

EL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL, LA «ADMINISTRACION DE MISION» Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

POR

JOSÉ ORTIZ DÍAZ

Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias
Políticas, Económicas y Comerciales de Málaga.

SUMARIO: I. La acción administrativa para el desarrollo económico, «Administración de misión».—II. ¿Qué entes y órganos administrativos deben ser los competentes para la acción de desarrollo económico regional?—III. Hipótesis de desarrollo regional-provincial.—IV. Criterios mantenidos en España respecto a la instrumentación organizativa para el desarrollo regional-provincial.—V. El olvido de las Diputaciones provinciales. La configuración jurídico-administrativa de las mismas, en buena parte con funciones de fomento y para la «Administración de misión». Su necesario protagonismo respecto al desarrollo regional.

I.—LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO, «ADMINISTRACIÓN DE MISION».

Partimos de la superación ideológica y real, tanto de la Administración del Estado liberal decimonónico, neutra, abstencionista, etc., como asimismo de la repulsa a la Administración del Estado totalitario, totalmente intervencionista y estatizadora. Empero, desechando ambas concepciones, resulta indudable, que la Administración Pública de nuestro tiempo, debe ser en mayor o menor grado y dentro de ciertos límites (y aquí caben diversas posturas y matices) intervencionista, y que le corresponde un papel activo en la procuración del Bien común, una función impulsadora, animadora, correctora de las actividades sociales, y en su caso, prestadora de servicios y bienes.

Entre dichas funciones, quedan comprendidas las relativas al sector económico, por la trascendencia política y social del mismo y las activida-

des administrativas concernientes y convergentes a lo que se llama el desarrollo económico (1) y social.

Ciertamente, que el desarrollo económico afecta y requiere diversos medios, actividades o acciones especiales de la Administración Pública, singularmente en el campo de la industrialización, enseñanza, agricultura, etcétera.

Cabría preguntarse—para tener en cuenta lo que luego se dirá—si esta acción de la Administración Pública, en orden al desarrollo económico, constituye una acción de «Administración ordinaria» correspondiente a la llamada «Administración de gestión» («Administración tradicional») o si, por el contrario, es una actividad propia y encajable en la que se ha denominado «Administración de misión» (2).

En líneas generales, cabe afirmar—aunque sería necesario precisar y pormenorizar este punto—que las acciones administrativas, tendentes de manera principal a impulsar y acelerar el desarrollo económico, singularmente en la fase de iniciación y despegue de éste, son acciones especiales, de impulso, de creación—con gran trasfondo político, a pesar de su apariencia técnica—que se presentan con carácter urgente, muchas de ellas, definidas y localizadas en el espacio (desarrollo regional), que requieren estructuras ágiles y «ad hoc», medios de acción intensos, especiales y rápidos, y que, por tanto, preferentemente son propias de la titulada «Administración de misión».

Ello, por supuesto, no excluye, sino, por el contrario, postula, la concordancia y complementariedad de todas las acciones administrativas de «gestión ordinaria» y de «mera administración» y «conservación», a los fines y objetivos establecidos por la planificación del desarrollo, manteniendo su propia contextura y sin convertirse por ello en acciones de «Administración de misión».

(1) Sobre lo que sea el desarrollo económico, existen variedad de opiniones entre los economistas, cfr. DELLA PORTA: *El desarrollo económico, teorías, políticas, problemas*, en «De Economía», Revista de temas económicos, núm. monográfico. Madrid, octubre-diciembre 1961, pág. 765.

KUZNETS (*Siae lectures on Economic Growth, The Free Press of Glencoe Illinois*, 1959, página 14), refiriéndose al desarrollo económico occidental, dice, que es el proceso que implica un aumento sostenido y considerable de la población, que lleva consigo un aumento también considerable y sostenido en el producto *per capita*.

Cfr. sobre esta cita y más ampliamente sobre el tema: JIMÉNEZ BLANCO: *Introducción a una socio-económica del desarrollo en España*, «Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto», septiembre-octubre 1962. Bilbao, págs. 603 y sigs.

(2) Sobre el concepto y la distinción de estas dos clases de administración, cfr. EDGAR PISANI: *Administration de gestion, administration de mission*, en «Revue de Science Politique», núm. 2, abril-junio 1956, págs. 315 y sigs. París, 1956.

En general, puede afirmarse que la actividad de la Administración Pública, para el desarrollo económico, deberá ser mucho más amplia enérgica, intensa, y más propia de «Administración de misión» en la medida en que el país en que el desarrollo se pretenda, se encuentre más subdesarrollado. El carácter de «Administración de misión» se halla, por tanto, en proporción directa con el respectivo grado de desarrollo. A medida que éste se eleva, el matiz «misivo» de aquella actividad se irá debilitando, hasta en buena parte desaparecer y confundirse con el quehacer de la «Administración ordinaria».

II.—¿QUÉ ENTES Y ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DEBEN SER LOS COMPETENTES PARA LA ACCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL?

Aunque las citadas acciones de la Administración Pública respecto al desarrollo económico tengan que ser organizadas, impulsadas e incluso planificadas a nivel nacional y, por tanto, por los órganos centrales de la Administración (y no entramos aquí en la polémica de si el desarrollo económico debe ser únicamente de planeamiento y base regional o, por el contrario, sectorial o con ambos caracteres a la vez), no cabe duda, que en una buena parte la acción tendente al citado desarrollo, debe localizarse en el espacio y, por tanto, se efectuará y realizará territorialmente. Surge, pues, el tema de determinar qué entes y órganos periféricos o locales de la Administración Pública, deben ser los encargados de ejecutar y llevar a cabo la parte que a la misma le corresponde en el denominado «desarrollo regional», o localizado territorialmente (3).

¿Valen los órganos de la Administración de gestión ordinaria, o es preciso crear, con independencia de ellos, administraciones especializadas; «misivas» *ad hoc*, dinámicas, impulsoras, a las que se les encomiende la acción tendente al desarrollo?

En el supuesto de una respuesta afirmativa, al primer punto, ¿deben ser los órganos periféricos, normales y desconcentrados del Estado a nivel provincial, o los entes y órganos de las Administraciones territoriales locales, los que realicen el desarrollo?

Creemos que para responder a las preguntas anteriormente enunciadas,

(3) No tocamos aquí el tema de las estructuras organizativas centrales o nacionales para la planificación del desarrollo. Nos limitamos a la organización periférica para el «desarrollo regional». Sobre aquel tema, cfr. TREVES: *L'organisation gouvernementale pour le développement économique*. Bruselas, 1963, y entre nosotros: MEILÁN GIL: *La organización administrativa de los planes de desarrollo*. Madrid, 1966.

hay que distinguir—y nos referimos en concreto a la organización Administrativa española—según que el marco territorial del desarrollo económico regional exceda de la circunscripción de un término provincial y afecte a varias provincias, dentro de una misma área territorial de desarrollo, o que dicho marco quede comprendido dentro de un mismo término provincial. El problema y sus soluciones varían en uno y otro casos.

III.—HIPÓTESIS DE DESARROLLO REGIONAL-PROVINCIAL.

Nos vamos a referir en este trabajo a esta segunda hipótesis planteada. Es decir, al desarrollo regional coincidente o ubicado dentro de un mismo término provincial y que por eso calificamos de *desarrollo regional-provincial*. Y no porque creamos que éste deba ser siempre el espacio idóneo de planeamiento y ejecución del desarrollo regional, sino porque es el criterio más general seguido actualmente en España.

En efecto, el desarrollo regional regulado por las disposiciones de ejecución de nuestra Ley del Plan de Desarrollo de 28 de diciembre de 1963, respecto al fomento de la industrialización, se estructura dentro de las demarcaciones de los términos provinciales respectivos.

Tanto el Decreto 153/1964, de 30 de enero, sobre localización de polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial, como sobre todo la Orden de 1 de febrero de 1964, por la que se fija la delimitación territorial de los citados polos, realizan la correspondiente demarcación de los mismos, dentro siempre de un término provincial.

Respecto a los polígonos industriales, en la citada Ley del Plan de Desarrollo, en su artículo 7.º-3, se prevé que la creación de los polígonos industriales se realice dentro del ámbito territorial de los polos de promoción y de los de desarrollo industrial. Por lo que, y en concordancia con lo dicho respecto a éstos, los polígonos industriales se conciben también enclavados dentro del ámbito del término provincial correspondiente.

Para la acción de desarrollo regional, en orden a la mejora agraria y a la modernización de los servicios que señala la Ley del Plan, no se establecen plantas o áreas de acción supraprovinciales, ni de otra clase.

Por su parte, el Decreto 3.223/1965, de 28 de octubre, aprobatorio del programa de medidas para el desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar, que no establece ni los polos, ni los polígonos previstos en la Ley del Plan de Desarrollo, pero que indudablemente instrumenta una acción de desarrollo regional, de las comprendidas en el artículo 6.º del citado Plan, señala, como ámbito de aplicación de la misma, la zona del

Campo de Gibraltar, que comprende los términos municipales de Algeciras, Los Barrios, Castellar, La Línea de la Concepción, Jimena de la Frontera, Tarifa y San Roque, todos ellos de la provincia de Cádiz. Por tanto, también en este caso la acción de desarrollo se plantea dentro de un término provincial. También los planes de Badajoz y Jaén, que en parte pudieran estimarse casos de desarrollo regional, se ubican dentro de los respectivos términos provinciales (4).

Hay que señalar algunas excepciones a la inscripción de nuestro desarrollo regional dentro del área provincial. La más importante es la del Programa de Inversiones y las acciones encaminadas a promover el desarrollo económico-social de Tierra de Campos, aprobado por Decreto número 2.755/65 de 23 de septiembre de 1965, con un ámbito de demarcación que comprende términos municipales de las provincias de Palencia, Valladolid, Zamora y León, y, por tanto, supra-provincial (5).

Este caso exigiría estudiar los entes y órganos administrativos periféricos o territoriales adecuados, para ejecutar el desarrollo regional supra-provincial, tema importantísimo, pero que en el presente trabajo no abordamos.

Circunscribiéndonos, por las razones antedichas, a la hipótesis de desarrollo económico regional, dentro de un término provincial, volvemos a sugerir la pregunta anteriormente formulada de si los entes y órganos administrativos, para la ejecución de dicho desarrollo, deben ser los de «Administración de gestión» ordinaria, correspondientes a la Administración territorial local, los normales órganos periféricos desconcentrados de la Administración del Estado, u órganos de «misión» especializados y *ad hoc* bien estatales, o de las Corporaciones locales.

IV.—CRITERIOS MANTENIDOS EN ESPAÑA RESPECTO A LA INSTRUMENTACIÓN ORGANIZATIVA PARA EL DESARROLLO REGIONAL-PROVINCIAL.

Nos referimos aquí a la organización para la acción administrativa de gestión y ejecutiva del desarrollo regional. En este trabajo marginamos

(4) Cfr. MARTÍN LOBO: *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*. Madrid, 1960-61, págs. 58 y sigs. y págs. 68 y sigs.

(5) También el Plan de Desarrollo para la región ecuatorial española supera el marco territorial de la provincia.

Los polígonos de descongestión, no implican propiamente planes de conjunto de desarrollo regional. En el caso más importante de los de Madrid, se localizan dispersamente en distintos puntos de diversas provincias.

ocuparnos de los entes y órganos adecuados para la elaboración y aprobación de la «planificación regional».

La planificación del desarrollo económico, está regulada a nivel nacional y por vía legislativa.

Sin embargo, el «Programa de inversiones y las acciones encaminadas a promover el desarrollo económico-social de Tierra de Campos» y el «Programa de acciones encaminadas a promover el desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar», en cierto modo, planes de «desarrollo regional», fueron aprobados por el Consejo de Ministros (Decretos de 23 de septiembre y 28 de octubre de 1965, respectivamente).

En la actualidad, la acción para el desarrollo económico regional español, con ciertas imperfecciones, está regulada en el artículo 6.º del Plan de desarrollo económico y social de 28 de diciembre de 1963. Se estructura fundamentalmente como una acción administrativa estatal, aunque se señala que el Estado procurará la colaboración activa de la provincia, como unidad política y administrativa, y de los Municipios, en la acción de desarrollo regional.

La instrumentación organizativa para la ejecución de dicho desarrollo, se atribuye a órganos centrales y periféricos de la Administración del Estado. Ya ocurrió así en los Planes de Badajoz y Jaén, y acontece también en la Ley del Plan de Desarrollo, singularmente respecto al fomento de la industrialización, atribuida a organismos periféricos estatales en los casos de los polos de promoción y desarrollo industrial. El artículo 2.º del Decreto 153/1964, de 30 de enero, encomienda a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos la gestión de acuerdo con las directrices y organización que señale la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, de los polos de promoción y desarrollo industrial. Como resulta sabido y es innecesario insistir sobre este punto, dichas Comisiones, en la actualidad, son fundamentalmente órganos de la Administración del Estado.

Ciertamente, que para realizar las gestiones que se le asignan respecto a los polos de promoción y desarrollo, las citadas Comisiones Provinciales de S. T. se amplían con la inclusión de un Gerente, designado por la Presidencia del Gobierno, y con la incorporación de nuevos elementos, algunos de carácter representativo, pero que no alteran sustancialmente el encuadramiento, dependencia y fundamental carácter estatal de las mismas (6).

(6) A los Consejos Económicos Sindicales Provinciales, como órganos representativos, no se le atribuyen facultades decisorias. Se les encomiendan sólo funciones de información y divulgación en cuanto se refiere a los polos de promoción y desarrollo industrial, así como la estimación de los resultados alcanzados y propuestos a través de las Comisiones Provin-

Para la acción de «desarrollo regional» en orden a la mejora agraria y a la modernización de los servicios, no se organizan en la Ley del Plan de Desarrollo, nuevas estructuras jurídico-administrativas. Esta acción será realizada por los respectivos órganos centrales estatales, o, en determinados aspectos, se canalizará a través de las Comisiones Provinciales de S. T. en su normal composición.

Respecto al «Programa de acciones para promover el desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar» (plan de desarrollo regional-provincial, aprobado por Decreto 3.223/1965, de 23 de octubre), la gestión y coordinación de las atribuciones, previstas en el mismo, se le encomienda, de acuerdo con las directrices que señale la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a la Comisión Provincial de S. T. de Cádiz. También se varía su composición para este caso, en la misma forma que la citada para la gestión de los polos de promoción y desarrollo, pero manteniendo la misma naturaleza estatal mencionada. Más aún, en esta Comisión Provincial de S. T. de Cádiz se constituye una Comisión Gestora, de pleno carácter estatal, puesto que está presidida por el Gerente e integrada por los Delegados provinciales de los Ministerios a que afecte el Plan y por el Delegado provincial de Sindicatos.

Ultimamente, la Orden ministerial de 4 de marzo de 1966 (*Boletín Oficial del Estado* de 5 de marzo de 1966) crea una Comisión de Dirección para el desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar, que centraliza en la misma la aprobación de los programas anuales de la Comisión Provincial de S. T. de Cádiz y facultades de coordinación, vigilancia y propuesta al Gobierno. Dicha Comisión tiene naturaleza exclusivamente estatal.

V.—EL OLVIDO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS MISMAS, EN BUENA PARTE CON FUNCIONES DE FOMENTO Y PARA LA ADMINISTRACIÓN DE MISIÓN. SU NECESARIO PROTAGONISMO RESPECTO AL DESARROLLO REGIONAL.

Creemos que al encomendar el desarrollo económico regional, en parte, a órganos periféricos de la Administración del Estado y al reservárselo, en otra parte, exclusivamente a sus órganos centrales, se ha prescindido de algo de importancia en nuestra organización administrativa y determinante de una adecuada solución en nuestra patria a la interrogación formulada

ciales de Servicios Técnicos, de cuantas iniciativas se estimen convenientes para la mejor consecución de los objetivos perseguidos (art. 3.º del citado Decreto 153/1964, de 30 de enero).

de cuáles deben ser los órganos y entes administrativos adecuados para acometer la acción administrativa del desarrollo regional.

Se trata nada más y nada menos que de la existencia histórica, legal y fáctica de las Diputaciones Provinciales.

Decimos de algo determinante, porque tal vez en otros países, al no existir esas Corporaciones provinciales con el perfil y caracterización jurídico-administrativa de las españolas, ni entes similares, el problema sustancialmente varía y pudiera entonces pensarse, en ir a la solución de confiar la realización del desarrollo regional en la parcela que le corresponde a la Administración Pública, exclusivamente a órganos estatales, bien centrales o periféricos, o a otros criterios y soluciones más acertados.

En España, la configuración jurídico-administrativa actual, de nuestras Diputaciones Provinciales, las hace en principio aptas y competentes por derecho propio (7) para las tareas (al menos de gestión y ejecución)

(7) La Diputación de Navarra, en la línea del Plan de Desarrollo, aprobó un «Programa de Promoción Industrial» (Acuerdo corporativo de 10 de abril de 1964), que articula una serie de medidas jurídicas, económicas y fiscales, para favorecer nuevas instalaciones industriales en la provincia.

Dichas medidas implican: subvenciones de la Diputación, hasta un 95 por 100 del importe de los gastos fiscales correspondientes a la constitución de las empresas; asimismo, en los impuestos sobre el gasto, en la adquisición de equipo y utillaje, Arancel y Derecho fiscal a la importación cuando hubiera lugar a ello (arts. 9 y 10). Autorizaciones a los Ayuntamientos, Concejos y Entidades Administrativas, para ceder terrenos (urbanizados o no) a las nuevas industrias y a las ampliaciones de las antiguas (art. 11). Exención durante diez años del arbitrio sobre la riqueza provincial (art. 12). Exención por diez años de la cuota de la Diputación en la contribución urbana y de actividades diversas (art. 16). Igualmente, exención durante diez años a las industrias nuevas del gravamen que sobre el consumo de energía eléctrica compete a la Diputación (art. 17).

En cuanto a los Municipios, están autorizados los Ayuntamientos, Concejos y Entidades Administrativas para conceder los siguientes beneficios: 1.º Exención de contribuciones e impuestos municipales de cualquier clase que sean. 2.º Subvenciones a fondo perdido. 3.º Anticipos reintegrables con o sin interés. 4.º Cesión temporal o definitiva de terrenos o materiales. 5.º Ocupaciones y explotaciones con o sin canon. 6.º Cualquier otro beneficio similar que sea factible realizar y congruente con las facilidades que el Municipio o Concejo y las industrias persigan.

En el orden crediticio: 1.º La Diputación subvencionará a la industria durante cinco años, con el 2,5 por 100 del importe de los créditos obtenidos por aquélla, de la Banca privada y Cajas de Ahorro, para su instalación, siempre que dichos créditos no sobrepasen en cuantía al capital desembolsado en el caso de Sociedades Anónimas o a la inversión.

Respecto de la Banca Oficial, informará y recomendará para consecución de crédito a las industrias que soliciten dichas recomendaciones. En cuanto al crédito oficial, con análoga finalidad, se concederán las compensaciones adecuadas.

En casos excepcionales, y si se trata de industrias previamente calificadas por la Diputación Foral como «de interés preferente en Navarra», la Corporación podrá otorgar aval

del desarrollo regional-provincial, sin perjuicio de la dirección que, respecto a la planificación general del desarrollo y a la supervisión de aquél, deba corresponder a los órganos centrales del Estado.

La vigente Ley de Régimen Local (art. 5.º) señala que «los fines que han de cumplirse son de orden *económico-administrativo*, sin perjuicio—se agrega—de su carácter representativo y de las funciones cooperadoras de los servicios del Estado».

La Ley les atribuye una amplia y enunciativa enumeración de fines, muchos de ellos, idénticos o análogos a los que persigue el desarrollo económico regional, establecido por la Ley del Plan de Desarrollo.

Interesa destacar que a nuestras Diputaciones Provinciales, conservando sus ya tradicionales funciones de «Administración de gestión»—concretadas principalmente en el sostenimiento y administración de los denominados «establecimientos provinciales»—, se le han ido añadiendo y en la actualidad tienen legalmente atribuidos diversos fines y modos de acción administrativa, que por su carácter, determinan que las mismas puedan ser conceptuales en buena parte como entes idóneos para cumplir adecuadamente los objetivos y tareas de «Administración de misión».

Constituye dato importante, en ese sentido, el que al propio Presidente de la Diputación se le denominara en el discurso de presentación a las Cortes de la Ley de Régimen Local, Presidente-Gerente.

Entendemos que lo que se pretende significar con tal denominación y el aspecto más novedoso que encierra—aunque no se haya plasmado en el articulado correspondiente de la Ley—es vislumbrar y concebir dicha figura como un órgano de «impulso», de «promoción», de «Administración de misión». Y no como simple presidente de un órgano colegiado y tampoco ni siquiera, como un mero órgano activo, y por otra parte ejecutivo, de un órgano deliberante. Todo esto, desde luego, lo es, y queda reflejado en las correspondientes normas positivas de la Ley. Pero el enfoque y per-

total o parcial del crédito y convenir con aquéllas un régimen especial, incluso en la esfera local.

Para todas las atenciones, la Diputación Foral de Navarra constituirá un Fondo de Promoción Industrial de 500 millones de pesetas, mediante emisión de Cédulas a moderado interés, amortizables a largo plazo, cuya suscripción progresiva, y adecuada a las necesidades en curso, se gestionará con la Banca Local y la Nacional representada en Navarra.

La *promoción industrial* se apoyará en la Dirección de Industria de la Diputación, que informará y apoyará en la gestión de las nuevas industrias (o ampliación de las antiguas) y controlará la ejecución de los planes propuestos por las mismas, base de la concesión de los beneficios arriba enumerados.

También la Diputación de Salamanca ha aprobado un Plan de promoción industrial de la provincia, y la de Cádiz ha establecido un Patronato de reactivación provincial.

fil más sugestivo, y por supuesto importante, nos parece ser el mencionado (8).

Por otra parte, la Ley del Plan de Desarrollo español y disposiciones complementarias configuran a la acción de la Administración pública para el desarrollo regional, fundamentalmente como acción de «fomento».

Pues bien, nuestras Diputaciones provinciales —a pesar de la débil contextura, que como tales Administraciones provinciales han tenido durante cierto tiempo— ya se crearon, entre otros fines, como organismos para *fomentar* vastos aspectos, de extraordinaria importancia económica. Así, el artículo 335, 5.º, de la Constitución de Cádiz, atribuía a aquellas: «Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y *fomentar la agricultura, la industria y el comercio*, protegiendo los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos».

Por su parte, el Discurso preliminar de dicha Constitución señalaba el espíritu de verdadero *fomento* con que debe caracterizarse a los Cuerpos que se presentaban (las Diputaciones) y la naturaleza de los mismos *como cuerpos puramente económicos y para el gobierno económico* de las provincias (9) (el subrayado es nuestro).

La acción de fomento de las Diputaciones, se mantiene —con mayor o menor intensidad, según los principios ideológicos y criterios políticos, imperantes en cada época, y extendida por ello variablemente, a unos u otros sectores, de las actividades sociales y económicas— en las sucesivas ordenaciones jurídicas de las mismas (10). Cuestión distinta —que no enjuicia-

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA (*La provincia en el régimen local español*, en «Problemas actuales de régimen local», Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, pág. 26) ya señaló ciertamente la sustantividad propia que adquiere la figura del Presidente de la Diputación en esa Ley y que la denominación de Presidente-Gerente es expresiva de su carácter sustantivo. Nosotros, compartiendo esa afirmación, damos además la nueva interpretación apuntada en el texto.

(9) Leído en las Cortes al presentar el proyecto de Constitución la Comisión nombrada al efecto —24 de diciembre de 1811—. Incluido en la *Colección de Leyes fundamentales*, textos editados por SÁINZ DE VARANDA, Zaragoza, 1957, págs. 66 y 67.

(10) En la Ley de 2 de marzo de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias, se señalaba dentro de la esfera de acción de las Diputaciones, el *fomento* de la agricultura, industria, artes y comercio (art. 133).

La Ley provincial de 29 de agosto de 1882 decía que corresponde en particular a las Diputaciones provinciales, cuanto se refiera a los objetos siguientes (art. 74):

1. Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el *fomento* de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia o instrucción, caminos, canales de navegación y de riego y toda clase de obras públicas de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de *fomento*.

El Estatuto Provincial de 1925, aumenta las funciones de fomento de las Diputaciones provinciales.

Genéricamente, se señala en el artículo 107 que «corresponde a las Diputaciones regir,

mo ni valoramos aquí— es la de la eficacia práctica y realizaciones conseguidas en cada caso, con tal acción.

Ciertamente que en algunas normas de esas ordenaciones, el fomento se identifica y confunde con los fines generales de las mismas y también a veces, en ese sentido, el fomento —muy de acuerdo con el pensamiento y expresión de los ilustrados— resulta sinónimo de prosperidad. Por tanto, no se utiliza el concepto de fomento en su más adecuado rigor científico de modo, forma o técnica operativa de la acción administrativa (11).

También en otros casos, el fomento como fin y la acción de fomento de esas Corporaciones, aparece mezclada e íntimamente dependiente de la de servicio público (12), lo que ha sido frecuente en general, en nuestra Administración Pública. Piénsese en la denominación y existencia del Ministerio de Fomento, que por mucha acción que propiamente de fomento realizara, llevada a cabo fundamentalmente una vastísima actividad de servicio público.

En el Ordenamiento jurídico actual de las Diputaciones provinciales, puede decirse que las funciones de fomento, constituyen su más destacado perfil y el modo de acción administrativa predominante en su configuración jurídico-administrativa, proyectado a numerosos y variados sectores de actividades, no sólo privados, sino también públicos singularmente a

administrar y *fomentar* los intereses peculiares de la provincia, siendo de su competencia, por consiguiente, la creación, conservación y mejora de los servicios e institutos que tengan por objeto el estímulo o satisfacción de sus intereses morales y materiales».

Específicamente, se señalaban las siguientes competencias o, mejor dicho, fines provinciales, a satisfacer mediante la función de fomento (art. 107):

Concursos y exposiciones para fomentar los intereses morales y materiales de la provincia y en particular sus industrias propias. *Fomento* de la ganadería y sus industrias derivadas y de la riqueza forestal; repoblación de montes; viveros de arbolados, *auxilios* (técnicas de la acción de fomento) a la avicultura; la sevicultura, la apicultura y la piscicultura.

Dentro de las obligaciones mínimas de las Diputaciones se señalaban las siguientes:

Incluir anualmente en sus presupuestos una cantidad destinada a *subvencionar* las obras de carácter sanitario que lleven a cabo los Ayuntamientos de la provincia, preferentemente las de abastecimientos de aguas, evacuación de inmundicias y saneamiento de zonas palúdicas (art. 128).

En el orden docente (art. 133) las Diputaciones Provinciales estarán obligadas a *fomentar* la enseñanza técnica industrial, artística o agrícola, según las necesidades de cada provincia, y al efecto deberán *cuando menos* destinar una cantidad anual para subvención de los establecimientos que persigan el expresado fin o para becas de estudiantes pobres. (Esta obligación mínima en materia docente no se ha mantenido en la vigente Ley de Régimen Local).

Deberán también las Diputaciones Provinciales *fomentar* las instituciones de carácter social de la provincia y muy en particular las Cajas colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión, los Seguros Sociales de toda especie y la construcción de viviendas baratas (artículo 132).

(11) Véanse los textos legales recogidos en la nota anterior.

(12) Véanse los textos legales recogidos en la nota 9.

las de los municipios («Cooperación provincial a los servicios municipales»). Este último aspecto muy acentuado y en parte nuevo comparativamente con normas legales anteriores.

Por el contrario, las funciones de policía externa de las Diputaciones son muy escasas (13).

Ciertamente que la actividad administrativa de servicios, de esas Corporaciones permitida por la legislación de Régimen local, es también prolija y variada. Y la impuesta preceptivamente (obligaciones mínimas), en el plano real y vivo de los escasos gastos presupuestarios, ocupan el montante principal de los mismos. Baste mencionar la creación y sostenimiento de los establecimientos benéficos y benéfico-sanitarios y ese gran capítulo de la actividad de las Diputaciones que es la construcción y conservación de los caminos. La cortedad de aquéllos impide la debida atención económica de otros servicios y de otras finalidades correspondientes al sector a cubrir por el fomento.

Empero, en general, del examen del vigente ordenamiento local, se deduce que en el plano del mismo y en la enumeración y tipificación de acciones administrativas atribuidas a la Provincia predominan —a diferencia de lo que acontece con el Municipio— las de fomento. Por otra parte, en diversos aspectos concretos, la acción de servicio se concibe como subsidiaria de una primera de fomento.

El artículo 242 de la vigente Ley de Régimen Local señala, genéricamente, que es de la competencia provincial *el fomento* y administración de los intereses peculiares de la provincia. Y en la enumeración de fines de la misma (art. 243), que no es exhaustiva, se alude reiterativamente a la función de *fomento* en distintos campos de la acción administrativa. Así: *b)* «Fomento», y en su caso, construcción y explotación de ferrocarriles, tranvías y trolebuses interurbanos y establecimientos de líneas de autobuses del mismo carácter. *f)* «Fomento» de la ganadería y de sus industrias derivadas. *g)* «Fomento» de la riqueza forestal con la repoblación de montes. *h)* «Fomento» y protección de la industria provincial. *e)* «Fomento» y protección de los campamentos y colonias escolares.

También implican acciones de fomento, aunque no se mencione expresamente este término, los siguientes fines: *m)* *Desarrollo del turismo* en la provincia (aquí quedan incluidas indudablemente las técnicas de fomento para ese desarrollo, que aparece por primera vez mencio-

(13) Sí poseen funciones de policía en sus establecimientos y servicios, que constituyen funciones de policía interna.

nado dentro de los fines provinciales). n) Concursos y Exposiciones, Ferias. ñ) Prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas (técnicas propias de fomento) para abastecimiento de agua y saneamiento, viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales.

Gran parte del importantísimo capítulo de la Cooperación provincial a los servicios municipales, está articulada sobre técnicas y medios de fomento de las Diputaciones, en favor y para la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no pueden ser establecidos por los Ayuntamientos (cfr. art. 225, L. R. L., y título cuarto, en especial art. 160 del Reglamento de servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955).

Constituye éste un caso en que la actividad fomentada no es privada, sino de un ente público. Resulta, pues, un exponente, de que el modo y las técnicas de fomento no se limitan, como frecuentemente se estima, a las relaciones Administración particulares, sino que opera también entre los entes públicos.

Por otra parte, muchas de las competencias que en orden a servicios y a obras de infraestructura se le atribuyen, son las mediales y pertinentes para una adecuada acción de desarrollo regional (14).

Si examinamos las finalidades que la Ley del Plan de Desarrollo español (art. 6.º) señala al desarrollo regional: a) Fomento de la industrialización; b) mejora agraria, y c) modernización de los servicios, observamos que estas tres funciones se encuentran, en gran parte, comprendidas en las competencias atribuidas legalmente en la actualidad a la provincia, como asimismo en cuanto a la realización de las obras de infraestructura necesarias para las mismas. Así, respecto al *fomento de la industrialización*, se señala expresamente en la L. R. L. (art. 243 h), que es competencia provincial: el fomento y protección de la industria provincial. En cuanto a *la mejora agraria*, encontramos en la L. R. L. las siguientes funciones atribuidas a la provincia (art. 243): e) Establecimientos y Granjas y Campos de Experimentación agrícola, cooperación a la lucha contra las plagas del campo, protección de la agricultura y servicio social agrario; f) fomento de la ganadería y sus industrias derivadas; g) fomento de la riqueza forestal con la repoblación de montes, sostenimiento de viveros y crea-

(14) Sobre las finalidades de las Administraciones locales en las regiones en desarrollo: desarrollo rural, desarrollo industrial y adaptación social y cultural de la población: *Les tâches des pouvoirs locaux dans les régions en développement*, «Union International des Villes et Pouvoirs Locaux». La Haya, 1961.

ción de seguros forestales; j) Instituciones de Crédito popular agrícola, cooperativas, etc.

Respecto a la *infraestructura para el desarrollo regional-provincial*, según la repetida L. R. L., competen a la provincia: construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales (art. 243 a), constituyendo una obligación mínima de la provincia, el establecimiento de redes de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes (art. 251); fomento, y en su caso, construcción y explotación de ferrocarriles, tranvías y trolebuses interurbanos y establecimientos de líneas de autobuses del mismo carácter (artículo 243 b). Encauzamiento y rectificación de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego y desecación de terrenos pantanosos en colaboración con el Estado (art. 243 d). Subvenciones económicas a los Municipios para abastecimientos de aguas y saneamiento (artículo 243 ñ).

Respecto a los servicios, además de algunos ya mencionados, se le atribuyen entre otros (que nos interesa destacar aquí): la producción y suministro de energía eléctrica, en casos de insuficiencia privada o municipal (art. 243 c), y como obligación mínima, la instalación de servicios de alumbrado eléctrico en las poblaciones superiores a 500 habitantes (artículo 252), la creación y sostenimiento de Escuelas Industriales, de profesiones especiales y Academia de enseñanza especializada, etc.

Empero, además, buena parte del llamado *desarrollo regional rural* de extraordinaria necesidad en nuestra patria (15), puede alcanzarse, merced a la cooperación provincial, a los «servicios municipales», que afecta a servicios mínimos, e indispensables en la ordenación rural, como los sanitarios, alumbrado público, mercados, pavimentaciones, etc., y que la legislación vigente impone preceptivamente a las Diputaciones.

También de *lege data* no deben omitirse las posibilidades que en cuanto a creación de órganos especializados y entes descentralizados (mediante fundaciones públicas), sociedades mercantiles, consorcios, se le atribuyen por el vigente Ordenamiento jurídico a las Diputaciones Provinciales para la gestión de servicios. Todas esas formas, por su agilidad y flexibili-

(15) Sobre ordenación rural en España, cfr. el Decreto 1/1964, de 2 de enero (*Boletín Oficial del Estado* núm. 4 de enero de 1964) y Orden ministerial de 29 de septiembre de 1964 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 242, de 8 de octubre de 1964).

BENEYTO SANCHÍS: *La ordenación rural en España*, Ministerio de Agricultura. Madrid, 1963; GARCÍA DE OTEIZA: *La ordenación rural como instrumento de planificación y desarrollo*. Separata del volumen 9 de los Anales de moral social y económica del Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos.

dad, pueden resultar muy útiles e idóneas para las específicas acciones de «misión» que requiere el desarrollo regional.

La misma figura del Gerente, que se establece para la gestión de «los polos», está expresamente recogida en algunas de las mencionadas formas de gestión y puede ser estructurada con la máxima amplitud, si específicamente se crea un ente provincial para el desarrollo regional con personalidad jurídica propia, mediante la técnica de la fundación pública.

De otra parte, en el plano político, las Diputaciones Provinciales, al menos legalmente, constituyen los máximos y dilatados entes representativos de las fuerzas sociales, económicas y culturales de la provincia y, por tanto, las entidades más omnicomprensivas de los intereses provinciales respecto al desarrollo regional. Forman parte de las mismas los representantes de los Ayuntamientos de la provincia, los representantes de las entidades económicas culturales o profesionales, y últimamente se ha dado entrada en ellas a los de la Organización sindical.

Otros obvios argumentos, de orden filosófico-social (16), sociológico y administrativo (17), podrían agregarse en favor de la idoneidad y capacidad de las Diputaciones Provinciales, como entes de la Administración local, para protagonizar el desarrollo regional, bajo la coordinación y supervisión del Estado.

Puede estimarse que nos encontramos ante un problema de competencias compartidas, concurrentes o paralelas, entre el Estado y las Diputaciones, por lo que se refiere al campo del desarrollo económico regional. Mas no cabe duda que esas competencias de tal clase, no han ido debidamente articuladas y coordinadas entre sí. Las disposiciones del Plan de Desarrollo no tuvieron en cuenta el Ordenamiento jurídico de las Diputaciones y no se ha realizado la debida articulación de competencias entre la Administración del Estado y esas últimas.

El artículo 2.º de la Ley del Plan señala que es vinculante para las Corporaciones locales, y agrega—con ambigüedad y sin concreción—

(16) El propio principio de «subsidiaridad» es de plena aplicación al caso. Generalmente cuando se hable de él, se refiere solamente a las relaciones entre el Estado y Administración con los ciudadanos y administrados, pero no cabe duda, que afecta también y debe articular las relaciones entre entes públicos y administrativos superiores con los intermedios e inferiores.

(17) Las Diputaciones pueden ofrecer unidad en la gestión de los distintos servicios para el desarrollo regional.

Las Diputaciones cuentan también con un germen de aparato burocrático, inicialmente aprovechable y susceptible de ser adecuadamente montado y perfeccionado.

que sin perjuicio. en cuanto a ellas de realizar las obras y servicios de su competencia con arreglo a la Ley de Régimen Local. Como, de otra parte, la gestión de los polos de promoción y desarrollo se encomienda a órganos de la Administración del Estado, al margen de las Diputaciones Provinciales, y como también los recursos y auxilios económicos que se arbitran específicamente para el desarrollo regional corresponden al Estado, de hecho, las competencias atribuidas legalmente a las Diputaciones, con posibilidades de ser ejercidas en concreto para ese desarrollo, quedan prácticamente neutralizadas, vacías de contenido y sin posibilidad de un efectivo ejercicio.

Ciertamente, que diversas competencias y acciones de las necesarias para «el desarrollo regional», venían atribuidas por el Ordenamiento jurídico con carácter genérico y común a la Administración del Estado, sin pensar en las hipótesis de desarrollo regional (verbigracia: concentración parcelaria), y caen fuera de las funciones encaminadas a las Diputaciones, expresamente por la legislación local.

Verdad también que la efectividad y aplicación práctica concreta, a la acción de «desarrollo regional», de los fines atribuidos abstractamente a las Diputaciones, requiere que el Ordenamiento jurídico las dote de los pertinentes recursos económicos que posibiliten aquélla y de los que en la actualidad carecen dichas Corporaciones.

Admitimos, finalmente, el temor y la desconfianza que el Estado abriga respecto a la efectividad y eficacia de la acción de desarrollo regional en manos de las Diputaciones. Este recelo puede estar justificado en algunos casos. Mas hechos singulares nunca legitiman la adopción de medidas de carácter general, privando a todas las Diputaciones de algo que le es propio. Políticamente, al Estado le resulta más fácil y menos escandaloso asumir competencias locales y establecer una tutela preventiva de carácter general, que sancionar deficiencias o conductas de algunas Corporaciones o de sus autoridades. Ello, sin embargo, no es lo correcto. Ante la indolencia o las malas o deficientes gestiones de esas Corporaciones, nos pronunciamos, sin duda, por la vía de la orientación y la ayuda, y llegado el caso, por la de imposición de las correspondientes sanciones jurídicas que no por la de la centralización de competencias y el establecimiento de una tutela en la práctica de carácter burocrático. Esta se ejercerá siempre de forma deficiente, aunque sólo sea al menos por la imposibilidad física y material de que un pequeño grupo de funcionarios atiendan y puedan llevar sobre sí, a kilómetros de distancia, la compleja gestión de los numerosos entes de nuestra Administración local.

En consecuencia y por todas las razones expuestas, estimamos que la actual configuración jurídico-administrativa de nuestras Diputaciones Provinciales las hace sumamente idóneas y competentes por derecho propio para protagonizar gran parte de la tarea de nuestro desarrollo regional-provincial (18).

No, propugnamos, sin embargo, la radical «exclusividad» en favor de las Diputaciones del desarrollo regional-provincial en todas sus fases y matices. Ciertas funciones y aspectos del mismo pueden atribuirse al Estado y otros a los Municipios, de los que tampoco debe prescindirse en una política de desarrollo regional (19). Por ello resulta totalmente necesario, establecer una adecuada y específica articulación de competencias *ad hoc* entre todos esos entes para una adecuada acción de desarrollo regional. En ella, sin embargo al menos, la tarea fundamental de gestión y realización debe corresponder a las Diputaciones Provinciales.

Nuestra conclusión resulta inversa a la que establece el artículo 6.º de la Ley del Plan de Desarrollo (20) y podría enunciarse así: «La acción para el desarrollo regional-provincial será realizada por las Diputaciones, a las que el Estado y los Municipios colaborarán y ayudarán eficazmente».

Dicha acción debe entenderse, debidamente ajustada a las directrices marcadas por el Plan Nacional, por los Planes regionales, en los casos de su existencia (21) y sometida al estímulo, vigilancia y supervisión de los órganos centrales del Estado para la planificación del desarrollo.

Sentados esos principios generales, cabe que el Estado, a la vista de los recursos económicos disponibles, utilice criterios selectivos para «forzar» el

(18) En los supuestos de desarrollo regional-supraprovincial, las Diputaciones también deben ser las piezas-eje de su realización, aunque desde el punto de vista orgánico, dichos supuestos requieren estructuras *ad hoc* supraprovinciales, que habría que estudiar.

(19) La acción de los Municipios en un Plan de Desarrollo es fundamental, puesto que gran parte de la acción relativa a la infraestructura de servicios cae dentro de la competencia municipal y, por tanto, depende de los mismos. El problema se acrecienta en las grandes ciudades, en que las obras de infraestructura adquieren grandes volúmenes económicos.

(20) Este artículo, en su último párrafo, dice así: «A los efectos de lo que se dispone en los párrafos anteriores (referentes al desarrollo regional), el Estado procurará la colaboración activa de la provincia, como unidad política y administrativa y de los Municipios en la acción de desarrollo regional.»

(21) No tocamos aquí el interesante tema de los órganos y entidades competentes para el establecimiento y aprobación de los «Planes de desarrollo regional». Limitamos en este trabajo el planteamiento del problema a la fase de realización y ejecución del desarrollo regional.

Sobre la regionalización de los planes nacionales, cfr. el caso francés. Véase *Administration traditionnelle et planification regionales*, de varios. París, 1954, especialmente el capítulo III, págs. 145 y sigs.

«desarrollo regional» de determinadas provincias y procure de una manera más intensa, con los correspondientes auxilios económicos, a través de las respectivas Diputaciones, el impulso y aceleración del mismo, cuando las circunstancias nacionales y el desequilibrio regional así lo requieran. Resultan, por tanto, dos planos de actuación plenamente compatibles y sólo con necesidad de coordinarlos.

Si se aspira a que el desarrollo económico constituya una empresa nacional colectiva a la que se incorporen por «participación» y «adhesión» todos los españoles y a que la dimensión regional del Plan ocupe en el mismo, la importancia y atención que merecen la elevación del nivel de la vida de las regiones y provincias económicas de baja renta por habitante, resulta totalmente necesario que las pertinentes acciones administrativas para el desarrollo regional sean asumidas y protagonizadas por aquellas entidades locales, establecidas *in situ*, en las diferentes regiones y provincias, que son las que verdaderamente encarnan los intereses de sus habitantes y las que pueden sentirse plenamente responsables de la satisfacción de sus aspiraciones y necesidades.

Una movilización de las Diputaciones, para el desarrollo regional, otorgándoles el Estado no sólo los recursos jurídicos y materiales pertinentes, sino también su fe y confianza, supondría una auténtica potenciación de nuestras provincias y un buen fermento para la incorporación de las inquietudes y fuerzas provinciales a un quehacer trascendental. En definitiva, una buena dosis de la salud que nuestras provincias necesitan.