

# OBSERVACIONES ACERCA DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS POLOS DE PROMOCION Y DESARROLLO

Por JOSE LUIS MEILAN

*Sumario:* 1. Planteamiento.—2. La planificación como criterio de interpretación.—3. Delimitación geográfica de los polos.—4. Beneficios a las actividades industriales de los polos.—5. Requisitos para la concesión de beneficios.—6. Procedimiento para la concesión de beneficios.—7. Recursos contra la resolución del concurso.—8. Disfrute y pérdida de los beneficios.—9. La organización del desarrollo regional.

## 1. Planteamiento

UNA de las medidas adoptadas para promover el desarrollo regional, o, con palabras de la Ley 194/1963, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo Económico-Social, para la «elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante», es el fomento de su industrialización mediante la creación de polos de desarrollo, polos de promoción y polígonos industriales (art. 6.º). En estas notas se hace referencia a algunos de los aspectos del actual régimen jurídico de los polos de promoción y desarrollo y se plantean algunas cuestiones relacionadas con los mismos de una manera sumaria.

Sin duda, la rapidez de la puesta en marcha del Plan ha hecho que se instrumentase un montaje suficiente, pero no siempre muy detallado. De otra parte, es de esperar que la resolución de los primeros concursos de beneficios convocados ayudará a plantear y resolver problemas concretos que perfilarán la normativa administrativa actual.

## **2. La planificación como criterio de interpretación**

Tanto las medidas preliminares del Plan de Desarrollo aprobadas por Decreto de 23 de noviembre de 1962 como la Ley 194/1963 se refieren al Plan como «marco jurídico», formulado con «visión de conjunto y criterio de unidad», al que ha de ajustarse la acción del Estado, y que ofrece al sector privado un conjunto de derechos y oportunidades que facilitan la seguridad de su actuación.

Si la expresión tiene algún valor jurídico, ha de extraerse de su consideración algunas consecuencias. Una de ellas es la conveniencia de usar las directrices comunes de la actual legislación económica como criterio de interpretación de puntos concretos. Esto viene reforzado por el carácter vinculante que el Plan tiene para todo el sector público, ya que la Administración del Estado, organismos autónomos, empresas nacionales y Administración local, salvo por lo que se refiere en este último caso a obras de competencia local, «acomodarán su acción a los objetivos, directrices de la política de desarrollo y programa de inversiones públicas del Plan» (art. 2.º, 1).

En materia de industria ha de tenerse en cuenta especialmente la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre industrias de interés preferente, que, también según declaración propia, se integra en el «marco institucional» de la industrialización al sustituir a una de sus piezas la Ley de 24 de octubre de 1939. También es preciso tomar en consideración todas las normas dictadas acerca de la libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias.

## **3. Delimitación geográfica de los polos**

Sin que se trate de una aplicación concreta de la Ley de 2 de diciembre de 1963, antes citada, los polos de promoción y desarrollo vienen a ser «zonas de preferente localización industrial» a efectos de conceder una serie de beneficios a las industrias que allí se instalen. En ambos casos, sin embargo, no todas las industrias que se establezcan en estas zonas pueden aspirar al goce de los beneficios

que la legislación prevé. Esto está condicionado a ejercer una determinada actividad industrial y poseer una serie de condiciones de carácter técnico, económico y social que han de especificarse en el Decreto de declaración de preferente localización industrial, y en el caso de los polos se concretan en la Orden de 1 de febrero de 1964.

El número máximo de polos viene fijado en el artículo 7.º de la Ley 194/1963, y son siete: dos de promoción (Burgos y Huelva) y cinco de desarrollo (La Coruña, Sevilla, Vigo, Valladolid y Zaragoza). Su localización se hace por Decreto (Decreto 30-I-1964), y su delimitación territorial, por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (Orden 1-II-1964).

La extensión de los polos oscila entre los 100 y 200 kilómetros cuadrados, y su delimitación se ha hecho siguiendo criterios económicos más que históricos; por tanto, no se ha calcado siempre su contorno sobre el de los territorios municipales. La finalidad perseguida es la concentración en áreas de extensión conveniente, teniendo en cuenta «los respectivos planes de ordenación urbana, las comunicaciones y, en general, cuantos factores pueden contribuir a los efectos más ventajosos de la localización de las instalaciones».

La Orden de 16 de abril, que amplió a petición del Ayuntamiento de Zaragoza la extensión territorial de su polo, con el objeto de abarcar una zona con abundantes propiedades municipales, sugiere que tal vez para la delimitación territorial de los polos hubiera sido interesante dar audiencia a las Corporaciones locales, dado el propósito del Estado de buscar su colaboración en la política de desarrollo regional (art. 6.º de LPD).

Es evidente que los beneficios han de atribuirse a aquellas industrias que se establezcan precisamente dentro de las demarcaciones delimitadas de una manera tajante por las Ordenes antes citadas. De todos modos, teniendo en cuenta su carácter instrumental, la extensión de los polos, ¿debe ser algo intocable? ¿No hubiera sido interesante dejar un portillo abierto? Cuando, por ejemplo, se prueba suficientemente que la actividad industrial instalada redunde de un modo directo en beneficio de la zona y que hay poderosas razones económicas o técnicas a su favor, podría ser considerada tal industria como industria en el ámbito territorial del polo, sin necesidad de ampliar su extensión con carácter general. Con mayor razón podría admitirse que una industria participase en los correspondientes concursos de beneficios cuando se tratase no de una nueva implantación, sino de ampliación.

Una cierta flexibilidad en cuanto a las consecuencias derivadas

de la delimitación territorial del polo puede ayudar, junto con otras medidas, a evitar especulaciones sobre terrenos. Por muy urgente que sea el procedimiento expropiatorio, muchas veces es más económico su no utilización. La circunstancia de la previa propiedad del terreno por parte de la industria podría servir como un criterio para admitir solicitudes de industrias que caigan fuera del ámbito territorial inicialmente fijado del polo.

Esta interpretación puede apoyarse en la también no restrictiva del artículo 5.º de la Ley de Industrias de Interés Preferente. Una vez declarada la preferencia de un sector industrial o de una zona geográfica, los Ministros de Industria o Agricultura determinan qué empresas están contenidas en aquéllos, y cuando «la actividad de una empresa se extendiese o desarrollase en más de un sector o zona, se determinará la parte de actividad industrial que deba imputarse al sector o zona declarada preferente». Pues bien: la interpretación que aquí se defiende es justamente considerar en qué zona se desarrolla la actividad industrial, es decir, si la industria se instala o monta para servir directamente a los objetivos de desarrollo del polo industrial, aunque no esté incluida en el ámbito del polo.

En último término podría concedérsele los beneficios de la legislación de industrias de interés preferente, considerando a esos efectos incluida en zona de preferente localización, ya que no estrictamente en polos de desarrollo o promoción, sirviendo esa relación directa con el polo como base suficiente para la concesión de beneficios que se propone, sin necesidad de un Decreto del Consejo de Ministros declarando de localización preferente la zona en que aquella industria se instale.

De otra parte, el criterio último para la fijación territorial de la instalación industrial ha de ser de carácter económico —salvadas las zonas de tipo sanitario—; por lo menos no debe estar rigidamente subordinado al criterio urbanístico. Si la urbanización está iniciada, es fácil y conveniente la adaptación a ella de la instalación de industria; en caso contrario, no pocas veces será útil que la ordenación del territorio sea instrumento al servicio de las instalaciones industriales.

#### **4. Beneficios de las actividades industriales de los polos**

La Orden de 1 de febrero de 1964 contiene en su base primera la enumeración de beneficios que podrán concederse. Son fundamentalmente los previstos en la Ley de Industrias de Interés Preferente,

tanto para sectores como para zonas a las que se atribuye aquel carácter (privilegio de expropiación forzosa e imposición de servidumbres, reducción hasta el 95 por 100 de distintos impuestos, subvenciones). A ellos hay que añadir la preferencia en la obtención del crédito oficial y las reducciones y exenciones previstas en la Ley del Suelo, cuando las industrias se instalen en polígonos industriales.

La concesión de los beneficios no es automática, sino que el interesado ha de concretar en su solicitud los beneficios a que aspira. Teniendo en cuenta los términos tan vagos en que está concebido el régimen jurídico de los beneficios —discrecionalidad de la concesión, señalamiento sólo de límites máximos—, su operatividad resultará de la mayor o menor generosidad de su aplicación.

Por lo que se refiere a la expropiación forzosa, la normativa aplicable a los polos es todavía más beneficiosa que la general relativa a industrias de interés preferente. En ambos casos la preferencia implica el privilegio de utilidad pública y la de urgencia de la ocupación. Para los polos esos privilegios van implícitos en la resolución de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, que aprueba la solicitud de la industria, y no en resolución del Consejo de Ministros. Además, la urgencia —reducción a la mitad de los plazos siguiendo el criterio del artículo 58 de la Ley de Procedimiento Administrativo— se extiende al procedimiento de valoración a base de precios máximos y mínimos, de acuerdo con la Ley de 21 de julio de 1962 y Decreto de 21 de febrero de 1963, según se dispone en el Decreto-ley de 23 de abril de 1964.

Por lo que se refiere a la concesión de beneficios de carácter fiscal, la expresión contenida en la base cuarta del concurso convocado por Orden de 1 de febrero de 1964 es algo confusa. Se dice allí que la resolución de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos «será remitida al Ministerio de Hacienda a los efectos de concesión de los beneficios fiscales». Esto habrá que entenderlo como una mera notificación para su toma de razón, pero no como una auténtica facultad del Ministerio de Hacienda para concretar la cuantía del beneficio aprobado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Téngase en cuenta que el Ministro de Hacienda, por formar parte de la Comisión Delegada citada, queda vinculado por sus decisiones, según la mecánica de actuación de los órganos colegiados. De otro modo, el Ministerio de Hacienda tendría una situación de prevalencia sobre los demás Ministerios, cuando en el régimen jurídico de los polos los beneficios a conceder —entre ellos de un modo relevante los fiscales— tienen un carácter instrumental para la orientación y desarrollo de la actividad industrial; por tanto, deben ser razones

económicas de conjunto las que han de decidir acerca de la concesión o no y en qué cuantía de los beneficios solicitados por las industrias.

Esta interpretación puede apoyarse en la Ley de Industrias de Interés Preferente, teniendo en cuenta los supuestos a que se aplica. Su artículo 2.º especifica que la declaración de interés preferente se hace por Decreto acordado en Consejo de Ministros; en análogos términos se expresa el artículo 4.º En ese Decreto han de consignarse la «clase, cuantía y duración de los beneficios que en cada caso se concedan de entre los señalados» en la Ley. Una vez determinadas las empresas, el Ministerio de Industria o de Agricultura se lo comunica al de Hacienda «a efectos de la correspondiente concesión de beneficio fiscal» (art. 5.º)

En el caso de los polos de promoción y desarrollo industrial, la duración fué fijada por el Decreto de 30 de enero de 1964; la clase de beneficios que se podían conceder, por Orden de 1 de febrero de 1964, y la cuantía quedó determinada en esta misma Orden sólo en cuanto a límites máximos para reducciones fiscales y subvenciones. Hasta aquí el régimen es paralelo al de la Ley de Industrias de Interés Preferente, con la única variación de que parte de los requisitos regulados por Decreto, según las previsiones de esta Ley, lo son por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en el caso de los polos. La determinación de las empresas que gozarán los beneficios concedibles se hace en el supuesto de los polos por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, y no por el Ministerio de Industria o Agricultura, como se determina en la Ley de Industrias de Interés Preferente. Esta unilateralidad puede justificar que la concreción de los beneficios a conceder a las industrias se deje a la competencia del Ministerio de Hacienda; esta solución es, sin embargo, impropia cuando es un órgano colegiado, del que forma parte el Ministro de Hacienda, quien resuelve si se debe conceder o no beneficios, y cuáles, a una empresa.

Uno de los beneficios que pueden solicitar las industrias que se establezcan en los polos de promoción y desarrollo es la prioridad en la obtención del crédito oficial. ¿Pueden pedirlo las industrias de cualquiera de los sectores protegidos en los polos de desarrollo? El problema se plantea por la falta de coincidencia que se da entre esa relación de sectores y la contenida en la Orden de 4 de febrero de 1964, que señala los que se considerarán prioritarios durante el año 1964 a efectos de obtención de crédito oficial. Esta falta de coincidencia es completa en algunos sectores, y sólo parcial en otros.

Ateniéndonos a una interpretación estricta, sólo podrán solicitar ese beneficio las industrias comprendidas en los sectores o subsectores expresamente consignados en la Orden de 4 de febrero de 1964. En apoyo de esta tesis está la interpretación literal del artículo 7.º, c), de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, según la cual la preferencia en la obtención de crédito oficial es «dentro de las condiciones señaladas en los artículos 15 y siguientes»; y justamente en el 16 se dice que la Comisión Delegada de Asuntos Económicos señala cada año los sectores prioritarios a esos efectos. Por otra parte, la base cuarta de la Orden de 1 de febrero de 1964, al referirse a las resoluciones de las solicitudes de beneficios, afirma que son de carácter discrecional, y se realizarán «de acuerdo con las directrices de la política de desarrollo consignadas en el Plan». Además, en la base primera se habla de los beneficios que «podrán concederse», la misma expresión que aparece en el artículo 3.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre industrias de interés preferente.

Una consecuencia de esta interpretación restrictiva, como contrapartida, es que podría impugnarse la concesión de crédito oficial a una empresa no incluida en los sectores prioritarios; por otra, incluida en ellos, a la que fuese denegada una petición similar.

### 5: Requisitos para concesión de beneficios

En primer lugar, los beneficios sólo pueden concederse en los supuestos de implantación o ampliación de actividades industriales. Queda fuera el caso de mero traslado, cuyo fundamento es fácilmente comprensible: se trata de aumentar la industrialización y de aminorar el desnivel de rentas entre las regiones, no de desplazarlo.

En segundo lugar, hay una selección de actividades en orden a la concesión de beneficios. En el caso de los polos de promoción, la Orden de 1 de febrero de 1964 habla simplemente de aquellos que «directamente contribuyan al desarrollo económico y social de la región»; hay, por tanto, un amplio margen de discrecionalidad. Por el contrario, para los polos de desarrollo se enumeran unas concretas actividades; algunas de ellas son comunes a todos los polos, y otras sólo a varios o a un solo polo (es preciso hacer notar que las actividades señaladas para Vigo y La Coruña se complementan). Esto, no obstante, como expresamente dice la base tercera del concurso aprobado por Orden de 1 de febrero de 1964, han de tramitarse las solicitudes «relativas a actividades no comprendidas entre las enumeradas para cada uno de los polos de desarrollo», que han de ir acom-

pañadas del correspondiente estudio justificativo de las ventajas que entraña su localización en el polo.

Aunque el obstáculo no es insalvable, no hubiera estado de más una alusión concreta al criterio con arreglo al que se clasifican los sectores industriales, con objeto de tener mayor claridad a la hora de saber si determinada industria está o no incluida en un sector.

En tercer lugar, se ponen como requisitos para la obtención de beneficios: de un lado, que la instalación o ampliación suponga una inversión superior a tres millones de pesetas en los polos de promoción, y a cinco en los de desarrollo; de otro, que se creen como mínimo veinte y treinta puestos de trabajo, respectivamente. Entiendo que el dato primero, inalterable, debe ser el de la cifra de inversión, y que el relativo a puestos de trabajo debería jugar sólo como circunstancia que diese preferencia a la solicitud que lo cumpliera. Téngase en cuenta que el impacto social de la instalación de una industria no se reduce a la ocupación de trabajadores que integran su plantilla, sino que abarca a industrias complementarias y a los procesos de comercialización.

Por tanto, y puesto que el mínimo de trabajadores tiene relación, aunque no proporcionalmente exacta, con la dimensión de la industria sería conveniente tener presente lo que sobre las condiciones técnicas y de dimensión mínima se contiene en las disposiciones que tratan de régimen de implantación, traslado y ampliación de industrias. La fijación de tales mínimos, dice el preámbulo del Decreto de 26 de enero de 1963, «responde únicamente al propósito de facilitar el desarrollo económico del país sobre unas bases estructurales, de rentabilidad económica, de competitividad y de abaratamiento de costes, que, en ningún caso, tienen rigidez absoluta como para impedir la instalación, ampliación o traslado de aquellas industrias que sin responder estrictamente a las repetidas características ofrezcan, no obstante, por su planteamiento y organización, garantías suficientes de que pueden alcanzar dichos objetivos». En definitiva, la legislación debería haber dado cabida a la admisión de aquellas solicitudes que rebasando los mínimos fijados para inversiones no alcanzasen, sin embargo, los relativos a puestos de trabajo. Lo inverso creo que es menos coherente, ya que el desarrollo social en el Plan se busca, o bien independientemente, o bien como efecto del económico.

## 6. Procedimiento para concesión de beneficios

La Orden de 25 de febrero de 1964 contiene las normas que se han de seguir para la tramitación de las solicitudes de beneficios. Estas se presentan ante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a quien el Decreto 153/1964, de 30 de enero, encomienda la gestión de los polos, y a la cual se incorporan una serie de vocales, entre ellos el Gerente del polo cuyo nombramiento corresponde a la presidencia del Gobierno.

La solicitud se dirige a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, ya que es el órgano que decide (Orden 1-II-1964), y se presenta ante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (CPST). Esta comprueba «por medio del Gerente» si la solicitud está conforme «con las bases del concurso y con las disposiciones vigentes sobre polos de promoción y desarrollo industrial». ¿Qué alcance tiene esta comprobación? En caso de que el Gerente estime que no está conforme, ¿qué debe hacer? Desde luego, puede hacer uso de lo prescrito en el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y advertir al interesado para que subsane lo que sea necesario.

¿Puede el Gerente rechazar la solicitud? No parece que ni el Gerente, que actúa en este caso en representación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, ni ésta misma, puedan hacerlo. Es la Comisión Delegada de Asuntos Económicos quien debe decidir. Ciertamente, podría dejarse a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos esta facultad; pero no se ha hecho. El problema puede plantearse especialmente respecto de solicitudes que no alcancen los mínimos establecidos en cuanto a inversiones o puestos de trabajo.

Con esta interpretación parece que se recarga innecesariamente la actividad de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos; es más una apariencia que una realidad, ya que el informe de la CPST pondrá a la Comisaría—órgano de trabajo de la Comisión—sobre aviso. Por otra parte, es la interpretación que se deduce de tomar literalmente la expresión de la norma 6.<sup>a</sup> de la Orden de 25 de febrero de 1964: La Comisión Provincial de Servicios Técnicos ha de hacer «una propuesta de conjunto, razonando la importancia e interés comparativos de todas las solicitudes recibidas».

Si se acepta que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, por medio del Gerente del polo, puede rechazar solicitudes por no estimarlas conformes con la legislación pertinente, habría que admitir la posibilidad de su impugnación mediante recurso. Parece que el supuesto en cuestión es el de un acto de trámite que impide la con-

tinuación del procedimiento. En este caso, según el artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo, puede interponerse recurso de alzada, y éste, como es sabido, se interpone ante el superior jerárquico del que dictó el acto (art. 122 de LPA). Resultaría que, a estos efectos, el superior jerárquico sería la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Esta posibilidad contribuye a enturbiar la naturaleza de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. De todos modos, no parece que sea ésta la interpretación que debe prevalecer. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos en materia de polos industriales tiene un carácter consultivo y no decisorio.

Recibida la solicitud de ella—así como de la documentación que la acompaña—, el Gerente remite una copia a cada uno de los vocales de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Por supuesto, se envía copia al organismo provincial competente del Ministerio de Industria o de Agricultura.

La Orden de 25 de febrero de 1964 prevé varios supuestos en orden a la tramitación de las solicitudes: a) instalaciones que requieran autorización administrativa. Esto sucede, o porque las industrias cumplen las condiciones exigidas por la normativa vigente (Orden 10-XI-1964, Orden 16-III-1963 y Decreto-ley 30-XII-1963, Orden 9-I-1964, Orden 30-V-1963) para gozar de régimen de libertad, o porque aquellas condiciones no se han fijado; b) instalaciones que requieran autorización administrativa, por no cumplir las condiciones exigidas para gozar del régimen de libertad; c) instalaciones que requieran autorización administrativa por estar excluidas, a título de excepción, del régimen de libertad.

En el primer caso se da un plazo de ocho días para que el organismo ministerial periférico conteste. En los otros dos casos, el plazo es de quince días, y no resuelve el órgano periférico, sino la Dirección General competente. Pasados quince días desde la entrada de la documentación en los organismos provinciales sin que éstos hayan contestado, la solicitud se considera favorablemente informada. No se entiende bien por qué esta unificación en el plazo, cuando en el primer supuesto el que tiene el organismo ministerial periférico para informar es de ocho días.

Es de notar la diferencia que existe en cuanto a la tramitación de las solicitudes en los dos casos en que se precisa autorización administrativa. Cuando se trata de industrias que no alcanzan a cumplir las condiciones exigidas para las de su sector, la Dirección General correspondiente se limita a dar su conformidad o a formular reparos; pero el expediente en este último caso sigue adelante, de acuerdo con lo prescrito en la base tercera del concurso (Or-

den 1-II-1964). En realidad, lo que se opera aquí es un traslado de competencias del Ministro de Industria a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, puesto que a aquél incumbe, según el artículo 2.º, II, del Decreto de 26 de enero de 1963, dar la autorización en estos casos, y, en cambio, en el régimen de los polos, esta autorización viene implícita en la resolución favorable de la Comisión Delegada. En caso de conformidad del Ministerio de Industria y de resolución negativa de la Comisión Delegada en cuanto a los beneficios solicitados, en la notificación de la resolución al particular podría incluirse la conformidad del Ministerio de Industria como autorización para la ampliación o instalación de la industria según la normativa general.

Por el contrario, cuando la solicitud se refiera a industrias expresamente excluidas del régimen de libertad de instalación, traslado y ampliación, la resolución denegatoria del Ministerio de Industria da por cancelada la solicitud; si es favorable, el expediente continúa, y equivale a una propuesta del Ministerio a la Comisión Delegada para aplicar el régimen de libertad según el artículo 1.º, II, del Decreto de 26 de enero de 1963.

Recibido el informe del organismo provincial o de la Dirección General por conducto de él, o transcurrido el plazo fijado para entender informada favorablemente la solicitud, el Gerente eleva al Gobernador civil, como Presidente de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, una «propuesta razonada sobre cada expediente».

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos interviene en un doble momento: para dictaminar sobre cada propuesta, y para elevar al final del plazo de admisión de solicitudes a la Comisaría del Plan de Desarrollo «una propuesta de conjunto razonando la importancia e interés comparativo de todas las solicitudes recibidas»: en la práctica, una propuesta con orden de prelación.

Parece claro que este informe es preceptivo y no vinculante. La afirmación de la primera nota tiene importancia para la posible impugnación por irregularidades en su emisión. Esto va muy unido al tema del cumplimiento de «las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

En primer término, ¿cuáles son estas normas? El artículo 52 del Decreto de 10 de octubre de 1958, conocido como Estatuto de los Gobernadores Civiles, señala a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos como finalidad «coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realice la Administración central, sin perjuicio de aquellos otros objetivos que le atribuye la legislación vigente».

La Comisión, según el artículo 54 del Decreto citado, funciona en pleno o en Comisiones Delegadas, en las que se integran los organismos colegiados de carácter estatal y ámbito provincial que se declaran disueltos por la disposición final primera del Decreto, y cuya realización se llevó a cabo por Decreto de 8 de mayo de 1961, que creó cinco Comisiones Delegadas. El artículo 58 del Decreto de 10 de octubre de 1958 deja a un desarrollo reglamentario la especificación de materias que serán competencia del Pleno y de las Comisiones Delegadas. En su defecto, «cualquier atribución conferida genéricamente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos puede ser ejercida por la Comisión Delegada correspondiente, y, en caso de duda, por la que determine el Gobernador». La única especificación llevada a cabo se ha hecho por el Decreto de 8 de mayo de 1961. Son competencia de las Comisiones Delegadas las atribuciones que resulten según la legislación vigente, la que disponga el Gobernador civil—hasta aquí nada se ha concretado—y las que eran propias de los órganos colegiados, que al suprimirse se integran en las correspondientes Comisiones.

De todo lo anterior, nada en claro puede deducirse para el caso de los polos de desarrollo y promoción, ya que se trata de funciones nuevas no previstas en la legislación vigente en 1958 y en 1961.

De otra parte, el Decreto de 8 de mayo de 1961 (art. 9.º, 3) deja a la legislación sobre planes provinciales la regulación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos «constituidas en Pleno, Comisión Permanente, Comisiones de Estudio y Comisiones de Trabajo» en relación con las funciones atribuidas en aquella materia (cfr. Decreto 13-II-1958 y Orden 29-II-1958).

Finalmente, yendo en orden cronológico inverso, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que según la Ley de Régimen Local (art. 237) existe en toda Diputación Provincial, puede funcionar en Pleno y en Ponencias, distribuidas en razón de la especialidad de los asuntos.

¿Cómo ha de funcionar la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en relación con los polos de promoción y desarrollo industrial? La cuestión tiene cierto interés por lo que se refiere a la posibilidad de impugnar la resolución por violar las reglas para la formación de la voluntad de un órgano colegiado. Vicios por los que puede atacarse un acto de un órgano colegiado son, por ejemplo, la falta de constitución del órgano o falta de *quorum* para la adopción de acuerdos.

Es sabido que las disposiciones contenidas en el capítulo II del título I de la Ley de Procedimiento Administrativo son de aplicación

simplemente supletoria, y que en el Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre procedimientos especiales se incluye como una clase de ellos «los de actuación de los órganos colegiados de la Administración».

¿Existen normas concretas para el funcionamiento de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos?

El artículo 177 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, señala que los acuerdos de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, en el ejercicio de las atribuciones, tanto resolutivas como de orientación e información señaladas en la Ley de Régimen Local, requieren el «voto favorable de la mayoría de los miembros que concurren a la sesión en primera o segunda convocatoria». Además, el artículo 237 de la Ley de Régimen Local deja a cada Comisión Provincial de Servicios Técnicos la facultad de redactar su propio Reglamento de régimen interior.

El Decreto de 13 de febrero de 1958 sobre planes provinciales o comarcales señala en el artículo 5.º las competencias del Pleno y de la Comisión Permanente, pero no dice nada acerca del *quorum* para su reunión y adopción de acuerdos.

Descartado el supuesto de «planes provinciales», por su carácter específico, ¿cuál debe ser la composición de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos a efectos de los polos de promoción y desarrollo? El legislador se limita a añadir unos vocales a la Comisión, sin concretar más que una promesa de establecer las directrices y organización que señalará para su funcionamiento la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (art. 2.º del Decreto 30-I-1964). Caben dos opciones: tomar como base la regulación que de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos se hace en la Ley de Régimen Local, o la de los Decretos de 1958 y 1961 sobre Gobernadores civiles.

Esta segunda posibilidad parece la más adecuada, ya que las normas sobre los polos se insertan en la línea de la acentuación del carácter estatal de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, claramente insinuada a partir de la Ley de Presupuestos de 16 de diciembre de 1957, y confirmada por los Decretos citados. Según esta opción, y habida cuenta de que nada se dice respecto de las normas para la válida constitución del órgano colegiado y la adopción de acuerdos en punto a convocatoria y *quorum*, ha de aplicarse a sus reuniones el capítulo II del título I de la Ley de Procedimiento Administrativo, en particular los artículos 10, 11 y 12.

## 7. Recursos contra la resolución del concurso

La resolución del concurso por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos tiene carácter discrecional, según expresamente se dice en la base cuarta del mismo, aprobada por Orden de 1 de febrero de 1964, y ha de adoptarse «de acuerdo con las directrices de la política de desarrollo consignadas en el Plan». Estas aparecen en la edición del *BOE* en las páginas 61 a 73. Aunque el tema podría ser objeto de más amplia consideración ciñéndonos al caso que se examina ahora, la impugnación de la resolución del concurso podría basarse en una desviación de esas directrices.

Un primer supuesto podría ser haber dado preferencia a una empresa nacional en perjuicio de una privada que cumpla las condiciones requeridas en las bases del concurso. A lo largo del Plan se dice repetidamente que las empresas nacionales desempeñan normalmente un papel subsidiario y que, por el contrario, la iniciativa privada ha de ser la protagonista en la política de desarrollo. Es evidente que en virtud de la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre industrias de interés preferente «se establece una equiparación de trato entre las empresas industriales privadas y las empresas nacionales», y que éstas, según reconoce también el preámbulo de la Ley, pueden «aspirar a la concesión de beneficios en las mismas condiciones que las creadas por la iniciativa privada» cuando pertenezcan a sectores o zonas declaradas de interés preferente. Estimo que aunque pueden concurrir —cumpliendo para ello las condiciones exigidas en las bases— al concurso para otorgar beneficios en los polos, sobre ellas deben tenerse preferencia las empresas privadas. Con mayor peso estos razonamientos han de aplicarse a los organismos autónomos y Corporaciones locales (supuesto de municipalizaciones).

Otra directriz es el establecimiento de un mercado sanamente competitivo. Es difícil determinar hasta qué punto y en qué casos podría impugnarse una concesión de beneficios basada en que la instalación o ampliación implica una medida restrictiva de la competencia. No obstante esa dificultad, creo que habría base para una tal impugnación.

Supuesta la igualdad de la oferta de las industrias privadas en cuanto a volumen de inversión y creación de puestos de trabajo, ha de haber una preferencia en favor de las actividades enumeradas para los distintos polos de desarrollo, respecto de las actividades no incluidas en la relación; lo mismo respecto de las solicitudes que

impliquen cumplimiento de las condiciones técnicas y de dimensión mínima establecidas sobre las que no las cumplan; lo mismo respecto de solicitudes que impliquen reestructuración de un sector—bien sea por ampliación individual de la industria, bien por asociación de empresas—sobre las instalaciones de nueva planta. Tal vez sea discutible si debe tener preferencia una ampliación de industria establecida ya en la demarcación del polo sobre una ampliación con traslado desde otro sitio.

Según se ha razonado anteriormente, cabe la impugnación por defectos en la tramitación del expediente, concretamente por infracción de las normas de actuación y constitución de un órgano colegiado como es la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. El efecto de las impugnaciones de este tipo suele ser la reposición del expediente al momento en que se cometió la irregularidad.

Puesto que la resolución compete exclusivamente a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y se ha sostenido que la CPST no puede rechazar ninguna solicitud, el recurso ha de interponerse ante la primera. Como las resoluciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno ponen fin a la vía administrativa (art. 36, 1, de la LRJAE), el recurso a interponer es el de reposición; previo al contencioso-administrativo. El plazo para interponerlo, como se sabe, es un mes a partir de la notificación del acto recurrido (art. 52 de la Ley JCA). Para la presentación del escrito de interposición del recurso, como es lógico, puede utilizarse el artículo 66 de la LPA (Gobiernos civiles, oficinas de correos); también entiendo que puede ser presentado en la Gerencia del polo, ya que a través del Gerente se comunica la resolución al interesado.

La flexibilidad que exige una política de desarrollo económico y que comporta un necesario uso de facultades discrecionales no ha de impedir la posibilidad de recurrir las resoluciones administrativas. Precisamente, una consecuencia jurídica de la planificación indicativa ha de ser el respeto y puesta en práctica de las directrices generales que la guían. En un Estado de Derecho los recursos son el medio fundamental para asegurar la efectividad de la legalidad establecida.

## 8. Disfrute y pérdida de los beneficios

La resolución del concurso se comunica por el Gerente a los interesados. La empresa beneficiaria debe prestar su conformidad a la resolución en el plazo de ocho días y no cabe una aceptación parcial de la misma; en otro caso queda sin efecto la concesión de

beneficios a dicha empresa. Tal vez para mayor agilidad y también para evitar perjuicios a terceros podría establecerse que, de un modo automático, los beneficios renunciados por una empresa fuesen otorgados a aquella otra que según orden de prelación que debería establecerse ocupase el primer lugar entre las que se quedaron sin adjudicación de beneficios, aun cumpliendo las bases de concurso. Ya se entiende que los beneficios a conceder serían los que había pedido la empresa inicialmente excluida y que coincidiesen con los renunciados por la otra empresa.

El artículo 3.º de la Orden de 1 de febrero de 1964 señala que las bases del concurso son su ley y que su incumplimiento así como el de «las condiciones, objetivos y garantías ofrecidas por las empresas o entidades beneficiarias dará lugar a la suspensión de la aplicación de los beneficios acordados por la Administración y al abono o reintegro, en su caso, de las bonificaciones, exenciones o subvenciones ya disfrutadas».

¿Qué alcance tiene la expresión «en su caso»? ¿Cuándo procede la suspensión y cuándo también reintegro de lo recibido? ¿Qué alcance tiene el incumplimiento?

La legislación sobre industrias de interés preferente y, sobre todo, la ley acerca de centros y zonas turísticas son más explícitas. Según el artículo 9.º de la Ley de Industrias de Interés Preferente podrá privarse con carácter retroactivo a las empresas los beneficios concedidos si el incumplimiento por su parte revistiere «carácter de gravedad».

El artículo 23 de la Ley citada en segundo lugar condiciona estrictamente el disfrute de beneficios al cumplimiento de las «normas y directrices» contenidas en los planes de promoción y ordenación turística. El 24 recoge como incumplimiento de esas normas y directrices la realización defectuosa, desviación de los fines señalados en el Plan y no observancia de los plazos correspondientes, salvo casos de fuerza mayor. Las consecuencias de un tal incumplimiento se señalan en el artículo 25: corrección de lo defectuosamente hecho si es corregible, a cargo del beneficiario; imposición de multa; suspensión de beneficios y devolución, en su caso; sustitución en la actividad por otro particular solicitante, cuando no sea posible la corrección de los defectos de realización, o se hubiese producido una desviación de fines o no se hubiesen realizado las obras en el plazo establecido al efecto.

Varios de estos supuestos pueden servir de criterio para contestar las preguntas anteriormente formuladas; concretamente, no habría inconveniente en aceptar los supuestos de incumplimiento recogidos

en el artículo 24 de la Ley citada en materia turística. Entre los datos que deben contar en la solicitud figuran datos de tipo económico, financiero, técnico, social y plazo en que la instalación se llevaría a efecto. Para ver si la instalación se realiza adecuadamente, el Gerente tiene funciones de vigilancia. Además, la puesta en marcha de las instalaciones, una vez terminadas, requiere la autorización del organismo estatal periférico correspondiente.

La devolución de beneficios percibidos debe quedar reservada, lógicamente, al caso de incumplimiento grave en cuya matización debería entrar de un modo relevante el perjuicio a terceros, sobre todo cuando la solicitud tuviere móviles de especulación.

Como garantía, el artículo 3.º de la Orden de 1 de febrero de 1964 establece que «quedarán afectos preferentemente a favor del Estado los terrenos e instalaciones de las empresas por el importe de dichos beneficios o subvenciones». Esta disposición ha de ponerse en relación con el derecho de reversión, previsto en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, a favor del titular del terreno expropiado cuando se hubiere utilizado el beneficio de la expropiación y no se hubiere llevado a cabo la instalación para cuyo fin se realizó la expropiación.

### 9. La Organización del desarrollo regional

El artículo 6.º de la Ley 194/1963, de diciembre, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo se refiere al desarrollo regional, y en su último párrafo indica que la acción del Estado en esa materia procurará la colaboración activa de los municipios y de la provincia.

Es indudable que por su novedad y corta historia el Plan de Desarrollo tiene en muchos puntos un cierto carácter programático que necesita de una ulterior concreción. Esto sucede con el artículo a que se acaba de aludir. ¿Cuál es la situación presente? ¿Qué medidas podrían ser adoptadas en el futuro? Téngase en cuenta que la tan repetida regionalización del Plan francés ha sido emprendida en el Plan número cuatro, después de una serie de tanteos, y así se comprenderá mejor la afirmación que se hace al comienzo del párrafo.

a) Desde las medidas preliminares al Plan de Desarrollo y, por supuesto, desde la entrada en vigor de éste la *Comisión Delegada de Asuntos Económicos* ha adquirido una importancia creciente, hasta el punto de que puede considerarse cuajado tal organismo, nacido

con el Decreto de 25 de febrero de 1957 y recogido posteriormente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Por lo que se refiere al desarrollo regional, a esta Comisión incumbe la importante tarea de resolver los concursos convocados para concesión de beneficios a las actividades que se acojan a los polos de promoción y desarrollo. Siendo uno de los beneficios a conceder la prioridad en la obtención de crédito, afecta al desarrollo regional la competencia que tiene la Comisión de determinar anualmente los sectores con carácter prioritario a esos efectos.

b) La *Comisaría del Plan de Desarrollo* es «órgano de trabajo» de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, y en cuanto al desarrollo regional tiene la misión, en consecuencia, de preparar sus decisiones, siendo el nexo de unión entre los órganos centrales y los periféricos.

c) El Decreto de 30 de enero de 1964, artículo 2.º encomienda a las *Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos* (CPST) la gestión de los polos de promoción y desarrollo. A las CPST se incorporan como vocales además de un Gerente, cargo de nueva creación, el Inspector regional de Industria, los Alcaldes de los Municipios afectados, los Vicesecretarios de Ordenación Social, de Ordenación Económica y de Obras Sindicales y cuatro representantes de la Organización Sindical, dos perteneciente al sector social y dos al económico.

La CPST recibe, en consecuencia, un nuevo cometido y sufre modificaciones en su composición contribuyendo a hacer menos nítida la naturaleza de este proteico organismo. (Téngase presente que también en materia de turismo se han asignado nuevas funciones a la CPST y se ha facultado para que en sus sesiones se incorporen «las representaciones que estimen oportunas» —artículo 29 de Ley de 28-XII-1963, sobre centros y zonas de interés turístico).

Al hablar de la resolución del concurso de beneficios de los polos se ha aludido a algún problema relativo a la CPST; ¿sobre qué número deben calcularse los «quórum» de que allí se trató? Parece que los nuevos vocales deben añadirse al Pleno.

Si bien el artículo 55 del Decreto de 10 de octubre de 1958 faculta al Gobernador civil para requerir la cooperación o asistencia a la CPST de «cualquier persona cuyo parecer estime oportuno oír por razón de la materia objeto de deliberación», no hubiese estado de más que se previese concretamente la incorporación preceptiva de un representante de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y de otras entidades locales de representación de intereses económicos donde las hubiere.

Dado lo específico de la misión sería eficaz determinar claramente una ponencia dentro de la CPST para llevar a cabo especialmente las funciones que ésta tiene en cuanto a los polos. Es de esperar que la Comisión Delegada de Asuntos Económicos haga uso de la facultad consignada en el artículo 2.º del Decreto de 10 de enero de 1964 y especifique las «directrices y organización» con arreglo a las cuales tiene que funcionar la CPST.

d) Se crea la figura de *Gerente de polo* (artículo 2.º, Decreto de 30-I-1964). Es nombrado por la Presidencia del Gobierno (cfr. Ordenes de 4 de febrero de 1964).

El Gerente viene a ser un órgano periférico de la Comisaría del Plan de Desarrollo y forma parte de la CPST, como se ha indicado.

Sus funciones son las que «se determinen similares a las que el artículo diecisiete del Reglamento del Plan Badajoz... atribuye al Secretario gestor del mismo».

Se encarga, según se ha visto en otro epígrafe, de comprobar si las solicitudes están de acuerdo o no con las bases y legislación de los polos, de tramitar las solicitudes y de informarlas, de comunicar a los interesados la resolución del concurso y a la Comisaría del Plan de Desarrollo la aceptación o no aceptación del particular de la resolución del concurso. Ha de vigilar la marcha de las instalaciones proyectadas e informar de su estado a la Comisaría del Plan de Desarrollo y a la CPST. Una función particularmente interesante que debe cumplir el Gerente es la recogida en el artículo 17 del Reglamento del Plan Badajoz: «Gestionar de la iniciativa privada su cooperación en el desarrollo del Plan.»

e) Las funciones de divulgación e información se encomiendan a los *Consejos Económicos Sindicales Provinciales*. Desde luego, aunque ello no parece que suponga excluir a los Gerentes de esta función, muy relacionada con la de impulsar la colaboración de la iniciativa privada, hubiera sido bueno asegurar de una manera más clara la conexión de la actividad de los Consejos citados con el Gerente, a quien debe incumbir la dirección de tales actividades.

f) Las disposiciones sobre polos hablan del Gerente y de la Comisión provincial de Servicios Técnicos. Nada concretan acerca del personal que requiere la actividad que se pone en marcha como consecuencia del establecimiento de los polos. Es indudable que la figura del Gerente está pensada para la tramitación de todos los asuntos que se refieren a los polos y que esta actividad requiere no sólo una persona, sino una unidad administrativa, una Gerencia. Es lo que sucede en el Reglamento del Plan Badajoz, en cuyo artículo 17 se señala como una de las funciones del Secretario gestor organizar y atender

la actividad administrativa de la Secretaría, y ésta es un «instrumento de trabajo del Comité de Coordinación y Gestión y del *Secretario gestor*» (art. 18).

El Gerente, en unas ocasiones, se comunica directamente con la Comisaría del Plan de Desarrollo (caso de que la empresa no preste su conformidad a la resolución del concurso para concesión de beneficios, informe sobre la marcha de las instalaciones) y otras a través de la CPST (envío de propuesta conjunta para concesión de beneficios).

No siendo un órgano auténticamente local el que gestione los polos, creo que hubiera sido más eficaz que la iniciativa y tramitación de los expedientes los llevase —no sólo de hecho, sino jurídicamente— el Gerente, que dispondría para ello de una Secretaría o Gerencia.

El Gerente sería el único órgano activo y de comunicación con los interesados y con la Comisaría del Plan de Desarrollo. A la Comisión Provincial de servicios técnicos le incumbiría informar preceptivamente cada propuesta y la propuesta de conjunto; en realidad, las mismas funciones que tiene ahora, que son únicamente consultivas y de propuesta.

En definitiva, la organización del desarrollo regional está muy poco descentralizada. Probablemente esta sea buena solución en un primer momento. De todos modos, la mayor participación de la provincia y de los municipios, tal como se desea en el Plan, requeriría un reforzamiento de las estructuras provinciales y una mayor representatividad de las fuerzas sociales.

De otra parte, las provincias con polos de promoción o desarrollo podrían ser magníficos campos de experiencia para ver la eficacia de esas figuras, hoy todavía sin aplicar, de Gobernadores generales (piénsese en Sevilla-Huelva o en Pontevedra-La Coruña) y Subgobernadores (piénsese en Vigo) (arts. 38 y 41 del Decreto 10-X-1958).

También podría ser útil la creación de una pequeña Comisión provincial o regional de desarrollo económico específicamente dedicada a su misión. En concreto, podría afrontar el estudio de problemas de infraestructura y de reestructuración. La evolución de los hechos económicos y sociales han ampliado los cometidos de la tradicional asistencia técnica encomendada a la Diputación provincial.

En la actualidad los órganos provinciales sólo pueden cumplir funciones de mera ejecución y administración. No están preparados para llevar a cabo una tarea ambiciosa de desarrollo regional con todo lo que ello comporta. Sería a mi juicio muy útil la creación de grupos de trabajo *in situ* y de carácter temporal, como eficaz colaboración con los órganos provinciales y locales en esta tarea. Deberían estar integrados por personal *ad hoc*. Para ello la Comisaría del Plan

de Desarrollo cuenta con los Economistas del Estado que a través de la OCYPE dependen de aquélla. (Orden 3-III-1962). Además, el Decreto de 1 de febrero de 1962, en su artículo 7.º, señala que el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno puede interesar la incorporación de funcionarios tanto de la Administración Central como de organismos autónomos, y el Decreto de 22 de diciembre de 1962 autoriza a la Presidencia del Gobierno a «contratar directamente, por razones de urgencia, los servicios de técnicos españoles y extranjeros especialistas en programación económica y en trabajos relacionados con el Plan de Desarrollo».

Es indudable que si se aspira a una regionalización del plan, lo que implica la máxima colaboración de las entidades locales en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, parece conveniente que se refuercen —técnica y socialmente— las estructuras a esos niveles, haciéndolas aptas para cumplir las nuevas e importantes misiones.