

Desarrollo regional y reforma del régimen local

Por VICTORINO ORTEGA

No hay duda de que el mayor o menor éxito del desarrollo regional puede depender de la reforma que se haga del Régimen Local. La figura de las Mancomunidades de Diputaciones Provinciales ¿es la más propia para institucionalizar los espacios supraprovinciales o regionales?

Pudiera ser pura casualidad. No lo sabemos, pero lo cierto es que coinciden o van a coincidir en el tiempo el III Plan de Desarrollo Económico y Social, para el cuatrienio 1972-1975, y la reforma en curso de la Administración Local, cuyo proyecto de Ley de Bases de Régimen Local lleva la fecha de 13 de enero de 1972 en el «Boletín Oficial de las Cortes».

Al margen de esta coincidencia, en sí misma bastante accidental, encontramos una cierta afinidad entre ambos textos, tanto en el lenguaje empleado como en lo que se adivina de política de desarrollo regional, en el uno, y lo que, corriendo un cierto riesgo, calificaríamos de nueva política de Régimen Local.

De entrada, ya en el apartado V del texto del III Plan de Desarrollo, sobre «Desarrollo regional», se afirma lo siguiente:

«... Ha llegado el momento de plantear una política regional que hace unos años hubiera resultado utópica...

»El desarrollo regional ha de ser el cauce que permita evitar las excesivas diferencias en el nivel de vida de las distintas **provincias**... Para ello, el III Plan de Desarrollo Económico y Social aspira a integrar la política regional en el marco de la programación global y sectorial, y ambas, en un esquema más amplio de **revalorización del territorio**...» (1).

(1) III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975, págs. 171-172.

Es sabido que la elaboración del texto del III Plan, y más en concreto del apartado V mencionado, se basa en una serie de trabajos realizados por la Ponencia de Desarrollo Regional, que han sido recogidos en una extensa monografía de forma selectiva y resumida. En esta monografía se nos dice algo muy importante para el tema que nos ocupa:

«... **la reforma administrativa**, como proceso constante de reajuste y adecuación de las necesidades políticas y sociales, adquiere en la presente coyuntura un especial significado, al inscribirse en la zona de **los medios** que deben facilitar la realización de las acciones programadas para el desarrollo...». Y más adelante se da por descontado que «es un hecho, suficientemente demostrado, que la **provincia** se ha convertido en un recipiente demasiado pequeño para programar satisfactoriamente el desenvolvimiento de los servicios generales» (2).

Enlazando con la constatación de que la provincia es ya un recipiente demasiado pequeño para programar los servicios generales, y con la afirmación (de la citada monografía) de que «el municipio se ha quedado excesivamente pequeño para el desarrollo de típicas competencias municipales», encontramos también en el preámbulo del proyecto de reforma del Régimen Local el siguiente planteamiento:

«Es común, en este sentido, la afirmación de que para muchas de las funciones públicas locales, el **territorio provincial** y el **término municipal** se han quedado estrechos, colocándose en oposición dialéctica a los mismos los **espacios regional y comarcal**» (3).

Esta coincidencia de ambas reformas en su planteamiento fáctico, que más adelante procuraremos subrayar con nuevas analogías en puntos muy concretos, nos permiten adelantar una conclusión: los planificadores del desarrollo regional, si no son los mismos, ciertamente han tomado buena parte en la elaboración del proyecto de Ley de Bases del Régimen Local.

1. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE AMBAS REFORMAS

También a nivel de principios inspiradores encontramos una cierta coincidencia. El proyecto de Ley de Bases de Régimen Local parte de un supuesto: que las actuales estructuras locales «no pueden seguir rigiéndose por el principio de uniformidad». La monografía sobre «Desarrollo regional», al tratar de los problemas de la institución municipal a los efectos del desarrollo regional, in-

(2) Cfr. Monografía sobre **Desarrollo regional**, págs. 253 y 259.

(3) Cfr. **B. O. de las Cortes Españolas**, núm. 1178, de 19 de enero de 1972. Aquí, lo mismo que en las citas anteriores, el subrayado es nuestro.

dica que deben corregirse los «rasgos decisivos de la actual configuración municipal..., el uniformismo, la administrativación y la impenetrabilidad de los espacios municipales» (4).

La reforma proyectada del Régimen Local, a juzgar por la exposición de motivos del proyecto de Bases, se apoya en cinco principios, que se enumeran. Tres de ellos revisten un carácter más técnico: el principio de **adaptación** de las estructuras locales a la «nueva configuración territorial de la sociedad»; el de «mutua interacción» y progresiva implantación del principio de **cooperación** en la gestión, y el de **reestructuración** de las Haciendas Locales. Como muy bien se señala, el principio de **cooperación** no sólo supone superar la política de mero control de la legalidad en la actuación de los entes locales, sino: a) una asistencia permanente a las corporaciones locales, y b) el autogobierno ciudadano sobre las áreas territoriales. Diríase que se trata simplemente de aplicar el artículo 47 de la Ley Orgánica del Estado.

Pero en realidad la propuesta reforma de las estructuras locales se fundamenta en los otros dos principios, de marcado carácter político: el principio de **participación**, que es «piedra angular —se dice— en la construcción del Régimen Local», y el de **descentralización**.

Siguiendo el paralelismo de las dos reformas a nivel de principios inspiradores, conviene mencionar aquí el artículo 4.º del texto refundido de la Ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social. En este artículo se dispone que «para contribuir al logro de los objetivos que el Plan establece, el Gobierno impulsará la **descentralización** a favor de las corporaciones locales y la desconcentración administrativa». Y, más en concreto, se faculta al Gobierno el poder acordar que todas las entidades locales puedan realizar, por **delegación** del Estado, aquellas obras y servicios incluidos en el programa de inversiones públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial.

Por lo que respecta al otro principio fundamental, el de **participación**, se dice en el artículo 3, 2, del citado texto refundido, que la «participación de las estructuras básicas de la comunidad nacional y entidades con representación orgánica reconocida por las leyes se realizará conforme a sus respectivos cometidos» (5). Naturalmente, la participación de la que aquí se habla es la participación en la realización del Plan de Desarrollo.

Cuando la Ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social aborda el tema del desarrollo regional, a partir del artículo 36, sienta otro principio que también coincide con uno de

(4) Monografía sobre **Desarrollo regional**, cit., pág. 362.

(5) **B. O. del Estado**, 16 de junio 1972.

los enumerados en el proyecto de reforma del Régimen Local. Se trata del principio de **colaboración**.

«A los efectos de lo que dispone el artículo anterior, el Estado procurará la **colaboración** activa de la provincia, como unidad política y administrativa, y de los municipios en la acción de desarrollo regional» (6).

Como puede observar el lector, conceptualmente existe un claro paralelismo en la enunciación de los principios inspiradores más fundamentales de ambas reformas: del Régimen Local y del desarrollo regional. Sin embargo, el contenido de estos principios varía de una reforma a otra. En la primera, la del Régimen Local, es evidente que el principio de participación tiene un marcado carácter político, y en su grado ocurre lo mismo con el principio de descentralización. No así en la Ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social. Esta se apoya más en criterios técnicos o funcionales.

1.1.—La reforma administrativa, ¿un objetivo más de la planificación del desarrollo económico y social?

Nadie negará que la planificación del desarrollo económico y social puede suponer ciertas modificaciones en la organización administrativa. Tanto más si se pretende como aspiración máxima el desarrollo regional. Con esto queremos decir que toda reforma administrativa no sólo no debe entorpecer, sino facilitar la planificación económica y, más en concreto, la planificación del desarrollo regional.

Ahora bien, inscribir la reforma del Régimen Local «en la zona de los **medios** que deben facilitar la realización de las acciones programadas para el desarrollo»; más aún, considerarla «como un objetivo más a integrar entre los que constituyen las aspiraciones de nuestra planificación» (7), puede mediatizarla demasiado y, sobre todo, vaciarla de su contenido político.

En la base primera del nuevo proyecto de Ley de Bases del Régimen Local se dice que «dichos planes (de las entidades locales) se realizarán de conformidad con los criterios generales sobre los que se basan los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, en cuya elaboración y ejecución participan las corporaciones locales» (8).

(6) Artículo 37, 1, del texto refundido de la Ley aprobatoria del III Plan para 1972-1975.

(7) Cfr. Monografía sobre **Desarrollo regional**, cit., pág. 353.

(8) **B. O. de las Cortes**, cit., núm. 1178.

Este planteamiento es lógico desde el momento en que los Planes de Desarrollo son vinculantes para todo el sector público y, por tanto, para las corporaciones locales. Es un aspecto nuevo, que no contemplaba la legislación de Régimen Local anterior. Por consiguiente, desde este punto de vista, es claro que la reforma de las estructuras administrativas debe inscribirse en la zona de los medios que tienen que facilitar la programación económica del desarrollo.

Pero existe otro punto de vista: el político. El artículo 37,1 de la Ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo habla de la provincia como unidad política y administrativa. Y es de todos conocido que, dentro del actual régimen político de democracia orgánica, uno de los cauces a través de los cuales el pueblo puede incorporarse activamente a las estructuras del poder público está constituido por las instituciones que componen el Régimen Local.

Desde este punto de vista, no hay duda que la Ley de Bases de Régimen Local es una ley política o de gran contenido político. El principio de participación en el que dice fundamentarse tiene también un gran contenido político y no puede reducirse a lo que se suele entender por participación de las corporaciones locales en la elaboración y ejecución de la planificación económica y social. Por lo tanto, creemos que sería minusvalorar una reforma de las estructuras locales, de gran importancia política, convirtiéndola simplemente en un objetivo más de la planificación económica.

1.1.2.—Un problema subyacente a las dos reformas.

El carácter político del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local se ha manifestado abiertamente en los primeros comentarios de la Prensa, al darse a conocer en el «Boletín Oficial de las Cortes». La atención de los periodistas y de las personalidades que se han prestado a hacer declaraciones (9) se ha centrado sobre la elección o nombramiento de los presidentes de la Diputación y de los alcaldes, por juzgar que estos cargos—en el régimen político actual español—son y seguirán siendo en gran medida cargos políticos.

En este contexto, la afirmación que hemos recogido antes, tanto de la monografía sobre «Desarrollo regional», como del proemio del proyecto de la Ley de Bases de Régimen Local, causa una fuerte impresión en su lectura. Nos referimos al común sentir de que «para muchas de las funciones públicas locales, el territorio provincial y el término municipal se han quedado estrechos, colocándose en oposición dialéctica a los mismos los espacios re-

[9] Cfr. «Hacia una reforma del Régimen Local», en REVISTA DE FOMENTO SOCIAL, núm. 105, enero-marzo 1972.

gional y comarcal». Es decir, que del hecho comúnmente admitido de que el territorio provincial y el término municipal se han quedado pequeños para una serie de funciones públicas locales, se saca la consecuencia de que es preciso ir a la institucionalización de otros espacios, tales como el comarcal y el regional.

Debajo de este y otros juicios valorativos subyace o está planteado un problema de fondo, o, como ha dicho recientemente el profesor Luis Morell Ocaña (10), «uno de los dilemas que afectan radicalmente al Régimen Local contemporáneo, dilema consistente en dar a las instituciones locales una dimensión **primariamente política o puramente administrativa**». La opinión del citado profesor es que el dilema se ha resuelto en favor de la segunda opción. Modestamente hemos de decir que los argumentos que Morell Ocaña aporta suponen otro contexto de régimen político distinto al vigente en la España actual. Personalmente no vemos que se haya impuesto hasta la fecha una «visión despolitizada y puramente administrativa del Régimen Local», como algunos sugieren. ¿Es viable la opción de dar a las instituciones locales una dimensión puramente administrativa, cuando el municipio, juntamente con la familia y el sindicato, es y se concibe como una estructura básica de la comunidad nacional?

Que exista una cierta tendencia en un plano teórico hacia esa opción y que, hasta cierto punto, se advierta en algunos de los planteamientos del así llamado «desarrollo regional», no lo negamos. Pero es preciso reconocer que en España, en el contexto político actual, resulta casi irreconocible un Régimen Local como simple Administración, es decir, como una simple organización prestadora de servicios públicos, como una estructura situada en un plano distinto del genuinamente político (11). Esto supondría poco menos que prescindir de su funcionalidad política allí donde le sea reconocida.

Precisamente por esto, en el proemio del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local se dice que «ni el municipio ni la provincia están llamados a desaparecer, simplemente porque, para ciertas funciones, los espacios municipal y provincial se hayan quedado estrechos». Creemos que el autor o autores de este proyecto deberían decir aquí cuál es la verdadera razón de que estas dos entidades no tienen por qué desaparecer o, incluso, no pueden desaparecer. Y es que las razones fundamentales, las que se dan, no son muy convincentes; creemos no son otras, al menos para

(10) L. Morell Ocaña: «La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades Locales», en *Revista de la Vida Local*, núm. 172, nov.-dic. 1971.

(11) Luis Morell, cit., pág. 604. Este autor sigue en este punto a Oliván. Y cita textos como este: «La Administración funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral para los partidos. Las Diputaciones Provinciales, Consejos Provinciales y Ayuntamientos son cuerpos pura y exclusivamente administrativos...» ¿Es este nuestro caso?, preguntamos nosotros.

el municipio, que el que esta entidad es una de las estructuras básicas de la comunidad nacional. Si ahora se asegura que el término municipal es un cauce estrecho «para muchas de las funciones públicas locales», los especialistas en la materia y el legislador deberían sacar toda clase de consecuencias y aportar las convenientes soluciones a la hora de legislar.

2. ESPACIO REGIONAL Y COMARCAL

Es un hecho que la planificación económica y social comienza siendo global y sectorial y, como señala la monografía sobre «Desarrollo regional», propende después al manejo del criterio territorial y, en concreto, «a trazar su estrategia sobre el reconocimiento de ámbitos regionales de actuación» (12). Y todo ello, se añade, porque desde «el nivel regional pueden contemplarse los tres pivotes sobre los que montar el desarrollo económico y social: las ciudades, los polos y los ejes de desarrollo» (13).

Que la planificación desemboque sin más en una progresiva regionalización, como parece leerse entre líneas, está por demostrar. Dependerá de la política de desarrollo regional que se utilice. Y un autor tan calificado como el jefe de la Sección de Estudios de la Comisaría del Plan de Desarrollo, Fernando Fernández Rodríguez, ha dicho: «El actual planteamiento de nuestra política regional está aún lejos de unas bases teóricas y conceptuales claramente definidas» (14).

Este juicio de valor no tiene por qué extrañarnos, referido a España, si sabemos que la así llamada «ciencia económica regional» es una disciplina muy reciente como para poder cosechar ya abundantes frutos. Más aún, un autor como N. J. Hilhort, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, en un estudio de síntesis de diversas teorías de desarrollo regional, llega a la conclusión de que «la teoría de desarrollo regional debería ser considerada como un sector subdesarrollado, cuyo desarrollo exigirá todavía múltiples intercambios con los demás sectores de la ciencia» (15).

Cerrando este breve paréntesis, diremos que existe en el texto del III Plan una revalorización del territorio que nos parece acertada; que tras la experiencia de ciertos intentos de desarrollo «regional», léase Planes Badajoz, Jaén, Gibraltar..., polos de desarrollo, enmarcados en la unidad administrativa provincial, se aspira ahora al desarrollo regional y consiguientemente a la insti-

(12) Cfr. Monografía..., cit., pág. 353.

(13) A modo de curiosidad diremos que esta cita la encontramos literalmente en la Monografía y en el artículo citado de L. Morell.

(14) F. Fernández Rodríguez: «Regionalización y desarrollo», en **II Jornadas Administrativas de Galicia**, Alcalá, 1971, pág. 118.

(15) M. J. Hilhort: «La teoría del desarrollo regional: Un ensayo de síntesis», en **De Economía**, enero-marzo 1971, págs. 13 y sigs.

tucionalización de los espacios regional, comarcal y metropolitano. Lo cual, al menos intencionalmente, es muy laudable.

Sin embargo, hay que reconocer que tanto en el texto del III Plan de Desarrollo como en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, se evita hasta la palabra «región». Se prefiere hablar de espacio regional, «nivel regional», espacio comarcal o comarca. En la monografía sobre «Desarrollo regional» sí se emplea la palabra «región», pero de una manera indeterminada, meramente funcional y como un nuevo espacio territorial en abstracto.

El proyecto de Ley de Bases de Régimen Local entiende por espacio comarcal o comarca «la resultante de una asociación de municipios». Esta nueva modalidad «municipio-comarca» resulta, al menos, inteligible desde el punto de vista de las circunscripciones territoriales. No ocurre lo mismo con el «espacio regional», «nivel regional», que, según se afirma, «debe reposar sobre el impulso de nuestras Diputaciones Provinciales». Y el texto del preámbulo del citado proyecto de Ley de Bases de Régimen Local añade que «son ellas (las Diputaciones Provinciales) las que, uniéndose en mancomunidad pueden y deben asumir las tareas de ordenación del territorio y desarrollo económico y social...».

Según lo que aquí se dice, el «espacio regional» o «nivel regional» equivale a unión de Diputaciones Provinciales. Pero, como sabemos, las Diputaciones Provinciales no son un ámbito o circunscripción territorial, sino el órgano colegiado que ostenta la representación de la provincia. Si predomina esta concepción, el «espacio regional» (la «¿región?») no pretende ser un espacio supraprovincial, territorialmente hablando, sino otra cosa distinta, por más personalidad jurídica de que se la doté.

Sin embargo, en la base 42 del nuevo proyecto de reforma administrativa se advierte otra concepción cuando dice que «las provincias podrán asociarse entre sí constituyendo mancomunidades dotadas de personalidad jurídica». La provincia sí es una circunscripción determinada, una división territorial, como dice la legislación todavía vigente, «de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional» (16). La resultante de una asociación de provincias sí pudiera ser un nuevo espacio supraprovincial, una nueva circunscripción territorial. De hecho no lo va a ser, como veremos después.

¿Cuál de estas dos concepciones está en la base de las dos reformas? En la monografía sobre «Desarrollo regional» se llega a la conclusión de que **«el Plan (de Desarrollo Económico y Social) no programa la región como circunscripción para el desarro-**

(16) Cfr. texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. Disposiciones generales, número 2.

llo: de ahí que el artículo 31, 1, de la Ley aprobatoria acuda y señale la colaboración activa de la provincia, como unidad política y administrativa, y de los municipios en la acción de desarrollo regional» (pág. 360). Esto es evidente.

Tanto en esta monografía (pág. 369) como en el texto del III Plan (pág. 209), en realidad de lo que se habla es de «mancomunidades de Diputaciones Provinciales». Mas, por si alguien piensa que esta terminología pudiera deberse a cierta imprecisión debida a su carácter académico, pero que en realidad se quería expresar otra cosa, citemos el artículo 37, 1, de la Ley aprobatoria del III Plan. Dice así: «Las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares podrán mancomunarse para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial.»

Está claro que este texto no coincide con la base 42 del proyecto de reforma del Régimen Local. Puede ser una mera diferencia de redacción, pero puede responder a una distinta concepción del desarrollo regional. Lo menos que podemos decir es que hay una ambigüedad. Las mancomunidades interprovinciales ¿son mancomunidades de Diputaciones o son mancomunidades de provincias, cuya iniciativa para constituirse nace de las Diputaciones?

Y esta ambigüedad nos vuelve a plantear el problema de fondo o dilema que hemos señalado en 1.1.2 y que está por resolver: a las instituciones locales ¿hay que darles una dimensión (o contenido) primariamente político o puramente administrativo? Desde el punto de vista de los planificadores, la opción parece estar hecha a favor de la dimensión puramente administrativa. Pero entonces preguntamos: ¿la Ley de Bases de Régimen Local es una Ley puramente administrativa? Ciertamente, no. Más aún; ni siquiera la planificación del desarrollo, a escala nacional, sectorial o regional, es un mero programa de selección y administración de medios, sino que supone unas directrices de política económica. Y en nuestro caso, una política concreta (!) de desarrollo regional. Con esto, sólo queremos poner de relieve la importancia política y socio-económica de la planificación del desarrollo. Recuérdese el debate mantenido en las Cortes en torno al artículo 1.º de la Ley aprobatoria del III Plan (17). En todo este debate no sólo estaba en juego la interpretación de los artículos 13 de la L. O. E. y 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en la que se apoyaban los partidarios de una tendencia, así como el artículo 10 de la Ley Constitutiva de las Cortes, que manejaban los otros, sino un problema tan actual como es el de la relación entre tecnocracia y política.

(17) Cfr. «Las Cortes ante el III Plan», en REVISTA DE FOMENTO SOCIAL, número 106, abril-junio 1972.

2.1.—Algunas dificultades de la regionalización del territorio.

El autor antes citado, Fernando Fernández Rodríguez, se hace en su estudio «Regionalización y desarrollo» la siguiente pregunta: «¿Resulta necesario, a los efectos de una política de desarrollo regional, el trazado administrativo previo de fronteras?» (18). Lógicamente, como buen conocedor del planteamiento de desarrollo regional del III Plan, tiene que decir que no, porque, es su opinión, «lo importante en una región moderna son sus centros impulsores (metrópolis regionales y núcleos urbanos diferenciales), su red urbana, sus vías de comunicación y su equipamiento terciario».

Si nos atenemos a los textos de la planificación económica y social del III Plan de Desarrollo, Fernando Fernández Rodríguez tiene razón. No se pretende el trazado previo de nuevas fronteras administrativas. Se busca un tipo de región meramente funcional. Sin embargo, este economista tiene que reconocer que «un planteamiento político del desarrollo regional implica inexorablemente la definición y limitación de las regiones». Pero tal planteamiento no existe.

Naturalmente, a nivel teórico existen otras opiniones, otros planteamientos, como el que sugiere Sáenz de Buruaga en un reciente estudio sobre desarrollo regional, al afirmar que hay «dos problemas fundamentales y previos para el correcto planteamiento de la cuestión regional en España: a) la delimitación de regiones, y b) las autoridades regionales» (19).

Es una realidad, pues, que se ha pretendido evitar el gran escollo que plantea todo desarrollo regional: la regionalización del territorio o, si se prefiere, el «regionalismo». Y no sólo como realidad política, como movimiento de opinión, sino también como simple manifestación de reivindicaciones económicas por parte de las regiones menos favorecidas.

Evitar este problema de fondo, la regionalización del territorio, puede ser conveniente. La incógnita por despejar consiste en saber si se puede prescindir en el desarrollo regional del cómo conviene desarrollar una región, del problema del trazado de fronteras, lo cual es un problema político.

Desde el punto de vista de la ciencia económica regional, J. R. Boudeville indica que colocar un problema económico y social en el plano regional supone dos planteamientos previos:

— Reunir los elementos de una estadística descriptiva que permita diferenciar las regiones según su carácter homogéneo o

(18) Fernando Fernández Rodríguez: **Regionalización y desarrollo**, cit., página 110.

(19) Gonzalo Sáenz de Buruaga: «Polos y desarrollo regional ante el III Plan», en **Información Comercial Española**, mayo, 1972, pág. 71.

polarizado. (Creemos que esto es lo que ha tratado de hacer la Ponencia de Desarrollo regional.)

— Determinar, no en sentido descriptivo, sino **decisional**, cuáles son los medios y los espacios localizados que permiten alcanzar de forma óptima un fin político determinado (20). Sobre este segundo planteamiento, como ya hemos indicado, se habla de «espacio regional», «nivel regional», pero sin concretar nada.

Resumiendo, diremos que no se afronta el problema de la regionalización del territorio, quizá para evitar el fantasma de la posible amenaza de la unidad nacional. Se dice que se va a la territorialización de los Planes de Desarrollo, pero en realidad a lo que se aspira es a intentar crear nuevos «espacios supraprovinciales», como marcos meramente funcionales para el desarrollo.

Más en concreto, tanto en la reforma del Régimen Local, como en el denominado desarrollo regional, lo que se busca es crear nuevas entidades locales: el municipio-comarca y las mancomunidades provinciales. Al mismo tiempo, se respetan las actuales limitaciones o divisiones territoriales. Es decir, que, siendo las provincias objeto de un triple enfoque o dimensión en nuestro ordenamiento: como división territorial de la Administración, como circunscripción determinada por la agrupación de municipios y como entidad local con fines propios, se le permiten seguir cumpliendo las dos primeras funciones o cometidos. Y poco a poco se irá vaciando a la provincia, al espacio provincial, como entidad local, de una serie de cometidos o funciones, que desempeñarán los «espacios regionales» o, mejor dicho, las mancomunidades provinciales.

Sin embargo, el trazado del espacio regional, si quiere ser eficaz, necesita el montaje de un cierto aparato administrativo. Todo lo cual planteará dificultades. En primer lugar, porque dicho trazado del espacio regional (lo mismo que las regiones) «no viene a dividir, **ex novo**, un territorio administrativamente virgen, sino que ha de enfrentarse con delimitaciones ya existentes y que posiblemente han ganado el arraigo y la solera derivados de su larga permanencia en el tiempo» (21). Y en segundo lugar, porque el trazado del espacio regional precisa de una política regional o de desarrollo económico regional, y ésta, en el terreno práctico-operativo, no puede basarse en criterios exclusivamente económicos. Han de tomarse en cuenta otros datos, por cierto controvertibles, como son, en expresión de Ramón Martín Mateo, «las circunstancias políticas, étnicas, sociales, culturales, religiosas, e incluso habrá de valorarse la interpretación de la influencia, aglutinadora o separadora, de las características geográficas» (22).

(20) Cfr. J. R. Boudeville: «Las técnicas recientes de la ciencia regional», en **De Economía**, núm. 97, Madrid, 1967, págs. 77 y sigs.

(21) R. Martín Mateo: «Los escollos de la regionalización», en **Revista de Estudios de la Vida Local**, núm. 174, abril-junio 1972, pág. 241.

(22) *Ib.*, pág. 240.

2.1.2.—Las mancomunidades provinciales.

El III Plan de Desarrollo prevé como fórmulas para la institucionalización del espacio regional las mancomunidades provinciales y los Consejos Económico-Sociales Sindicales Interprovinciales. La base 42 del proyecto de reforma del Régimen Local se refiere también a la primera de estas dos soluciones.

Esta fórmula de las mancomunidades provinciales no es nueva. Fue introducida ya por el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, siendo Ministro de la Gobernación Sánchez Guerra. Tenemos, pues, una experiencia que no se puede olvidar. Apoyándose en el mencionado Decreto, el 26 de marzo de 1914, un nuevo Real Decreto aprobaba el Estatuto por el que se había de regir la Mancomunidad Catalana, compuesta de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Esta Mancomunidad Catalana duró hasta 1925, en que una disposición transitoria de otro nuevo Decreto decía: «queda sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914».

La duración de esta Mancomunidad fue de once años. Pero, como dice Ramón Boixareu, aunque, «teóricamente, la Mancomunidad Catalana hubiera podido continuarse bajo los preceptos citados del Estatuto Provincial de 1925, los tiempos eran otros, y los hombres también. El experimento había llegado a su fin» (23).

Resulta interesante esta experiencia, a la hora de intentar de nuevo otra parecida, por el hecho de que la fórmula cuajó en Cataluña y no ocurrió lo mismo con otros dos proyectos de mancomunidad a los que se refiere R. Boixareu en su estudio: el de la Mancomunidad Castellana, formada por las provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Burgos, Logroño, Soria, Segovia y Avila, y el de la Mancomunidad Aragonesa o del Valle del Ebro, formada por la Rioja, Navarra y Aragón. ¿Por qué ambos proyectos no lograron cristalizar? ¿Por qué sí cristalizó el de Cataluña?

Una simple comparación del Real Decreto de 1913, del Estatuto de la Mancomunidad Catalana, aprobado por Real Decreto en 1914, y la base 42 del proyecto de reforma del Régimen Local pone de relieve dos características que interesa subrayar.

Las mancomunidades, en la legislación anterior, eran volun-

(23) R. Boixareu: «Una experiencia histórica: Las Mancomunidades provinciales», en **Información Comercial Española**, mayo 1972, págs. 77 y sigs. El autor explica por qué los tiempos eran otros en la nota 7. Entre otras cosas señala cómo, en virtud del Real Decreto de 12 de enero de 1924, cesaban todos los diputados provinciales de España que habían sido elegidos por los comicios, y se facultaba a los gobernadores para designar los miembros de las nuevas Corporaciones.

tarias. Las que ahora se proyectan pueden ser voluntarias u obligatorias.

«Las mancomunidades serán siempre y constantemente voluntarias, pudiendo concertarse a plazo fijo o por tiempo indefinido» (artículo 2 del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913).

«Las provincias **podrán** asociarse entre sí, constituyendo mancomunidades...» (Base 42, 1).

«El Gobierno podrá acordar la constitución de mancomunidades interprovinciales, cuando estime que la eficaz gestión de competencias estatales encomendadas a las Diputaciones Provinciales requiere un área territorial superior» (Base 42, 5).

Otra de las características que diferencian a las mancomunidades en proyectos, de las experimentadas, o no, a partir del Real Decreto de 1913, consiste en la delimitación de las funciones o competencias. En la etapa anterior eran de «competencia de la Mancomunidad **todos** los servicios y todas las funciones que la legislación provincial vigente permite establecer y ejercitar a las Diputaciones Provinciales...» (cfr. art. 2 del Estatuto aprobado de la Mancomunidad Catalana y art. 1.º del Real Decreto de 18 de octubre de 1913).

Por el contrario, en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local se pone una limitación, poco concreta, al decir que «el ámbito de actuación de las Mancomunidades podrá comprender una pluralidad de funciones o servicios, **sin que puedan asumir la totalidad de las competencias que la ley asigna a las Diputaciones mancomunadas**» (Base 42, 2).

Donde existe una mayor coincidencia es en los fines. «Para fines exclusivamente administrativos que sean de competencia de las provincias...» (art. 1.º, Real Decreto de 1913); «para el adecuado planeamiento, coordinación o gestión de obras o servicios de su competencia propia (de las provincias) o encomendada por el Estado» (Base 42, 1).

Por lo tanto, aunque la Base 2, 1, b, del proyecto de Régimen Local equipara a las provincias y a las mancomunidades en cuanto entidades locales, de todo lo expuesto se deduce que a las mancomunidades no se les reconoce la dimensión de ser una circunscripción territorial determinada por la agrupación de las provincias, ni la dimensión de división territorial de la Administración del Estado.

Todo lo cual quiere decir que el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local no ha recogido la posibilidad que el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado le brindaba de establecer «divisio-

nes territoriales distintas de la provincia», tanto *infra* como *supra*-provinciales. No hay duda de que se puede ir al «espacio regional», a la «región», etc., como una división territorial distinta de la provincia (24). ¿Por qué no se aprovecha esta posibilidad? Ciertamente, no por motivos económicos ni por razones sólidas sacadas de la ciencia regional.

Sobre la viabilidad de institucionalización del espacio regional, mediante la figura de las mancomunidades, se han pronunciado una serie de personalidades en una encuesta (25). En la mayoría de las respuestas se adivina un cierto escepticismo, y alguno tiene la impresión de que se trata o se pretende aplicar fórmulas viejas a problemas nuevos.

Como una pieza más del sistema de desarrollo regional que se pretende montar, entran los Consejos Económico-Sociales Interprovinciales. El artículo 37, 3, de la Ley aprobatoria del III Plan, les asigna una función de participación en las acciones de desarrollo regional, «mediante la recogida de datos, formulación de estudios y propuestas y sugerencias sobre los sectores y actividades comprendidas en dichos Consejos».

Estos Consejos, en su origen, son organismos mixtos de carácter oficial y sindical. No creo que se les pueda considerar como una fórmula técnica de institucionalización del espacio regional. Tienen el mérito de haber nacido y, en cierto modo, haberse adelantado a las Mancomunidades interprovinciales que ahora se quieren crear. Desde 1964 a 1972 se han creado dieciséis o diecisiete Consejos Económico-Sociales Interprovinciales. Suponen de hecho otros tantos «espacios regionales» o interprovinciales. ¿Se crearán tantas Mancomunidades como Consejos Económico-Sociales Interprovinciales? Por vía de voluntariedad, ciertamente que no. ¿Coincidirán las mancomunidades que se creen, voluntaria o forzosamente, con los espacios territoriales a los que corresponden los Consejos? Posiblemente, sólo en algunos casos.

(24) Nos llama la atención que la Base 31, 1, del proyecto no haya transcrito literalmente el artículo 45, II, de la Ley Orgánica del Estado.

(25) Cfr. **Información Comercial Española**: «Encuesta sobre la política regional del III Plan», mayo 1972, págs. 21 y sigs.