Los P.D.T.C. establecerán de conformidad con los principios del P.N.O. y de la planificación económica y social las exigencias del **desarrollo regional** las directrices para la Ordenación del Territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte".

Sigue el texto refundido desarrollando el contenido del P.D.T.C. que podemos resumir así:

- 1) Esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades del suelo.
- 2) Señalamiento y normativa correspondiente a las áreas de interés militar.
- 3) Normativas para la defensa de los valores ecológicos y culturales, así como de los recursos naturales.
- 4) Señalamiento de las infraestructuras básicas a nivel nacional y regional.
- 5) Los estudios que justifiquen todo lo anterior.

Más adelante, en el artículo 9, hace mención al carácter vinculante de los P.D.T.C., tanto para la Administración Central y Local como para los particulares, encomendando el desarrollo de las previsiones del Plan, a los departamentos afectados y emplazando a los entes locales a adoptar su ordenamiento urbano a las determinaciones del Plan, en el plazo de un año.

El artículo 30 habla de las competencias para poner en marcha los P.D.T.C., así como los organismos que han de intervenir en su formulación. Entre otras cosas dice:

"La propuesta del Ministerio se efectuará por propia iniciativa o a instancia de una entidad local o urbanística especialmente competente", y deberá

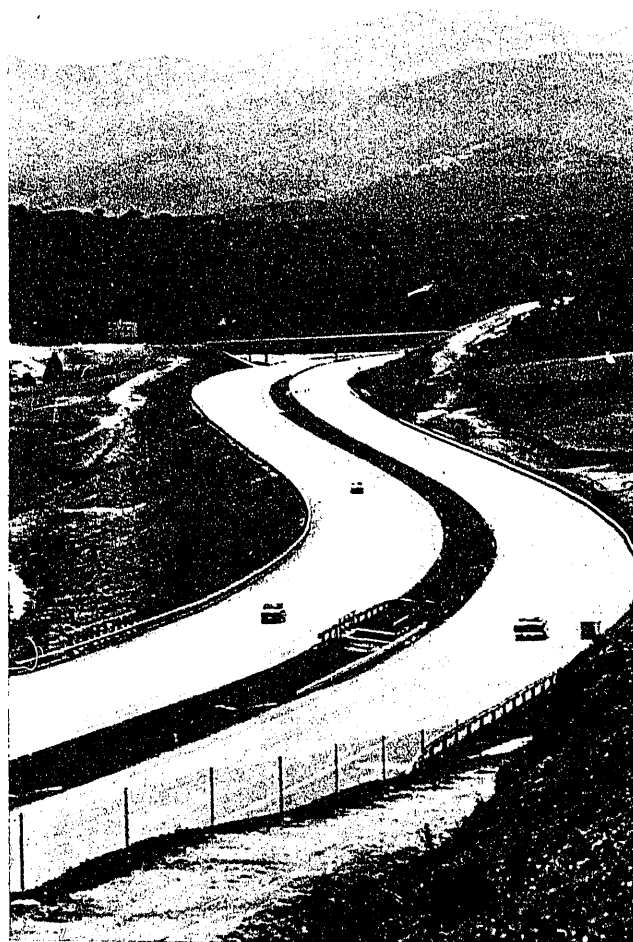
(*) Se admiten comentarios al presente artículo, que pueden ser remitidos a la Redacción antes del 30 de agosto próximo.

ser ratificada por el Consejo de Ministros. "Las Diputaciones... podrán redactar por su propia iniciativa o a petición de los Ayuntamientos respectivos P.D.T.C. cuando el ámbito de los mismos afecte a la totalidad o parte de su territorio."

En cuanto al ámbito territorial, no hay ninguna definición clara, pues en el mismo artículo 30 se deja en manos del Ministerio o de las Diputaciones el señalamiento del mismo.

También se expresa de forma ambigua que podrán participar ciertos organismos o entidades que determine el Ministerio, con el visto bueno de la Comisión Central de Urbanismo, y aprobándolo el Consejo de Ministros.

En cuanto a su aprobación definitiva, la competencia corresponde al Consejo de Ministros (art. 35 y 39).



HISTORIA Y FUTURO DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

En el artículo 39, se habla de un trámite de información pública, sin mayores profundizaciones.

Como se ve, la Ley es poco explícita y deja en manos del Ministerio competente, el desarrollo posterior de la normativa de los Planes.

Entre las ambigüedades más notables, podemos señalar:

1) Falta de determinación del ámbito geográfico.

2) Organismo que negocie con la Administración Central, la aprobación de unos planes que se supone de fuertes inversiones y de gran incidencia social.

3) Poco o nada se dice respecto a los mecanismos de información y participación de la población afectada por una planificación integral a largo plazo.

Conscientes de estas ambigüedades en el Real Decreto de formación de los primeros P.D.T.C., se trata de superarlas con las siguientes especificaciones:

1) Los P.D.T.C. tendrán ámbito regional, entendiendo por región el ente político.

2) Se crea un órgano político que además de dirigir el Plan desde el plano político será el interlocutor con el Gobierno.

3) Se crean unos G. de T. a nivel regional, que se pretende sean cauce de la expresión popular.

4) Se estructura una metodología integral para el sistema regional.

Así la evolución lógica en los planes a nivel regional que pretendió poner en marcha el Ministerio de la Vivienda, conscientes de estas limitaciones, plasman en los Reales Decretos de Formación de los planes de Andalucía, Aragón, Asturias y Galicia, unas normas que cubren en parte estas deficiencias.

Así, centrándonos en el Real Decreto de 30 de julio de 1976, en el que se forma el P.D.T.C. de Galicia. En la exposición de motivos se repite el artículo 8 de la Ley del Suelo en los párrafos segundo y tercero, después de dejar constancia en el primero que la Ley de la Reforma de la Ley del Suelo prevé como figura específica del **Planeamiento urbanístico** la de los P.D.T.C.

Más adelante define el ámbito geográfico, extendiendo a las cuatro provincias gallegas, y en el articulado empieza a conformar los órganos del Plan, creando una comisión Regional de Planeamiento, a la que concede ciertas atribuciones de índole político, como establecer las bases para la propuesta de alternativas, estudiar dichas alternativas y hacer la propuesta de las que se deben desarrollar.

En el artículo 3, crea los Grupos de Trabajo a nivel regional, como portavoces de las inquietudes regionales y que actuarán como portavoces para la obtención y elaboración de datos. Su composición será a base de funcionarios de la Administración periférica y local, así como de la Organización Sindical.

Serán presididos por representantes de los departamentos ministeriales más implicados, para de esta forma intentar una colaboración al máximo.

Crea en el artículo 4 la figura de Director del Plan, sin mayores especificaciones.

Y en los artículos siguientes (4.1 en adelante) se inicia una posible forma de desarrollar el trabajo, en la que merece destacar los siguientes:

4.1. La Comisión Regional de Planeamiento a la vista de las propuestas de los Grupos de Trabajo, establecerá las bases para la propuesta de alternativas. Igualmente estudiará las alternativas elaboradas y propondrá las que considere que deben ser objeto de desarrollo.

4.2. La propuesta de la Comisión Regional de Planeamiento será sometida por el Ministerio de la Vivienda a informe de la Comisión Central de Urbanismo, de la que a tal efecto, formarán parte los Presidentes de las Diputaciones Provinciales de Galicia, y los Alcaldes de las capitales de provincia y municipios gallegos de más de 20.000 habitantes. Dicho informe será emitido en el plazo de un mes.

5.1. La o las alternativas elegidas e informadas por la Comisión Central de Urbanismo, serán desarrolladas por los grupos de trabajo a que se refiere el artículo 3.

5.2. La Comisión Regional de Planeamiento decidirá cuál o cuáles de los planes elaborados deben ser sometidos a la tramitación adecuada previa a su aprobación.

En el artículo 6 se habla por primera vez de información pública pero sin innovar nada, siguiendo el espíritu de la Ley del Suelo (art. 39), y antes, en el artículo 2, define seis etapas para la realización del Plan:

- Obtención y elaboración de los datos de base.
- Definición de objetivos y propuesta de alternativas.
- Elaboración y desarrollo de alternativas.
- Elección del plan o planes.
- Tramitación administrativa.
- Aprobación del plan.

Y en el artículo 8 aparece la posibilidad de hacer Planes Especiales.

Después del Real Decreto la definición de P.D.T.C. sigue quedando coja. Hay nueve puntos por aclarar o definir y otros muy controvertidos.

En cuanto al ámbito, si bien se aclara el nivel regional, queda un gran vacío entre lo que podemos denominar Plan Regional y los Planes Generales.

La Comisión Política nacida en una época de transición, no era representativa de la región al englobar en una misma mesa a ocho representantes de la Administración Central contra cuatro regionales, aunque bien es verdad que cuatro de los representantes eran gallegos, y estar presidida, además, por el Ministro de la Vivienda.

En cuanto a los grupos de trabajo, el predominio de la Administración Central era absoluto y por tanto, no se podía considerar cauce idóneo de la expresión regional.

HISTORIA Y FUTURO DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

Por último la información al público seguía siendo cicatera y poco oportuna en el calendario.

Las primeras críticas exteriores y una cierta autocritica en los responsables, lograron un gran paso adelante con la publicación de la orden ministerial, que desarrolla el Real Decreto, en ella la exposición de motivos y la orgánica general no podían cambiar al estar incluidas anteriormente, pero se empezaba a dar un carácter mucho más aperturista dentro de los límites marcados por el Real Decreto a la participación regional y por otra parte, empieza también a estructurarse una metodología de base.

Los puntos más destacables de la O.M. son los siguientes: En la exposición de motivos además de repetir los del anterior R. D. añade:

"La naturaleza de tal empeño (P.D.T.C.) impone a la Administración la necesidad de garantizar unas condiciones idóneas en la implantación y desarrollo de los procesos participativos..." que más adelante articulará debidamente.

El articulado en su capítulo 1 en los artículos 1 y 2 vuelve a repetir lo dicho en la Ley del Suelo y en el 3 crea, basándose en el artículo 17 de la L. del S. que desarrolla los Planes Especiales, la figura de Acción

Prioritaria, dándole a la C.R.P. la función de su determinación.

Este aspecto de Planes Especiales de P.D.T.C. puede ser muy importante y digno de un estudio jurídico para ver su rango sobre el planeamiento. Ya que no queda claro si al ser Plan Especial de Plan Director, ha de tener el mismo rango que éste, en cuanto a la necesaria adaptación de los Planes Generales a sus indicaciones, única forma que estos Planes sean eficaces.

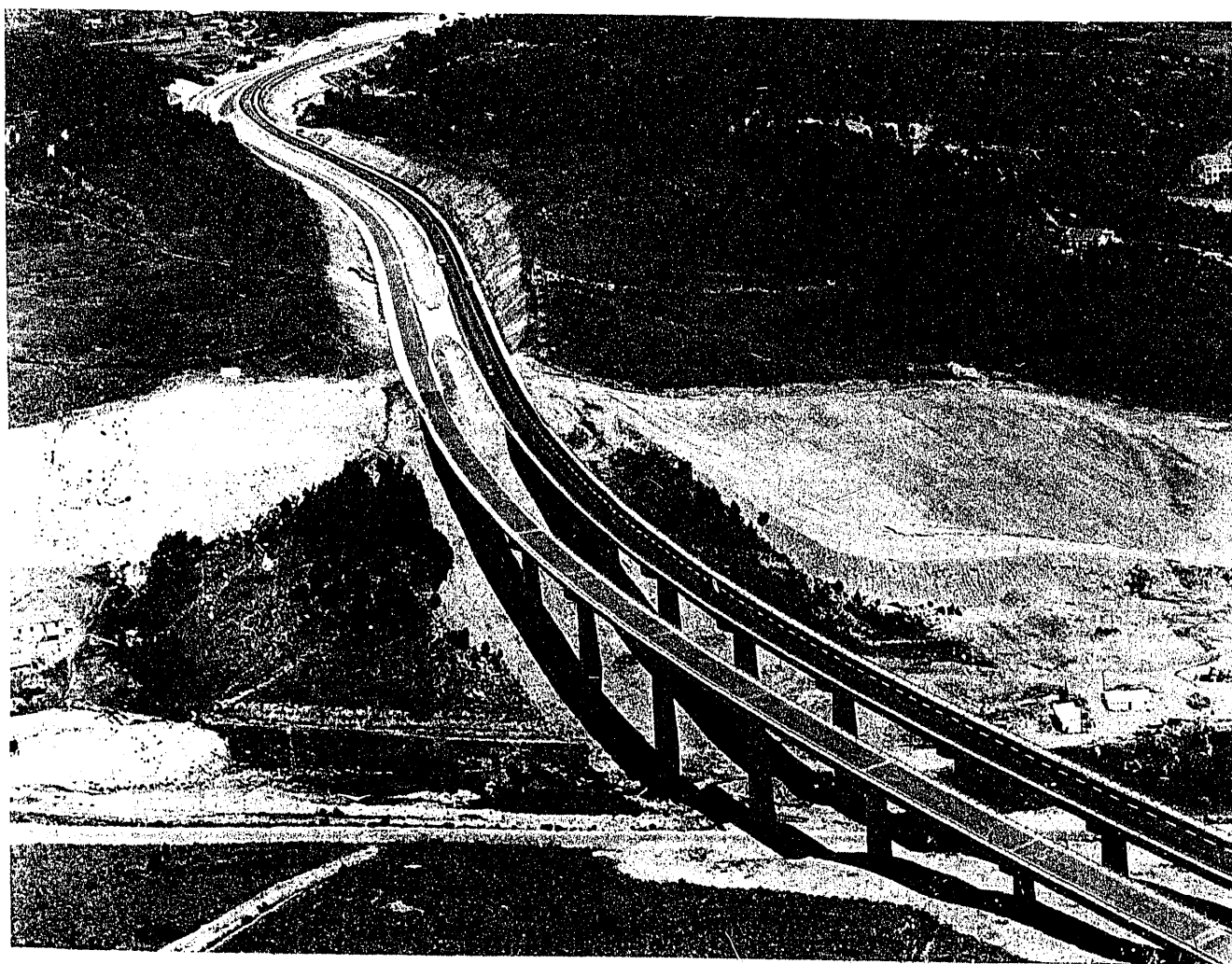
En el capítulo II se desarrolla la estructura orgánica y las funciones de los distintos órganos.

Como novedades respecto al R.D. y siempre en sentido positivo podemos señalar:

En el artículo 6 se prevé que la C.R.P. puede adscribir a la misma y en calidad de observadores a representantes cualificados de la región.

Asimismo, crea la figura de Vicepresidente, adscribiéndola a las Diputaciones Provinciales (no olvidemos que eran éstos los únicos representantes regionales).

En cuanto de los G.T.; además de lo ya expuesto en el R.D., se incluyen en su estructura a las Instituciones, Organismos, Entidades y Profesionales de reconocida solvencia.



HISTORIA Y FUTURO DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

Se insiste en que la Presidencia será ostentada por personas designadas por los ministerios y se les da a la C.R.P. la llave para la formación de los Grupos de Trabajo. En este mismo capítulo ya se desarrollan de forma clara las funciones de los órganos constitutivos del Plan.

Así, los de la C.R.P., serán:

a) Establecer sus normas de funcionamiento interno, con sujeción al ordenamiento legal vigente.

b) Formular y seleccionar aquellas actuaciones que puedan ser afrontadas como acciones prioritarias.

c) Plantear los supuestos iniciales que deban configurar la estrategia general a desarrollar para la elaboración del Plan Director Territorial de Coordinación.

d) Analizar y decidir las líneas generales de los objetivos sectoriales, territoriales y globales que deben alcanzarse con el P.D.T.C.

e) Definir a los Grupos de Trabajo las bases para la propuesta de alternativas.

f) Estudiar las alternativas elaboradas por los Grupos de Trabajo y proponer aquellas que deban ser objeto de desarrollo.

g) Dictar las instrucciones oportunas para el desarrollo y formulación de la alternativa seleccionada.

h) En su caso, estudiar las alegaciones formuladas al Plan en el periodo de información pública y emitir el informe correspondiente.

i) Formular los criterios de carácter técnico y de procedimiento que deban ser tenidos en cuenta por las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en relación con la redacción, tramitación y aprobación de Planes urbanísticos de rango inferior.

j) Velar por la mayor participación de los interesados afectados por las determinaciones del Plan, promoviendo encuestas de opinión e iniciativas privadas o públicas en las distintas fases de la formación del Plan.

Las de los G.T. serán:

a) Desarrollar, de acuerdo con la propuesta de la C.R.P., las acciones prioritarias.

b) Obtener y elaborar, de acuerdo con las directrices de la C.R.P., los datos de base necesarios para la formación del Plan.

c) Preparar la documentación necesaria a la Comisión Regional de Planeamiento para el análisis y definición de objetivos del Plan.

d) Formular, de acuerdo con los criterios de la C.R.P., las alternativas del Plan.

e) Desarrollar la alternativa o alternativas seleccionadas en base a las directrices de la C.R.P.

f) Asesorar técnicamente a la C.R.P., en cuestiones propias de su competencia, en la fase de tramitación del Plan.

El Coordinador del Plan ejercerá las siguientes funciones:

a) Coordinar la actividad de los distintos Grupos de Trabajo.

b) Con la finalidad de asegurar la imprescindible coordinación sectorial y territorial de las tareas a realizar, podrá proponer a la C.R.P. la creación de una Ponencia Técnica de Coordinación, constituida por los Presidentes de los distintos Grupos de Trabajo o por quienes éstos designare.

c) Promover, impulsar, dar iniciativas y supervisar los trabajos para la redacción del Plan.

d) Dirigir la asistencia técnica de Empresas consultoras o servicios y expertos contratados, asumiendo, además, las responsabilidades sobre los medios adscritos para la elaboración del Plan.

En el capítulo III se desarrollan las seis etapas previstas en el Real Decreto, tanto en los que se refiere a su contenido como a la participación de las mismas.

Así en la primera etapa, que era obtención y elaboración de los datos de base, se desarrolla en tres fases que son:

- Estudio del marco suprarregional.
- Análisis de la situación actual.
- Análisis Tendencial.

Se encomienda a los G. de T. bajo la tutela de la C.R.P. el estudio de esta etapa, pero teniendo en cuenta las aspiraciones de los distintos grupos sociales.

Es claro que para que esto pueda ser así la única forma viable ha de ser la integración de los mismos en los G.T.

Al informe obtenido de esta etapa se le dará la mayor difusión.

Como se ve, va añadiéndose al R.D. un espíritu de transparencia e información.

La segunda etapa quizás la más trascendente del Plan, por ser donde se definen los objetivos y se proponen las alternativas para su logro, tiene también un gran protagonismo de la C.R.P. y G.T. pero sus resultados han de ser contrastados con la opinión pública en la forma que se estime más eficaz y con la consiguiente difusión pública.

Por último será el Ministerio el que apruebe la o las alternativas elegidas a propuesta de la C.R.P.

La etapa tercera (elaboración y desarrollo de alternativas) de factura más técnica, se desarrollará en dos fases:

- Definición del esquema de O.T.
- Instrumentación.

Estos trabajos serán desarrollados por los G. de T.

En la etapa cuarta: Elección del Plan será la C.R.P. la que tenga la decisión última, con el posible

HISTORIA Y FUTURO DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

correctivo formulado por el Pleno de una Diputación Provincial.

La etapa quinta ya es puramente administrativa siguiendo lo previsto en la Ley, y la sexta es la aprobación por el Consejo de Ministros.

El artículo 4 de la O.M. desarrolla la participación, información y financiación del Plan.

A destacar además de lo dicho anteriormente, los artículos 25 y 26.

Art. 25. A los efectos de asegurar la mayor participación social, la Comisión Regional de Planeamiento, los Grupos de Trabajo y el Coordinador deberán proceder a la recogida, con carácter continuo, de las aspiraciones y opiniones que se susciten en el seno de la comunidad en orden a facilitar a la Comisión Regional y Grupos de Trabajo la detección de los problemas que puedan presentarse.

Art. 26. Con los resultados obtenidos por los Grupos de Trabajo en la etapa de obtención y elaboración de datos se constituirá un Fondo de Información que, adscrito al Ministerio de la Vivienda y a las Diputaciones correspondientes, podrá ser utilizado por cualquier Entidad Pública o persona privada.

Visto todo lo antes dicho y situándonos en la España de las preautonomías podemos hacer las siguientes puntualizaciones:

1.º Parece quedar bastante definida la metodología, enfoque y ámbito de los P.D.T.C. creándose lo que podíamos llamar dos figuras paralelas y que es necesario diferenciar:

a) P.D.T.C. a nivel regional, que es el que está realizándose en Galicia.

b) P.D.T.C. a nivel región natural.

Los primeros son unos planes de carácter social y económico de mayor alcance, los segundos caracterizados por su mayor carga técnica y normalmente por unos objetivos más definidos (medios ambientales, aprovechamientos integrales, etc.).

2.º La Dirección política del Plan configurada en la C.R.P. se ha quedado obsoleta.

En mi criterio debe de irse a una comisión mucho más entroncada en la realidad de cada región, compuesta por auténticos representantes de la misma y cuyas principales misiones serían:

Garantizar y promover la participación, control de gastos y estudios, conversaciones con Gobierno y Parlamento, elección del Director del Plan y Tuteaje político en el desarrollo de los estudios.

Respecto a los Grupos de Trabajo y dada la experiencia obtenida hasta el momento, y aquí paso a referirme a nivel Galicia solamente, se puede pensar en dos tipos de equipos:

1. G. de T. Territoriales.

Los G. de T. que denomino territoriales para diferenciarlos de los sectoriales y porque en ellos ha de primar la pluralidad de sus componentes. Han de proporcionar una visión clara de la Planificación integral, y un conocimiento amplio de su entorno.

Estos Grupos de Trabajo deben configurarse a nivel comarcal y con las siguientes características: Pluralidad política y profesional, abiertos, territoriales.

Entre sus funciones podrían señalarse:

- 1) Aportar un conocimiento de su comarca.
- 2) Crítica de los trabajos del Plan.
- 3) Aportación comarcal y personal a dichos trabajos.
- 4) Nombrar representantes para los grupos sectoriales.

2. Unos equipos sectoriales, con unas atribuciones parecidas a las enumeradas en la O.M. y compuestas por expertos de la administración periférica, local, de los Sindicatos, organizaciones empresariales y representantes de los Grupos de Trabajo territoriales.

La función de estos Grupos, debe ser la de motor principal del Plan, la de verdaderos autores, pero teniendo en cuenta las limitaciones propias de personas ocupadas y de falta de una preparación específica, debe apoyárselas con una asistencia técnica adecuada, a base de profesionales dedicados al tema.

De estos grupos sectoriales, y como estaba previsto en la O.M. podrán constituirse ponencias técnicas, para asesoramiento de la Comisión Política. Ponencias que deberían conformarse por representantes de los distintos grupos sectoriales y elegidos entre sus miembros.

