

LA ACCION TERRITORIAL Y LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES *

Por PEDRO DE MIGUEL GARCIA

Sumario: I. PLANTEAMIENTO GENERAL: LA JUSTIFICACION SOCIAL, ECONOMICA Y POLITICA Y LAS ACTUACIONES INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES.—II. LAS PIEZAS DE LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA: 2.1. «Planes coordinados» para el desarrollo económico-social de ciertas zonas: Badajoz, Jaén, etc.—2.2. Acciones para el equipamiento comunitario básico de pequeños núcleos de población: Los planes provinciales de obras y servicios. La designación de comarcas de acción especial. La realización de obras en régimen de acción comunitaria.—2.3. Polos.—2.4. Medidas de descongestión de áreas saturadas.—2.5. Zonas de preferente localización industrial y otras.—2.6. Polígonos industriales.—2.7. Grandes áreas de expansión industrial.—2.8. Planes directores territoriales de coordinación.—2.9. Empresas públicas.—2.10. Actuación del sistema crediticio.—2.11. Otorgamiento a las Comunidades Autónomas de recursos económicos estatales: Tributos cedidos. Recargos y participaciones. Asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales. Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.—III. CONSIDERACIONES FINALES: El nuevo contexto actual. La instrumentación de la política regional. La organización. La información. Las medidas. El procedimiento.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La desigual distribución territorial de los beneficios del desarrollo es un hecho hasta cierto punto normal, pero puede resultar inaceptable cuando se sobrepasan ciertos límites.

Pese a que el fenómeno sea tan antiguo como la propia existencia del hombre, no es sin embargo hasta el presente siglo, y en especial hasta su segunda mitad, cuando, al acabar la segunda guerra mundial, se toma una clara conciencia de la inadmisibilidad de ciertas diferencias y desequilibrios y surgen en el marco de la ordenación del territorio las primeras «políticas regionales» para su corrección.

* Comunicación presentada a las Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», 1983.

La justificación de esta preocupación hay que buscarla en un triple tipo de razones: *sociales*, como la irritante desigualdad de las condiciones de vida que en algunos lugares llegan a ser indignas del ser humano; *económicas*, como la infrautilización de recursos en las áreas deprimidas y la aparición de fuertes deseconomías en las zonas de gran concentración económica y humana, y *políticas*, como el creciente descontento y conflictividad de las regiones pobres, el separatismo de las ricas y la insolidaridad entre todas ellas.

El planteamiento de esta política se realiza en un triple plano —el internacional, el nacional y el regional— según que el objetivo de corregir hasta límites tolerables las diferencias territoriales se establezca en el marco de las relaciones entre naciones ricas y pobres, en el de la unidad solidaria de regiones privilegiadas y desfavorecidas en un mismo país, o en el de la «proximidad» de zonas prósperas y «bolsas de pobreza» en el seno de una misma región.

Ciertamente que es en el plano nacional donde las estrategias pueden resultar más eficaces, pero ello no debe llevarnos a infraestimar las posibilidades de las instancias que se sitúan tanto fuera como dentro de los Estados.

Recordemos en el plano *internacional* actuaciones como:

- Los esfuerzos de la ONU y de sus organismos especializados (FAO, OMS, UNESCO) sobre los países subdesarrollados.
- Los programas de ayudas de ciertos países sobre sus áreas de influencia: Estados Unidos (punto IV), Gran Bretaña (Plan Colombo), Francia (FIDES y FAC).
- La cooperación de la CEE con los países en vías de desarrollo (Convenciones de Yaoundé y Lomé, y establecimiento de preferencias generalizadas).
- El Informe de la CEPE sobre la situación económica de Europa en 1954, realizada bajo la presidencia de Gunnar Myrdall.
- Las Conferencias europeas de Ministros celebradas desde 1970 bajo los auspicios del Consejo de Europa (Bonn, La Grande-Motte, Bari, Viena y Londres).

- Los *Rapports* de la OCDE de 1973 y 1974.
- Las actuaciones de organizaciones no gubernamentales (el Consejo Internacional de Economías Regionales, creado en Roma en 1965).
- Los acuerdos de colaboración entre distintos Estados (el creado en 1952 para el Benelux y en 1967 entre Alemania y Holanda para regiones fronterizas).
- La política regional de la CEE (su origen está en el *Rapport* del Comité Spaak en 1956, si bien no es hasta 1975 que se crea el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional —FEDER— y 1977 que la Comisión establece un plan de políticas de ayuda al desarrollo regional).

En el plano *regional* las posibilidades de actuación están condicionadas por el *status* que en cada país tenga la región y las tareas que a la misma se le confieran. Hasta fechas recientes, y salvo en países de estructura federal o con servicios periféricos regionalizados, la región no ha tenido oportunidad de desempeñar ningún papel importante en la corrección de sus propios desequilibrios territoriales internos. Hoy día, el reconocimiento de su idoneidad para servir de base a las estrategias planificadoras de la economía y del espacio, unido a la generalización de los movimientos autonomistas, están provocando por doquier, tras los reveses a la gestión regionalizada de Krouchtchef en la Rusia de 1965 y al proyecto de De Gaulle en la Francia de 1969, un renacimiento de la región como eje del desarrollo, como puede verse en la reforma regional de Italia de 1970, en la reforma administrativa de Francia iniciada en 1972 con Chaban-Delmas y proseguida recientemente por el gobierno socialista de Mitterrand, y en el reconocimiento de las nacionalidades y regiones en la España de las autonomías que se abre con la Constitución de 1978. Esta corriente regionalizadora está configurando en el viejo continente el nuevo mapa político de la «Europa de las cien banderas».

Es, sin embargo, en el plano *nacional* donde, en este orden de cosas, se han producido las realizaciones más importantes emprendidas hasta el momento. Las motivaciones, planteamien-

tos y fines varían naturalmente a lo largo del tiempo, así como de unos países a otros.

Desde el punto de vista temporal puede verse cómo la inicial concepción urbanística de esta parcela de la ordenación del territorio deja paso más tarde a una política orientada al desarrollo económico de espacios regionales, para ceder finalmente a una política integral en la que tienen cabida los parámetros de calidad. Se comprende pues que en la primera etapa la atención se centrara en el control del fenómeno urbano mediante una política de metrópolis de equilibrio, ciudades medias y ciudades nuevas; que en la segunda etapa el centro de gravedad fuera la región como espacio geográfico, entidad administrativa y espacio económico, sobre la que se establece una estrategia de desarrollo basada en el efecto acelerador e inducido de los polos; y que en la tercera se busque la síntesis economía-ecología en el marco de la llamada planificación integrada. La estrategia igualmente evoluciona desde actuaciones específicas y puntuales como la *Tennessee Valley Authority* norteamericana (1933), los programas de acción regional franceses (1954), o los planes españoles de Badajoz (1952) y Jaén (1953), a los «intentos de formulación de una política regional de carácter general como los realizados por el *Area Redevelopment Act* (1961) y la *Public Works and Economic Development Act* (1965) americanas, la *Delegation à l'aménagement du territoire et à l'action regional* (DATAR, 1963) francesa, o la creación de las Grandes Areas de Expansión Industrial (1973) en España.

Desde el punto de vista espacial (1), las singularidades diferenciadoras vienen determinadas por factores muy diversos, como los principios políticos dominantes, que pueden obstaculizar (caso del sistema liberal de los Estados Unidos) o posibilitar (caso del sistema dirigista y vinculante de la Unión Soviética) este tipo de acciones; las disparidades históricas y de estructura socioeconómica (caso de Italia con su doble dualismo Norte-Sur y centros industriales urbanos-zonas de economía tradicional); el profundo contraste entre la capital y el resto del país (caso

(1) Vid. LAJUGIE, DELFAUD y LACOUR: *Espace Regional et aménagement du territoire*, Précis Dalloz, 1979.

de Francia con el desequilibrio entre *Paris et le désert français*, como lo definiera Gravier en su conocido libro publicado en 1947 con ese título); la variedad tipológica de regiones (caso de Gran Bretaña, donde existen regiones a desarrollar —Escocia y Cornualles—, a estimular —Yorkshire—, a reconvertir —nordeste de Inglaterra y sur de Gales—, a descongestionar —gran Londres— y a corregir los vestigios coloniales —Irlanda del Norte—); la necesidad de poner en marcha grandes programas de desarrollo para vastas regiones de pioneros (caso de la Unión Soviética en Siberia), etc.

En España, donde ya en la década de los cincuenta surgen una serie de actuaciones territoriales de carácter muy heterogéneo y disperso —planes de Badajoz, Jaén, Sudeste y Tierra de Campos, acciones ligadas a los Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno, programas de la Gerencia de Urbanización para la creación de polígonos industriales, obras de regadío, colonización y ordenación rural del Ministerio de Agricultura, zonas de preferente localización industrial del Ministerio de Industria, etc.—, hay que esperar hasta 1964, año en que comienza la planificación económica, para encontrar una cierta política de desarrollo regional, similar en su planteamiento y orientación a la de los demás países occidentales, que nos permite comparativamente descubrir sus peculiaridades (2) en lo político (no existieron las regiones ni como entes locales ni como circunscripciones periféricas administrativas de carácter general, lo que dificultó la realización de acciones desde ellas e incluso en ellas), en lo administrativo (la organización respondía al modelo centralista al hacerse depender la estructura periférica de la Comisaría directamente de la Administración Central sin interferencias de gobernadores civiles ni de autoridades locales) y en lo económico (el modelo económico fue de carácter sectorial y se apoyó en la captación de capital del exterior y en la movilidad interna y externa de la mano de obra, con lo que se produjo la concentración geográfica del crecimiento; no hubo coordinación de acciones a nivel regional ni se armonizaron las

(2) CUADRADO ROURA, JUAN R.: «La política regional en los planes de desarrollo, 1934-75», en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, 1981.

políticas regional y urbanística, y faltó una fijación de objetivos a largo plazo).

La Constitución de 1978 abre una nueva y —si se realiza bien— esperanzadora etapa en el proceso de nuestra «política regional», pero el camino están aún no sólo por hacer, sino también por trazar.

II. LAS PIEZAS DE LA POLÍTICA REGIONAL ESPAÑOLA

Nada menos que en nueve ocasiones nuestra Constitución —a lo largo de su articulado— hace referencia al objeto de la política regional. Semejante dispersión en el tratamiento no debe ser interpretada como desorden en la sistemática del texto, sino más bien como expresiva de la incidencia que el tema tiene en varias de las partes en que aquél se estructura.

Los preceptos son los siguientes:

Art. 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indiscutible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Art. 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Art. 40.1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Art. 130. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Art. 131.1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

Art. 138.1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Art. 139.1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Art. 156.1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Art. 158.2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

De la lectura de estos preceptos se aprecia:

1.º La consagración del principio de solidaridad interregional como idea informadora de la síntesis entre la unidad de la Nación española y la autonomía de sus nacionalidades y regiones (art. 2).

2.º La concreción del contenido de ese principio como el equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio que no podrán pretender privilegios económicos ni

sociales y la garantía de su realización efectiva por parte del Estado (arts. 138 y 156.1).

3.º El derecho de todos los españoles a la igualdad de trato en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1).

4.º El deber de los poderes públicos de asegurar genéricamente la igualdad de los individuos tanto *a priori* como *a posteriori* (art. 9.2), y de modo específico el deber de asegurar una distribución de la renta, regional y personal, más equitativa (artículo 40.1), dispensando especial tratamiento a las zonas de montaña (art. 130.2) y al hecho insular (art. 139.1).

5.º El otorgamiento al Estado de dos importantes instrumentos para la consecución de estos objetivos: la planificación de la actividad económica (art. 131.1) y la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial para su distribución entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso (art. 158.2).

Con estos elementos hay una base constitucional más que suficiente para establecer una política regional. ¿Qué es lo que se ha hecho en este sentido en nuestro país?

Nuestra «política regional» —si es que puede calificarse de política al *saupoudrage* de las ayudas prestadas a determinadas zonas o empresas por un Estado que actúa como «ambulancia itinerante»— es la resultante de una pluralidad de acciones heterogéneas y dispersas que han ido surgiendo desde los años cincuenta de forma aislada y sin una coordinación institucionalizada.

Prescindiendo de la incidencia —enorme por otra parte— que sobre el territorio tienen las acciones coyunturales para hacer frente a problemas como los daños catastróficos, la reconversión industrial, la creación de puestos de trabajo, el empleo comunitario, etc., así como las acciones sectoriales de los distintos departamentos ministeriales en parcelas como los transportes, viviendas, obras públicas, agricultura, industria, turismo, etc.; acciones todas éstas —las coyunturales y las sectoriales— que deberían tener en cuenta los objetivos definidos por la política regional, vamos a centrarnos en el presente estudio en el análisis de las piezas específicas que hasta el momento han constituido la trama de nuestra «acción territorial».

Estas piezas son básicamente las siguientes:

2.1 «Planes coordinados» para el desarrollo economicosocial de ciertas zonas

Los primeros ejemplos son los Planes de *Badajoz* y de *Jaén*, aprobados respectivamente por leyes de 7 de abril de 1952 y 17 de julio de 1953, para una duración de catorce años el primero y variable entre diez y quince años, según los programas, el segundo.

La vía elegida para la consecución de tal objetivo fue la realización de fuertes inversiones públicas mediante dotaciones presupuestarias y créditos extraordinarios en obras de infraestructura (embalses, repoblación forestal, carreteras, ferrocarriles, puertos, transformación agrícola y colonización). La coordinación de las actividades sectoriales de los Ministerios afectados —Obras Públicas, Agricultura e Industria— se llevó a cabo a través del doble mecanismo de la coordinación funcional (integración de las correspondientes acciones en un plan de obras, colonización, industrialización y electrificación) y orgánica (agrupación de los titulares de las respectivas unidades administrativas en una Comisión Permanente de dirección que se hizo depender de la Presidencia del Gobierno).

En esta misma línea de los Planes de *Badajoz* y de *Jaén*, aunque naturalmente con sus singularidades propias, aparecerán más tarde otras acciones como los planes del *Sudeste*, *Tierra de Campos*, *Campo de Gibraltar*, *Canarias*, etc.

El éxito de estos planes ha sido muy variado y relativo como consecuencia, entre otros factores, de una cierta descoordinación y de algunos incumplimientos en las previsiones financieras.

2.2 Acciones para el equipamiento comunitario básico de pequeños núcleos de población

Dentro de un triple planteamiento —provincial, comarcal y municipal—, hay que distinguir los planes provinciales de obras y servicios, la designación de Comarcas de Acción Especial y la

realización de obras en régimen de acción comunitaria. La característica común de estas acciones del actual Ministerio de Administración Territorial es su gran dispersión geográfica y su reducido volumen de obra.

Los planes provinciales de obras y servicios

Los planes provinciales nacieron con la Ley de Presupuestos de 1957 al asignarse para aquel período presupuestario un crédito de 1.000 millones de pesetas para obras de interés local. Para la administración de este crédito, que seguiría apareciendo —aunque aumentado— en los Presupuestos sucesivos, se creó en la Presidencia del Gobierno el Servicio de Planes Provinciales.

Entre 1958 y 1978 Planes Provinciales ha otorgado 62.055 millones a un total de 53.763 obras (principalmente en centros rurales) de abastecimiento, saneamiento, caminos vecinales, electrificación, teléfono, centros sanitarios y sociales, mataderos, mercados, etc.

En la actualidad el régimen de los planes provinciales de obras y servicios, que ha pasado a depender del Ministerio de Administración Territorial, se regula en el Real Decreto de 3 de julio de 1981. Su objetivo es realizar actuaciones en las zonas más deprimidas y en peor situación económica y social mediante una redistribución de la renta con medios financieros del Estado y de las Corporaciones Locales. El sistema consiste en la elaboración por las Diputaciones de un plan provincial anual para la realización de determinadas obras y servicios (alumbrado público, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas y otros equipamientos comunitarios básicos) en los municipios de mayor población. Dichos planes no cubren ni mucho menos la totalidad de dichas obras y servicios a realizar en los referidos municipios, toda vez que como dice la disposición final 5.ª del Real Decreto citado, tales actuaciones son independientes de las que, al amparo de su legislación específica, puedan realizar los Departamentos ministeriales y organismos autónomos.

El plan debe especificar las obras y servicios a realizar en cada municipio, su localización, memoria y valoración, plazo de ejecución previsto, plan financiero global y concesiones y autorizaciones legalmente necesarias. Deberá ser aprobado por el Pleno de la Diputación antes del último trimestre del año anterior al que deba ejecutarse y se financiará con: 1.º, fondos procedentes de los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos (a estos efectos se tendrán en cuenta las subvenciones concedidas por dichos entes en el ejercicio del año en curso); 2.º, aportaciones de la Diputación y Ayuntamientos en cuantía no inferior al 125 por 100 de la subvención estatal y de sus organismos autónomos, y 3.º, préstamos del Banco de Crédito Local de España hasta un 150 por 100 de aquellas subvenciones (podrá disminuirse en la misma proporción en que aumente la participación de las Diputaciones y Ayuntamientos).

La ejecución del plan mediante la contratación y seguimiento de las obras y servicios incluidos en el mismo corresponde a las Diputaciones, las cuales pueden delegar estas facultades en los Ayuntamientos interesados que lo soliciten. El Ministerio de Administración Territorial libra el importe total de las subvenciones mediante transferencia bancaria a la correspondiente cuenta de las Diputaciones en las sucursales del Banco de España de todas las capitales de provincia.

La designación de comarcas de acción especial

El Real Decreto de 29 de diciembre de 1978, sobre comarcas de acción especial, persigue igualmente la realización de ciertas actuaciones en las zonas más deprimidas y en peor situación económica y social mediante la utilización de medios semejantes a los empleados en los planes provinciales de obras y servicios, pero circunscribe su acción al nivel de comarca, integrada por uno o varios municipios.

En su elección y delimitación se tienen en cuenta los siguientes factores: la renta *per cápita* comarcal (inferior al 65 por 100 de la media nacional), la demografía (población de más de sesenta y cinco años superior al 15 por 100), los movimientos mi-

gratorios (pérdida del 25 por 100 de la población entre 1960 y 1975), la infraestructura básica (45 por 100 de las viviendas sin agua corriente, 5 por 100 de viviendas sin luz), prestación de servicios públicos esenciales (población escolarizada en la Educación General Básica superior al 25 por 100 de la media nacional), la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo.

Los planes de obras y servicios de las comarcas de acción especial tienen tratamiento separado dentro del plan provincial de obras y servicios y se tramitan en la misma forma que éste.

La acción especial atiende primordialmente los siguientes tipos de obras: abastecimiento de agua, distribución y saneamiento, caminos, electrificación rural, servicio telefónico en áreas rurales y equipamiento de núcleos.

La financiación de tales acciones se realiza de la forma siguiente: subvención estatal no inferior a 10 millones de pesetas con cargo al correspondiente crédito presupuestario, préstamo del Banco de Crédito Local de España en cuantía del 150 por 100 de la subvención estatal y aportaciones de las Diputaciones y Ayuntamientos afectados no inferior al 10 por 100 de las subvenciones y préstamos anteriores.

La realización de obras en régimen de acción comunitaria

El Decreto de 20 de diciembre de 1974 persigue el equipamiento en servicios colectivos de los núcleos rurales mediante la incorporación de la propia población a las tareas del desarrollo. El sistema se apoya en unas subvenciones públicas que no podrán exceder del 50 por 100 del presupuesto total y una ejecución directa por parte del vecindario. Decidida por la comunidad de vecinos la realización de la obra o implantación del servicio, el Ayuntamiento o Entidad local menor de que se trate formula la solicitud de subvención.

La tramitación y aprobación de expedientes de acción comunitaria según el artículo 23 del Decreto de 17 de febrero de 1978 (único artículo que ha quedado vigente tras el Real Decreto de 3 de julio de 1981), se efectúa por las Comisiones Provincia-

les de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, con sujeción a la distribución provincial de las subvenciones estatales que el Gobierno apruebe.

2.3 Polos

La planificación económica que se implanta en España en 1964 introduce en nuestro país el mecanismo de los polos.

La idea del desarrollo polarizado viene de la mano de PERRONX, cuando, en 1955, dice que el crecimiento económico no aparece por todos los lados a la vez, sino en puntos concretos con intensidades variables que tienden a difundir aquél al conjunto de la economía. Se trata de concentrar las inversiones en puntos determinados del territorio para difundir el crecimiento al entorno. Los polos producen por un lado un movimiento centripeto de los factores de producción (proceso acumulativo del crecimiento), pero al mismo tiempo propagan el crecimiento inducido sobre la región de su influencia, desarrollando actividades «hacia arriba» (materias primas, productos agrícolas y bienes de equipo e industriales), «hacia abajo» (industrias de transformación, auxiliares y de bienes de uso y consumo corriente) y laterales (transportes, crédito, comercio y actividades terciarias), a la vez que intensifican los flujos de rentas personales y las relaciones técnicas y comerciales. Naturalmente, para que esta generación de actividades económicas se produzca, se necesitan ciertas condiciones naturales (energías, materias primas, infraestructuras naturales) y artificiales (grandes ciudades, industrias de base, agricultura especializada) y se hace preciso vencer los obstáculos que puedan surgir ante las mismas como las resistencias estructurales, la insuficiente receptividad de las zonas a desarrollar, la insensibilidad de las empresas nacionales o multinacionales dominantes, etc.

Los polos patrocinados por la Comisaría del Plan fueron de dos clases: de *promoción*, para ciudades con muy poca industria y abundantes recursos humanos y naturales, y de *desarrollo*, para ciudades con cierto nivel industrial y baja renta, alta emigración y dependencia agrícola. Por Decreto de 30 de enero de 1964 se designa a Burgos y Huelva entre los primeros y a La

Coruña, Sevilla, Vigo y Zaragoza entre los segundos. Posteriormente desaparecen algunos (Zaragoza, Sevilla, Vigo, La Coruña) y se crean otros (Granada, Córdoba, Oviedo, Villagarcía, Logroño). El último de los polos de desarrollo—vigente hasta finales de 1982—ha sido el de Oviedo.

La creación de los polos suponía la delimitación de unas zonas susceptibles de proporcionar, a quienes promovieran en ellas determinadas actividades económicas, ciertos beneficios fiscales y financieros (además de los propios de las industrias de interés preferente, subvenciones del 20 por 100 para los de promoción y del 10 por 100 para los de desarrollo, facilidades de crédito oficial, incentivos fiscales, ventajas a la importación, etc.).

Es difícil evaluar globalmente los resultados de esta política que dura diecinueve años, durante los que se han invertido 289.000 millones de pesetas (el 50 por 100 en Huelva), ascendiendo las subvenciones a 7.600 millones y los puestos de trabajo creados a 94.000 (80.851 pesetas por puesto de trabajo). CUADRADO ROURA (3) afirma que la política de polos no ha alterado sustancialmente la estructura industrial de las zonas, potenciándose casi siempre actividades preexistentes pertenecientes a empresas importantes, entre las que figuran las de capital extranjero (Explosivos Riotino, Citroën, Renault, Ford, CTNE), siendo sus defectos más destacados su carácter municipal o subcomarcal, que constituyó un auténtico dique a la política regional, su carácter centralista, la inadecuada atención a las infraestructuras y equipamientos económicos y la producción de deseconomías como la congestión y la contaminación. Según una encuesta oficial, sólo un tercio de las empresas instaladas decidieron acudir por sus ventajas, las relaciones entre los distintos polos fueron o bien nulas o muy débiles y las relaciones intersectoriales referidas al propio polo fueron muy variables (Huelva y Valladolid presentaban un volumen de compras y ventas intrapolo aceptable [23 y 16 por 100], mientras que los demás no superaban el 5 por 100). Es a partir del II Plan de Desarrollo (1968-1971), y sobre todo del III (1972-1975), cuando se intentan corregir estos defectos.

(3) CUADRADO ROURA, JUAN R.: *Ob. cit.*

2.4 Medidas de descongestión de áreas saturadas

Pese a la doble ventaja que estas medidas comportan —freno a la congestión de áreas ricas y transferencia de recursos hacia zonas desfavorecidas—, su utilización ha sido muy escasa en nuestro país, a diferencia de otros como Francia, Reino Unido, Italia y Holanda.

Dejando a un lado disposiciones como el Decreto sobre asentamientos clandestinos, de 23 de agosto de 1957, que trató, con poco éxito, de frenar el movimiento migratorio hacia Madrid, las principales medidas de descongestión adoptadas en España se encuentran en el I Plan de Desarrollo, al objeto de impulsar el proceso de descongestión de la capital de España, cuyo volumen y ritmo de crecimiento industrial eran desproporcionados, irradiando los beneficios a las provincias próximas. Guadalajara, Toledo, Alcázar de San Juan, Aranda de Duero y Manzanares se convirtieron así en *Polígonos de descongestión de Madrid*, y el Decreto de 30 de enero de 1964 les otorgó los mismos beneficios que para los polos, a excepción de las subvenciones.

2.5 Zonas de preferente localización industrial (ZPLI)

Su creación data de 1963, cuando el 2 de diciembre se aprobó la Ley sobre Industrias de Interés Preferente, por la que se establece un nuevo régimen de fomento para la industria nacional, al extender el anterior sistema de concesión individualizada de beneficios a todas las empresas comprendidas bien en un sector industrial bien en una zona geográfica determinada. El Decreto de 8 de octubre de 1964 desarrolla la referida ley, estableciendo el régimen de los decretos de calificación, el procedimiento para la determinación de empresas incluidas en su sector o zona, los beneficios y la inspección.

Ambas disposiciones tienen un doble carácter sectorial y territorial y constituyen el soporte jurídico para la acción de fomento de las actividades industriales de los Ministerios de Industria y Energía y de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En las áreas definidas oficialmente como ZPLI (la declaración corresponde al Consejo de Ministros, a iniciativa de cada uno de los citados Departamentos, según el ámbito de sus respectivas competencias) se previeron prácticamente los mismos beneficios que en los polos, lo que no impidió su descoordinación con el resto de las acciones territoriales hasta que el III Plan de Desarrollo (1972-1975) intentó su integración con los polígonos de descongestión, los pertenecientes a los polos ya extinguidos y los planes regionales especiales. Numerosas disposiciones posteriores han ido creando ZPLI, prorrogando su vigencia e introduciendo cambios sustantivos en cuanto a las subvenciones mínimas, criterios de calificación y tramitación.

Al lado de las ZPLI propiamente dichas han surgido toda una variada tipología singular de ZPLI. Me refiero a las *ZPLI agrarias*, cuando el Ministerio de Agricultura utilizó en 1964 las posibilidades de la Ley de Zonas de Interés Preferente de 1963 (se califican de tales, por Decreto de 11 de septiembre de 1964, las zonas del Plan Badajoz y Jaén y, más tarde, las del Campo de Gibraltar, Tierra de Campos, Canarias, La Mancha, Cáceres, Burgos, Logroño, Navarra y otras), a las *ZPLI mineras*, previstas en la disposición final 3.^a de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973 (Santiago, Badajoz y Huelva), y a otras, como las *Zonas de Protección Artesana* (Decreto de 26 de febrero de 1976), las *Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias* (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973), las *Zonas de Preferente Localización Industrial Cinematográfica* (Decreto de 24 de junio de 1969, para Almería) y los *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* (Ley de 28 de diciembre de 1963), piezas todas ellas que constituyen una variopinta gama de acciones estructurales llevadas a cabo por distintos Ministerios para incentivar, en función de su localización, las iniciativas privadas en distintos sectores.

2.6 Polígonos industriales

Surgen por obra de la Gerencia de Urbanización (Ministerio de la Vivienda), en 1956. Sus resultados no han sido todo lo satisfactorios que cabía esperar, como consecuencia del cierto gra-

do de confusión reinante, la insuficiente coordinación, los problemas financieros y la lentitud de sus actuaciones. De los diez polígonos incluidos en el primer programa (1956-59) no estuvieron algunos en condiciones de ser utilizados hasta 1964. Diez años más tarde, los polígonos construidos por la Gerencia sólo representaban el 38 por 100 del suelo industrial creado, siendo posteriormente declarados algunos de ellos de preferente localización industrial por las ventajas que comportaba tal declaración para la instalación de las empresas (4).

Refundidos en 1977 los Ministerios de la Vivienda y de Obras Públicas en el nuevo de Obras Públicas y Urbanismo y transformada la Gerencia de Urbanización en el Instituto Nacional de Urbanización (INUR), y éste, a su vez, en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) y en la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES), en la actualidad, la promoción de suelo industrial o de servicios, así como la de suelo urbano residencial cuando la lucha contra la especulación lo aconseje, queda encomendada a esta última Sociedad, que actúa como entidad de derecho público en régimen de empresa mercantil y bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, según el Real Decreto de 30 de octubre de 1981. Esta actuación tiene lugar bien directamente, bien de manera indirecta, a través de su participación en otras actividades o sociedades, como son las sociedades de gestión urbanística (GESTURES), constituidas hasta ahora en 14 provincias, con participación de las Diputaciones, instituciones financieras provinciales, industriales, comerciantes, etc. SEPES cuenta actualmente, entre otros bienes, con las superficies de suelo industrial no enajenadas y urbanizadas en mayor o menor grado de 75 polígonos industriales de actuación directa, patrimonio éste de una demanda muy rígida y con costosos gastos de conservación.

(4) CUADRADO ROURA, JUAN R.: *Ob. cit.*

2.7 Grandes áreas de expansión industrial (GAEI)

El III Plan de Desarrollo (1972-75) inicia la sustitución de la política de concentración de polos por la de áreas que permitan una planificación regional más comprehensiva, incluyendo al sector industrial, la urbanización, las infraestructuras, los transportes, etc. El objetivo era sustituir el sistema puntual de polos por el sistema nodal de ejes. A la consecución de este objetivo hay que añadir la incorporación de polígonos y zonas de preferente localización industrial.

La primera de ellas fue la Gran Area de Expansión Industrial de Galicia, para una duración de diez años (el Decreto de 23 de septiembre de 1973 determinó su localización y delimitación y el de 5 de julio de 1974 su régimen jurídico), que se articula sobre los tres polos (La Coruña, Vigo y Villagarcía) y con el Plan de Accesos a Galicia. Posteriormente surgen la de Andalucía (Real Decreto de 30 de octubre de 1976), Extremadura (Real Decreto de 29 de septiembre de 1978), Castilla la Vieja y León (Real Decreto de 11 de octubre de 1979) y Castilla-La Mancha (Real Decreto de 1 de octubre de 1982), encontrándose actualmente en preparación las de Canarias y Aragón. Esta tendencia expansiva de las Grandes Areas—que ya cubren más de dos tercios del territorio nacional—, unido a la indiscriminación por razón de la actividad con que se otorgan las ayudas, puede provocar una actuación excesivamente generalizada e indiferenciada en perjuicio del carácter selectivo que debe inspirar las acciones de toda política regional.

Las grandes áreas se eligen en base a indicadores objetivos de su subdesarrollo en relación con la media nacional (renta *per cápita*, paro y emigración, fundamentalmente) y abarcan un conjunto de núcleos con cierto potencial de desarrollo (para ello se manejan indicadores como el número de solicitantes de nuevos proyectos, las variaciones demográficas en los últimos años, las vías de comunicación, las entidades bancarias y crediticias, licencias comerciales, índices de vehículos industriales, de transporte y de facilidades de telecomunicación) y ofrecen como singularidades el disponer de gerencias para la promoción y contacto con las empresas, tramitación de expedientes y el extender

su acción no sólo al sector industrial, sino también al agrícola y al de servicios. Su actuación se realiza incentivando la creación, ampliación y traslado de las empresas mediante la concesión de beneficios económicos y fiscales, a través de concursos regulados en distintas disposiciones.

Las ayudas concedidas son las siguientes: créditos oficiales a tipos de interés inferior a los del mercado y amortizables hasta nueve años, con todas las garantías bancarias ordinarias y por una cuantía de hasta el 70 por 100 de la inversión; subvenciones a fondo perdido hasta un 20 por 100 de la inversión, a la que se agrega automáticamente un 5 por 100 si se trata de sectores declarados preferentes y otro 5 por 100, también automático, si la actividad se localiza en municipios declarados igualmente como preferentes; reducciones arancelarias entre el 10 y el 40 por 100, para la importación de maquinaria no existente en España; bonificaciones fiscales de diversa naturaleza; exenciones de impuestos municipales y provinciales que representan por lo general entre el 20 y el 30 por 100 del valor de la inversión, y otros beneficios como ayudas para el acondicionamiento de los terrenos, elementos de transporte, ingenierías del proyecto, del proceso y del producto, etc.

En 1979 se otorgaron subvenciones por valor de 4.000 millones, para un total de 388 proyectos calificados, que suponían una inversión de empresa de 57.000 millones. En 1980, estas cifras fueron, respectivamente, 7.000 millones (+ 17.000 a General Motors), 457 proyectos y 93.000 millones de inversión (+ 170.000 millones de General Motors), y en 1981, 24.000 millones, 1.228 proyectos y 259.000 millones de inversión. El presupuesto para 1982 fue de 20.000 millones, que supone menos del 2 por 100 del presupuesto de inversiones, notoriamente inferior al 4 por 100 que es la media europea destinada a este tipo de ayudas (5).

(5) *España ofrece posibilidades de realizar una óptima inversión*, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo MOPU, 1982.

2.8 Planes directores territoriales de coordinación (PDTC)

Surgen con la promulgación, el 2 de mayo de 1975, de la reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, al objeto de integrar de modo vinculante en un plan el conjunto de actuaciones ministeriales y locales tendentes a la ordenación integral de un espacio «supraprovincial», superando así la vieja dicotomía «planificación económica-planificación física».

El procedimiento para la elaboración de los PDTC era esquemáticamente el siguiente: Iniciación por el Ministerio de la Vivienda, información pública durante un mes, audiencia a Ministerios y Corporaciones Locales afectadas, remisión por la Comisión Regional de Planeamiento al Ministro de la Vivienda para su elevación al Consejo de Ministros y aprobación por éste último.

El 18 de junio de 1976 se crean los PDTC de Aragón, Andalucía y Asturias y el 30 de julio siguiente el de Galicia. Su carácter centralista (la Comisión Regional del Planeamiento—órgano clave para la elaboración del plan—estaba integrada por nueve miembros de la Administración Central y cuatro de las Corporaciones Locales provinciales) crea inmediatamente un clima contestatario que da origen a las Ordenes de 25 de enero y de 25 de marzo de 1977 para el desarrollo de los Planes de Galicia y Andalucía, respectivamente, mientras se congelan definitivamente los de Aragón y Asturias. Ni las modificaciones introducidas por tales Ordenes ministeriales ni la refundición aquel mismo año de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda, que permitía reunir las competencias en planificación territorial y urbanismo, consiguieron aumentar la credibilidad en los PDTC. Ahora, suprimida la Comisión Regional del Planeamiento y recayendo su elaboración prácticamente en el coordinador y en los técnicos de la empresa consultora, se les acusaba de faltos de participación. El resultado fue la liquidación de los trabajos del PDTC de Andalucía y la tentativa de resucitar el PDTC de Galicia sobre la base de encomendar la responsabilidad de su elaboración a un nuevo órgano—la Comisión Pro-

visional de Ordenación del Territorio de Galicia—, integrado por ocho miembros, que representan el poder autonómico, y cinco que representan a la Administración Central, el cual, hasta el momento, no se ha atrevido a pronunciarse sobre el modelo territorial, por considerar que la toma de decisión debe corresponder a la Asamblea Parlamentaria de Galicia (6).

En la actualidad, al ser la ordenación del territorio una materia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, es evidente que los PDTC no pueden ya tener el carácter centralista con que se los configuró en 1975. Por otra parte, teniendo en cuenta que importantes parcelas de la ordenación del territorio, como luego veremos, son competencia del Estado, tampoco pueden tener los PDTC que pretendan integrar tales parcelas un carácter exclusivamente autonómico. Descartada por incongruente la existencia para el mismo territorio de dos PDTC—uno estatal y otro autonómico—, la única salida posible para la necesaria articulación de las actuaciones públicas es el acuerdo entre ambas Administraciones. Los PDTC podrían salvarse aún y dar de sí todos sus frutos si se acertara a configurarlos en el esquema de un convenio, figura jurídica ésta perfectamente capaz de prestar cobertura a la planificación de una materia como la ordenación del territorio, cuya competencia se encuentra compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2.9 Empresas públicas

La empresa pública no ha sido utilizada en España como un instrumento de política regional hasta fechas recientes. El INI nació con un objetivo estrictamente sectorial—el resurgimiento de nuestra industria—y en la consecución de tal objetivo utilizó como marco territorial el país en su totalidad, sin prestar la debida atención a la corrección de las desigualdades territoriales, que en cierto modo contribuyó a aumentar, como lo prueba el hecho de que entre las provincias que más se han beneficiado

(6) JUAN JOSÉ BÉRTOLO CADENAS: «Análisis del origen, evolución y futuro de los PDTC a través de la experiencia gallega», *Estudios Territoriales*, 3, julio-septiembre, 1981.

de la ubicación de sus factorías e inmovilizados hayan sido las más desarrolladas, como Madrid, Barcelona y Tarragona, y entre las que no han merecido su atención figura Soria, la provincia que acusa la mayor tendencia hacia la regresión.

Las críticas a esta política y el papel que el Programa a Medio Plazo para la Economía Española asignó a la empresa pública en orden a la rentabilidad económica, generación de economías externas y corrección de los desequilibrios actuales o potenciales del mercado han determinado que el INI incorpore a su actuación la preocupación territorial, mediante las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI), sin que ello vaya a suponer ni su fragmentación ni la desnaturalización de su tradicional política sectorial, de carácter multirregional y enfocada hacia problemas que afectan de forma conjunta a todas las regiones españolas (7).

El 17 de agosto de 1972, el INI recibió del Gobierno el encargo de crear una Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA), a la que siguieron otras para Andalucía (SODIAN) y Canarias (SODICAN), en 1976, Extremadura (SODIEX), en 1977, y Castilla-León (SODICAL), en 1981.

Las SODI se configuran como sociedades anónimas con capital del INI (entre el 51 y 54 por 100) y de las Cajas de Ahorros, Bancos y Diputaciones. Su objetivo es «la promoción industrial del marco territorial en que operan sobre la base principal de la potenciación de la iniciativa privada en pequeños y medianos proyectos de inversión de interés regional». Las características más destacadas de su actuación son el constituir un instrumento de financiación para las empresas en que participan de carácter minoritario y temporal y el ofrecer un apoyo efectivo a su gestión.

Al 31 de agosto de 1981, estas cuatro sociedades tenían una cartera de participaciones que sumaban 190 empresas, con un capital social global de las mismas de más de 15.000 millones e inversiones acumuladas del orden de 35.000 millones de pesetas, superando su inversión los 5.700 millones de pesetas y habiendo

(7) GONZALO SÁENZ DE BURUAGA: «Hacia una nueva política regional en España», en *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe, 1981.

creado o consolidado un empleo total de 10.000 puestos de trabajo (8).

El balance de esta acción regional hasta el momento es positivo, si bien sus efectos son bastante reducidos, como consecuencia de los limitados medios que emplea.

2.10 Actuación del sistema crediticio

La actuación de las entidades que integran nuestro sistema crediticio (Bancos, Cajas de Ahorros, Entidades Oficiales de Crédito y Cooperativas de Crédito e intermediarios financieros no bancarios, como las Compañías de Seguros, las Sociedades de Inversión Colectiva, las Sociedades Inversión Mobiliaria, los Fondos de Inversión Mobiliaria y las Bolsas y Bolsines) genera importantes flujos financieros interregionales, que, debidamente canalizados, pueden contribuir en gran medida a la corrección de las diferencias territoriales.

El análisis de estos flujos no es fácil de realizar, habida cuenta del extraordinario número de sujetos intervinientes en estas transferencias y las deficiencias de los datos estadísticos. Sin embargo, suele afirmarse en conjunto que la actuación en este sentido de nuestro sistema crediticio, y pese a estar en cierta medida intervenido, ha contribuido más a aumentar que a corregir estas diferencias.

Siguiendo a CUADRADO ROURA (9) podemos ver cómo sucede esto en la actuación de las tres instituciones más típicas de nuestro sistema financiero: la Banca privada, las Cajas de Ahorros y las Entidades Oficiales de Crédito.

Por lo que a la *Banca privada* se refiere, y tomando como indicador la relación depósitos-créditos, se observa que la tasa de cobertura en 1978, para Castilla-León y Castilla-La Mancha, fue de 0,55 y 0,60, respectivamente, mientras que para el País Vasco y Madrid fue de 1,54 y 1,31, lo que apoya la tesis de que la Banca

(8) Datos, dilemas y opciones para una política empresarial pública de ámbito regional, INI, 1978. *Sociedades para el desarrollo industrial regional*, Memoria 1980, INI. *Datos regionales de una presencia industrial 1941-1981*, INI, 1981.

(9) CUADRADO ROURA, JUAN R.: «Los flujos financieros interregionales. Una aproximación al comportamiento del sistema crediticio y del sector público», en *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe, 1981.

privada tiende a trasvasar recursos monetarios de las zonas más deprimidas hacia las más dinámicas y desarrolladas.

En cuanto a las *Cajas de Ahorro*, por lo menos hasta 1977, en que se inicia su liberalización y equiparación a la Banca privada, el fuerte intervencionismo sobre sus recursos que exigía la inversión en valores públicos—incluido el INI—del 65 por 100 del aumento de los depósitos determinó un reforzamiento de la tendencia desequilibradora causada por el sector público.

Por lo que atañe, finalmente, a las *Entidades Oficiales de Crédito*, al ser los criterios utilizados para la asignación de créditos principalmente la atención a proyectos de interés general, pero con dificultades de financiación, y el apoyo a sectores definidos como prioritarios, se comprende que no haya excesivas coincidencias con las metas del reequilibrio territorial.

2.11 Otorgamiento a las Comunidades Autónomas de recursos económicos estatales

El Estado de las Autonomías que surge con la Constitución de 1978 puede contribuir a una mejor redistribución espacial de nuestro crecimiento económico, siempre que la Administración Central no se resista al abandono de los esquemas que resulten obsoletos y las Administraciones autonómicas sean capaces de desechar, en sus relaciones con el Estado y entre sí, el egoísmo y la insolidaridad.

La Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980, se hace eco de esto cuando declara que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y cimienta esta coordinación sobre los principios de suficiencia de recursos de las Comunidades para el ejercicio de sus competencias, ausencia de privilegios y de barreras fiscales, equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español y solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones.

En este contexto se inspira el sistema financiero de las Comunidades Autónomas, integrado por las siguientes clases de ingresos: 1, ingresos de derecho privado y créditos; 2, contribu-

ciones especiales y tasas; 3, participación en el fondo común formado por los ingresos estatales, y 4, impuestos propios de cada Comunidad. De todos estos grupos interesa fijarse en el 3 (formado por los tributos cedidos, recargos y participaciones, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado), y ello no porque constituya la fuente básica de financiación, sino porque, a través de estos ingresos, el Estado dispone de unos importantes instrumentos para garantizar el desarrollo armónico entre las diversas partes de nuestro territorio.

Analicemos separadamente estos cuatro instrumentos:

Tributos cedidos

Según la LOFCA son los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a la Comunidad Autónoma. Se entiende efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente y sólo pueden ser cedidos los que afectan a las siguientes materias tributarias: el impuesto sobre patrimonio neto, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales, y las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Recargos y participaciones

La LOFCA prevé que las Comunidades Autónomas establezcan recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio, siempre que no supongan una minoración en los ingresos del Estado ni desvirtúen la naturaleza o estructura de los mismos, y determina que las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases: coeficiente de población, coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre

la Renta de las Personas Físicas, cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propias, relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España y otros criterios, entre los que se valorarán los índices de déficit en servicios e infraestructuras y relación entre los costos por habitante de los servicios transferidos para la Comunidad y para el conjunto del Estado.

Asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales

En los artículos 157 y 158.1 de la Constitución se prevé la posibilidad de que en los Presupuestos Generales del Estado figure una asignación a las Comunidades Autónomas, al objeto de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

La LOFCA, tras reiterar que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia, establece que, cuando una Comunidad Autónoma no pudiera asegurar con sus recursos aquel nivel para los servicios que hubiera asumido (por nivel mínimo de los servicios se entiende el medio de los mismos en el territorio nacional), se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria, debiendo las Comunidades Autónomas beneficiarias dar cuenta anual a las Cortes Generales de la utilización efectuada y del nivel de prestación alcanzado en los servicios.

La Ley no realiza mayores precisiones en el intento por cuantificar en la inversión pública el ideal de la solidaridad interterritorial, por lo que no puede decirse que estén todavía aseguradas las garantías solemnes dadas por la Constitución sobre la «efectividad» de aquella solidaridad. La inexistencia de criterios para la instrumentación de estos objetivos determina por otra parte el que hasta el momento esta medida de acción regional permanezca inaplicada.

Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

Al objeto de hacer efectivo el principio de solidaridad, el artículo 158.2 de la Constitución prevé un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso. La LOFCA, por su parte, establece en su artículo 16 que dicho Fondo se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública, y se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios, cuya ponderación se establecerá por ley revisable cada cinco años: la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los diez últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular y otros criterios. La finalidad es financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de las mismas. Se obliga asimismo a los territorios beneficiarios a dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al FCI.

Una valiosa herramienta para materializar las inversiones del FCI es la elaboración de *Programas Económicos Regionales* (PER), tarea que ha sido acertadamente emprendida por la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Comercio y que, con carácter experimental, ha realizado en 1981 la llamada «primera generación» de PER para Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha.

Aunque todavía no ha sido aprobada la controvertida ley de ponderación de los distintos índices o criterios—en su elaboración están aflorando ya los temidos egoísmos regionales—, el Presupuesto General del Estado de 1982 ha previsto una partida de 180.000 millones de pesetas, distribuida entre los distintos te-

ritorios, con especificación de los créditos asignados a cada uno de los fines antes indicados.

La eficacia redistributiva de este importante mecanismo, cuya experiencia ha resultado positiva en otros países como Italia y Estados Unidos, resulta, sin embargo, mitigada en nuestro país como consecuencia de los siguientes hechos: en primer lugar, el nominalismo financiero que puede neutralizar los efectos niveladores, territorio a territorio, por ajustes en la inversión pública financiada directamente por el presupuesto del Estado. En segundo lugar, la insuficiencia de los gastos de infraestructura y equipamiento colectivo para el desarrollo de los territorios comparativamente menos desarrollados, toda vez que aquellos gastos pueden quedar sin rentabilizar si no van acompañados de otras medidas complementarias. Por último, el carácter finalista de las transferencias que configura de forma muy estrecha el concepto de ordenación del territorio, reduciéndolo prácticamente a la planificación física y el urbanismo.

III. CONSIDERACIONES FINALES

El conjunto de medidas que acabamos de ver supone ciertamente la existencia de una preocupación por la corrección de los desequilibrios territoriales, pero su carácter fragmentado, disperso y descoordinado hace dudoso el que podamos hablar de una auténtica política regional.

La política regional, como es sabido, constituye uno de los pilares de la ordenación del territorio y contribuye a la consecución de los fines de ésta —la óptima distribución sobre el territorio de la población, las actividades económicas y la prosperidad— a través de dos objetivos: uno clásico —la aceleración del desarrollo de las regiones deprimidas para reducir el *gap* que las separa de las más prósperas— y otro más moderno surgido como consecuencia de la actual crisis económica mundial, a saber, la modernización y reconversión de actividades económicas exigidas por los cambios de tecnología y por la nueva división internacional del trabajo.

La puesta en marcha de esta política exige una acomodación a los nuevos condicionantes del contexto actual y la instrumentación de mecanismos idóneos para la consecución de los objetivos fijados.

El nuevo contexto actual

Lo más novedoso del contexto actual en que ha de moverse la política regional del Estado es su encrucijada ante las Comunidades Autónomas de un lado y las Comunidades Europeas de otro, encrucijada que surge en 1977 al ponerse en marcha el sistema de preautonomías y solicitarse el ingreso de nuestro país en el Mercado Común.

La entrada en escena de las *Comunidades Autónomas* supone la configuración de un cierto número —17, al parecer— de espacios regionales que van a facilitar la estrategia regional de la acción del Estado, al mismo tiempo que dotarán al conjunto del sistema de una serie de nuevas autoridades que tienen que asumir para sus respectivos territorios las importantes funciones que en este orden de cosas la Constitución les confiere. No es casualidad que preceptos constitucionales como el 9-2, 40-1 y 130, en los que hay referencias directas a la igualdad de los individuos, a la distribución más equitativa de la renta regional y personal y a la equiparación del nivel de vida de todos los españoles, utilicen a la hora de denominar al responsable de la consecución de tales objetivos la expresión «poderes públicos» que cobija también a las *Comunidades Autónomas*, como puede apreciarse por la recepción que estos preceptos han tenido en los Estatutos de Autonomía hasta ahora aprobados (10) o por la expresa

(10) Así, el artículo 8.2 de la Ley de 18 de diciembre de 1979 para Cataluña, el artículo 9 de la Ley de la misma fecha para el País Vasco, el artículo 12 de la Ley de 30 de diciembre de 1981 para Andalucía, el artículo 9 de la Ley de la misma fecha para Asturias, el artículo 5 de la Ley de la misma fecha para Cantabria, el artículo 7 de la Ley de 9 de junio de 1982 para La Rioja, el artículo 9 de la Ley de la misma fecha para la región de Murcia, el artículo 2 de la Ley de 1 de julio de 1982 para la Comunidad Valenciana, el artículo 6 de la Ley de 10 de agosto de 1982 para Aragón, el artículo 4 de la Ley de la misma fecha para Castilla-La Mancha y el artículo 5 de la Ley de la misma fecha para Canarias. Únicamente la Ley de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra de idéntica fecha deja de hacer esta referencia expresa a esta responsabilidad, si bien puede entenderse vagamente implícita en el artículo 6, cuando dice que «los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles».

asignación a aquéllas de la obligación de velar por su propio equilibrio territorial que se contiene en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980 (LOFCA).

La asignación a las Comunidades Autónomas de competencias sobre esta materia, al lado de las atribuidas al Estado, plantea inmediatamente dos problemas, de los que me ocuparé más adelante: el primero es el de si las competencias estatales y autonómicas son idénticas o diferenciadas; el segundo es el de la necesaria articulación de las respectivas acciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de aquellas competencias.

La otra vertiente de la encrucijada de la política regional estatal es la pretensión del ingreso de España en las *Comunidades Europeas*, cuya solicitud de adhesión tuvo lugar en julio de 1977.

El Tratado de Roma, como es sabido, manifestó en distintos artículos una cierta preocupación regional aunque no llegara a concretarse en una política regional propiamente dicha por la creencia neoliberal de aquel momento en el «ajuste automático» de los desequilibrios. Fue la experiencia del propio funcionamiento de la Comunidad la que puso de manifiesto el error de tal creencia y la que llevó al convencimiento de que la Comunidad no podía progresar realmente hacia una unión europea de los pueblos si no se ponía freno a las disparidades regionales, que cada vez resultaban mayores. Esto, unido a las exigencias impuestas por la Gran Bretaña en el momento de su incorporación, determinó que en marzo de 1975 se creara el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyos recursos, unidos a los de otros fondos no exclusivamente regionales, como los destinados a financiar las acciones CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), el BEI (Banco Europeo de Inversiones), el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Desarrollo Agrícola), el FSE (Fondo Social Europeo), el NIC (Nuevo Instrumento Comunitario), las bonificaciones SME (Sistema Monetario Europeo) y las medidas suplementarias, suponen ya unos instrumentos financieros nada desdeñables para las ochenta regiones que han solicitado ayudas al FEDER.

No es éste el momento de analizar la variada tipología de las ayudas de estos fondos ni el procedimiento para beneficiarse de los recursos del FEDER, cuyo detalle se regula en el Reglamento número 724/75, reformado por el Reglamento número 214/79, así como tampoco de entrar en los pormenores de las diversas resoluciones y decisiones del Consejo dictadas en 1979 o de la comunicación de la Comisión al Consejo en 1981 sobre las «Nuevas orientaciones y prioridades de la política regional». Lo que interesa destacar aquí es la necesidad de ir preparando nuestra política regional para poder recibir en su día los recursos destinados por la Comunidad a estos fines, mediante el conocimiento de los distintos instrumentos financieros y de los procedimientos para su utilización, la compatibilización de nuestro régimen de ayudas con el comunitario, el perfeccionamiento de nuestra base estadística, la elaboración de programas de desarrollo regional necesarios para que este tipo de ayudas puedan tramitarse y la asunción de estas tareas por el órgano al que corresponda la gestión de nuestra política regional.

La instrumentación de la política regional

Poner en marcha una política no consiste sólo en fijar unos objetivos y conocer el contexto en el que ha de desarrollarse, sino también, y sobre todo, en arbitrar los mecanismos, técnicas y acciones más idóneas para la consecución de las metas establecidas.

En este orden de cosas, cuatro son las cuestiones fundamentales que deben ser abordadas: la organización, la información, las medidas y el procedimiento.

La organización

Una política regional, si quiere ser unitaria, global y coherente, debe responder al principio de unidad de acción y, en consecuencia, apoyarse en una unidad administrativa única capaz de asumir las competencias necesarias y de integrar las que se encuentren fuera de su control.

Esto no resulta fácil de conseguir habida cuenta: primero, del gran número de unidades administrativas existentes en el Estado con competencias parciales en este campo y poco dispuestas a dejarse despojar de esas parcelas de poder e influencia, y segundo, de que no solamente el Estado tiene responsabilidades en este terreno, ya que a su lado hay otras instancias territoriales operativas como las Comunidades Autónomas, según hemos visto, o las provincias, cuyo papel en este sentido deberá establecer en su día la Ley de Régimen Local.

El primer problema, tantas veces criticado, debe resolverse en base a una decidida integración que permita establecer una estrategia global eficaz, al mismo tiempo que evite la actual atomización de las aisladas y dispersas acciones con su consiguiente disfuncionalidad y despilfarro. De dos formas puede realizarse esta acción: integrando los órganos, bien mediante su refundición, bien mediante su inclusión en un órgano colegiado o integrando las acciones mediante el establecimiento de un plan. Indudablemente la fórmula que mejor asegura la coordinación es la integración orgánica por la vía de la refundición. Sólo cuando el Estado haya sido capaz de coordinar sus distintas acciones estará en disposición de coordinar su política regional con las de los demás entes territoriales.

El segundo problema exige una doble operación: de un lado la delimitación de funciones asignadas a cada nivel territorial y de otro la articulación de las acciones realizadas por los distintos niveles. Limitándonos a los niveles estatal y autonómico (el local deberá ser abordado en su día por la Ley de Régimen Local de forma coherente con el sistema) la Constitución no se ocupa de esa doble operación cuando habla de la corrección de los desequilibrios territoriales, antes al contrario emplea reiteradamente, como hemos visto, la expresión «poderes públicos», comprensiva indistintamente de ambas instancias.

Para buscar una salida al problema de si las competencias estatales y autonómicas en esta materia son idénticas o diferenciadas, puede intentarse dar un rodeo a través de las previsiones constitucionales sobre otros campos con los que se relaciona estrechamente la política regional, como la ordenación del territo-

rio, la ordenación económica y el medio ambiente o buceando en el espíritu de la propia Constitución a la luz de las leyes que la van desarrollando. La ordenación del territorio puede ser asumida de forma genérica por las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3.º y Estatuto de Autonomía), sin perjuicio de las competencias específicas que se atribuyen en exclusiva al Estado (art. 149) y que incidan directamente sobre aquel ámbito, como la defensa, la planificación general de la economía, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, los puertos y aeropuertos de interés general, los ferrocarriles, transportes terrestres, recursos hidráulicos y obras hidráulicas que afecten a más de una Comunidad Autónoma, etc. En materia de ordenación económica, las Comunidades Autónomas podrán asumir el fomento de su desarrollo económico, pero dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (arts. 148.1.13.º y 131). En materia de medio ambiente, por último, las Comunidades Autónomas pueden asumir la gestión de forma genérica, así como una potestad normativa de segundo grado (las llamadas normas adicionales de protección) (arts. 148.1.9.º y 149.1.23.º y Estatutos de Autonomía), mientras que el Estado se reserva en exclusiva la gestión de importantes parcelas del medio ambiente y la elaboración de la legislación básica (art. 149).

De los preceptos citados puede inferirse que nos encontramos ante un supuesto claro de competencias compartidas o concurrentes en materia de ordenación del territorio, desarrollo económico y medio ambiente, pero no se deduce ninguna delimitación de los campos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas en la corrección de los desequilibrios territoriales.

Algo más de luz proporciona en este aspecto la Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de septiembre de 1980 cuando dice en su artículo 2.1.b) que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas "partes" (el entrecomillado es

mío) del territorio español», y cuando añade en el artículo 2.2 que «cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad».

Una última consideración es el distinto sentido que tiene el territorio en el caso de las dos esferas administrativas que estamos estudiando, así como el de las correspondientes acciones correctoras sobre él. Mientras que para las Comunidades Autónomas sus respectivos territorios suponen el ámbito espacial en el que encuentran límite sus medidas de desarrollo económico, medidas que por otra parte deben respetar los objetivos marcados por la política económica nacional, para el Estado el territorio no sólo es un conjunto de Comunidades Autónomas cuyo equilibrio debe asegurar (régimen «de cuota»), sino también un espacio único —el de la «unidad indiscutible de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles»— en el que debe asegurarse la más justa distribución de la renta y de la riqueza (régimen «fuera de cuota»).

Estas dos políticas regionales, distintas por su ámbito espacial y planteamiento, deben, sin embargo, actuar coordinadamente y ello tanto por la propia naturaleza de las cosas (identidad en última instancia de objetivos sobre el mismo territorio) como por exigencias de la propia ley (tanto la Constitución en su artículo 156.1 como la LOFCA en su artículo 2.1 establecen que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y con respeto al principio de solidaridad entre todos los españoles). Para hacer efectiva esta coordinación, la Constitución establece el principio de acomodación del desarrollo económico regional a los objetivos de la política económica nacional (art. 148.1.13.º, ya visto) y la LOFCA crea un órgano: el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma (art. 3.1).

La información

El conocimiento de la situación socioeconómica y su continua actualización resultan absolutamente imprescindibles para la planificación y gestión de la política regional. El instrumento que permite obtener la información necesaria para elaborar las previsiones económicas, evaluar las peticiones de ayudas, determinar las prioridades y coordinar las actuaciones son los «programas de desarrollo regional».

Cuando en 1975 la Comunidad Económica Europea inicia su política regional propiamente dicha con la creación del FEDER, se constituye inmediatamente un Comité de Política Regional (CPR) al que se le encomienda el seguimiento de la política regional mediante el estudio de las experiencias nacionales, la evolución de la situación, los métodos técnicos de elaboración de programas de desarrollo regional, los programas de desarrollo regional presentados por los Estados miembros, los medios financieros, la coordinación de las ayudas, la información, etc. Unos años más tarde el Consejo, a propuesta de la Comisión, acordó la elaboración periódica —cada dos años y medio al objeto de coincidir con el programa quinquenal de política a medio plazo— de un *rapport* sobre la situación regional en la Comunidad y se elaboró un esquema indicativo para la presentación de los programas de desarrollo regionales, según el cual en este instrumento deben contenerse:

1.º Un análisis económico y social de la región considerada en el que figuren los rasgos de su evolución, los desequilibrios regionales y sus causas, el impacto de las acciones tomadas, las posibilidades y obstáculos al desarrollo regional y las previsiones de evolución.

2.º Los objetivos de desarrollo en términos de empleo, rentas y dotación de infraestructuras.

3.º Las acciones de desarrollo alrededor de dos orientaciones tomadas en cuenta por el FEDER: medidas directas a las inversiones privadas e inversiones en infraestructuras para los fines de desarrollo regional.

4.º Los recursos financieros evaluados por fuentes, tipo de gasto, región y año presupuestario.

5.º La puesta en aplicación del programa indicando los organismos afectados.

En España se han emprendido recientemente dos tipos de acciones —distintas, pero complementarias— orientadas a la obtención de los datos necesarios para la elaboración de una política regional. La realización de los estudios de medio físico, llevada a cabo por el Centro de Estudios para la Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la elaboración de programas económicos regionales, impulsada por la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Comercio.

En cuanto a la primera acción, el objetivo general es la obtención de la información precisa para poder definir la política de ordenación del territorio en los distintos ámbitos espaciales del Estado y poder adoptar decisiones correctas sobre la distribución de usos del suelo y sus protecciones necesarias (11).

Aquella información se obtiene mediante la realización de una serie variada de estudios entre los que cabe destacar:

1.º Estudios de reconocimiento territorial de ámbito regional con cobertura a todo el territorio del Estado para la identificación y diagnóstico de los problemas territoriales de cada región y detección de sus posibles vías de solución. Su planteamiento sobre una línea metodológica común permitirá la ulterior visión a nivel nacional. A finales de 1981 ya se habían terminado los estudios correspondientes a Aragón, Asturias, Extremadura, Murcia, País Valenciano y La Rioja y se encontraban en ejecución los de Canarias, Cantabria y País Vasco. Para 1982 se había previsto la iniciación de los correspondientes a Andalucía, Galicia, Navarra y Madrid.

2.º Estudios territoriales de ámbito subregional como los realizados para comarcas con problemática específica o para la elaboración de planes especiales y planes directores territoriales de coordinación.

3.º Estudios para la realización en ámbitos territoriales con-

(11) CEOTMA —Actividades 1981—, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1982.

cretos de un inventario de todos los elementos que representen la realidad físico-biológica del territorio.

4.º Estudios para la elaboración y alimentación del banco de datos de los sistemas de información territorial que faciliten la gestión en materia de ordenación del territorio.

5.º Otros estudios de apoyo, como la elaboración y actualización de la cartografía de elementos o mapas temáticos, la realización de mapas de capacidad e impacto del territorio frente a distintos usos y actividades, etc.

Para la realización de estos estudios el CEOTMA actúa en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas, con las que ha firmado convenios de cooperación y creado al efecto comisiones mixtas.

La segunda acción emprendida son las PER, auténtica guía para la actividad económica tanto del sector público como del privado, y valioso instrumento para una planificación de la actividad económica que permita, entre otros fines previstos por el artículo 131 de la Constitución, equilibrar el desarrollo regional.

Hasta el momento (12) se ha elaborado ya la llamada «primera generación de PER», las correspondientes a Extremadura (PEREX, aprobado por el Consejo de Ministros de 26 de febrero de 1982), Castilla-La Mancha (PERCAMAN, aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 1982) y Canarias (PERCAN, que está pendiente de su publicación).

Dichos programas abarcan el trienio 1982-1984 y reflejan las inversiones públicas que en la región en cuestión comporta el presupuesto de 1982, así como las cifras globales de 1983 y 1984 en base a los programas y proyectos que anualmente examina el Comité de Inversiones Públicas, previéndose su deslizamiento para otro período trienal una vez que las evaluaciones anuales permitan incorporar los cambios y ajustes necesarios. Su objetivo es, sin embargo, más ambicioso, toda vez que pretende comprender la totalidad de las inversiones estatales en la región (incluyendo componentes cualificados del gasto público, como el crédito oficial y las inversiones de las empresas públicas), las in-

(12) «Programa Económico Regional de Extremadura (período 1982-84)» y «Programa Económico Regional de Castilla-La Mancha (período 1982-84)», Ministerio de Economía y Comercio, serie Planificación Regional 1982.

versiones emprendidas por la correspondiente Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales de su jurisdicción y a medida que el proceso de programación se vayan consolidando las inversiones privadas de cierta relevancia en la transformación estructural de la región.

Los PER, en cuya redacción intervienen los equipos técnicos de la Administración central y autonómica en un esfuerzo de coordinación horizontal y vertical, metodológicamente están elaborados de forma homogénea, al objeto de que puedan ser evaluados y coordinados globalmente y se ajustan a las características exigidas por la Comunidad Económica Europea (corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobar la metodología) con el fin de que los proyectos a incluir puedan en su día acceder a los recursos del FEDER.

Las medidas

Una política regional, preocupada no sólo por el subdesarrollo de ciertas zonas, sino también por la reconversión de actividades económicas como consecuencia de los cambios en la industria y en la agricultura, en la tecnología y en la nueva división del trabajo, exige una diversidad de acciones acorde con la variedad de desequilibrios, así como una acumulación de las mismas ante la coincidencia espacial de problemas de distinta naturaleza.

Como quiera que el fin ya no es sólo la aceleración del desarrollo, sino también el llevar a cabo una serie de adaptaciones necesarias, la estrategia no puede reducirse, por tanto, a la dotación a las regiones deprimidas de una estructura económica de base mediante una intervención financiera en infraestructuras y actividades productivas, sino que debe incluir también las oportunas medidas de acompañamiento.

A la hora de instrumentar las medidas de la política regional, se puede, sin embargo, incurrir en algunas ingenuidades que conviene evitar (13), como el creer:

(13) ANTONIO GIOLITTI: *La política regional de la CEE.*

- Que la regionalización y la descentralización por sí solas van a facilitar los necesarios flujos de inversiones entre las distintas partes del territorio.
- Que exclusivamente con incentivos financieros se desplazarán las inversiones de las regiones ricas a las regiones pobres.
- Que las regiones pobres deben seguir el mismo modelo de desarrollo que las ricas, con olvido del «desarrollo apropiado».
- Que pueden acelerarse a voluntad los plazos para la igualación de las disparidades territoriales, realizándose la combinación de factores en tiempos muy reducidos, sin provocar, por otra parte, desajustes económicos y sociales imprevisibles.
- Que la necesidad de atender urgentemente los fines sociales justifica el relegar para ulteriores momentos los fines económicos.

La solidaridad nacional exige la superación de los esquemas regionales autárquicos mediante la integración de los «programas de desarrollo regional» en un «plan nacional» que no sea la suma de las ambiciones y rivalidades de cada región, sino la expresión equilibrada y armónica de los intereses nacionales. Los incentivos financieros deben ir acompañados de los equipamientos estructurales y sociales para que aquéllos resulten suficientemente atractivos. Cada región debe adoptar el modelo de desarrollo más acorde con su vocación y posibilidades buscando la especialización en el marco de la nueva economía internacional que privilegia la rentabilidad y la productividad. Este desarrollo exige una combinación sincronizada y cuidadosa de los factores de producción que evite perniciosos desajustes. Las razones sociales de la equidad, finalmente, no deben hacer olvidar las exigencias económicas impuestas por la eficacia, si se quiere que el esfuerzo pedido a la comunidad nacional con el sistema de ayudas no sea sólo un lastre difícil de soportar en épocas de crisis, sino un factor desencadenante del desarrollo de las regiones deprimidas.

Las medidas a emplear son múltiples, como hemos tenido ocasión de comprobar al analizar en las páginas anteriores las pie-

zas de nuestra política ambiental y varían de unos países a otros desde el establecimiento de grandes planes regionales que afectan a gran parte del territorio hasta la realización de operaciones localizadas y desde la canalización de las acciones hacia las infraestructuras de base hasta su orientación a las reglamentaciones, ayudas y participaciones (14). En un intento por ofrecer una sistematización de los principales medios de política regional utilizados en Europa occidental, podríamos establecer —siguiendo a SÁENZ DE BURUAGA (15)— los siguientes grupos:

1.º La provisión de infraestructuras sociales y económicas.

2.º Los incentivos a la iniciativa privada como subvenciones a la inversión, crédito oficial o créditos blandos, subvenciones al empleo, exenciones tributarias, sistemas de amortización acelerada, etc.

3.º Los desincentivos para desanimar las actividades en áreas congestivas.

4.º La política de las empresas públicas.

El empleo que de las distintas medidas haga una política regional viene condicionado por la disponibilidad de los recursos aplicables a este fin, lo que determinará el alcance de la política; por las exigencias técnicas de la eficacia, lo que determinará una selección y combinación de medios en función de la optimización de su rentabilidad, y por los imperativos del modelo de sociedad que permita la Constitución, lo que determinará el carácter socializado o liberal del sistema.

Nuestra actuación en el ámbito de la política regional se ha caracterizado en este orden de cosas por la insuficiente asignación de fondos para estos fines, notablemente inferior a la de los países del área del Mercado Común; por la utilización preferente de los incentivos a la promoción financiera de las empresas y de las infraestructuras económicas como consecuencia de las políticas sectoriales y de polos, con claro descuido de los otros medios, y por la pequeña agresividad del sector público que encontró en el principio de subsidiaridad un límite difícil de franquear para su actuación. La Constitución vigente, respetando la

(14) LAJUGIE, DELFAUD y LACOURT: *Ob. cit.*

(15) SÁENZ DE BURUAGA, G.: *Ob. cit.*

propiedad privada (art. 33.1) y la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (art. 38), reconoce, sin embargo, la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2) y la posibilidad de que, precisamente por razón del equilibrio del nivel de vida y del desarrollo regional, los poderes públicos modernicen y desarrollen todos los sectores económicos (art. 130.1) y el Estado planifique la actividad económica general (art. 131.1). La compatibilización de estos principios va a suponer la concertación de los distintos elementos de la Comunidad implicados en la elaboración de los planes y la utilización preferente de las medidas estimulantes sobre las compulsivas, pero va a permitir también un mayor intervencionismo de los poderes públicos que el hasta ahora existente.

El procedimiento

La política regional, como cualquier otra política, debe perfilar con toda nitidez sus líneas maestras y ordenar todas sus acciones en forma coherente.

Para lo primero la propia Constitución prevé en el artículo 131 que el Estado, cuando pretenda equilibrar y armonizar el desarrollo regional, podrá, mediante ley, planificar la actividad económica general, para lo cual el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, debiendo constituirse a tal fin un Consejo. Las líneas maestras de la política regional deben contenerse, pues, en ese plan —hecho precisamente para corregir los desequilibrios regionales—, el cual debe permitir la integración de los distintos programas económicos regionales y los intereses de los grupos sociales y económicos más representativos, en un todo que trascienda al conjunto de sus partes.

Para lo segundo, el órgano que asuma la responsabilidad de la política regional deberá disponer de un poder integrador de las actuaciones dispersas, para hacer realidad el principio de unidad de acción y montar en consecuencia una estrategia operativa.

Todo esto supone el hacer una serie de determinaciones, como:

1.º Fijar las cuotas asignables a cada región para complementar las acciones que cada Comunidad Autónoma emprenda para corregir sus propios desequilibrios.

2.º Perfilar las zonas del territorio nacional receptoras de recursos.

3.º Especificar las actividades que dentro de las zonas escogidas habrán de beneficiarse del régimen de ayudas.

4.º Concretar los techos de las ayudas para las distintas actividades.

5.º Establecer el procedimiento a seguir para la tramitación de las peticiones y el otorgamiento de las ayudas, procurando:

- Dar la mayor difusión al procedimiento y hacerlo reglado con el fin de aumentar la eficacia del sistema y asegurar su objetividad.
- Sintonizar el régimen de peticiones con el procedimiento de elaboración del plan mediante la adecuada canalización de aquéllas.
- Unificar todo el sistema de expedientes al objeto de evitar al administrado innecesarios peregrinajes por las dependencias administrativas o la tentación de acumular ayudas más allá de lo legalmente permitido.
- Recabar de los interesados toda la información y datos necesarios para posibilitar el examen de la documentación y conocer con mayor exactitud la viabilidad de los proyectos y garantizar en consecuencia el acierto de las resoluciones.
- Simplificar y acelerar los trámites para agilizar la actuación y conseguir que las ayudas lleguen a sus destinatarios a tiempo.
- Y realizar una labor de seguimiento y control de las ayudas otorgadas.