

Aspectos de la Administración regional

por

RAMON MARTIN MATEO

SUMARIO: I. LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA REGIONAL PARA EL EQUILIBRIO ECONÓMICO. A) *Aproximación al concepto de Región: a) Región histórica. b) Región geográfica. c) Región económica. d) Región administrativa. e) Región política.* B) *La utilización en nuestro país de un sistema regional.* C) *Esponaneísmo económico y desequilibrio regional.*— II. LA REGIÓN COMO POSIBLE ÁMBITO ADMINISTRATIVO. A) *Circunscripciones tradicionales administrativas y circunscripciones regionales.* B) *Modalidades generales de acción regional y su valoración: La «politización» de las autonomías administrativas regionales.* C) *Concretos ámbitos de posibles autonomías administrativas regionales: 1. La Administración periférica. 2. Administración institucional. 3. Administración local. 4. La moderna Administración para la promoción económica. 5. Otras posibles soluciones.*

I. LA ACCION ADMINISTRATIVA REGIONAL PARA EL EQUILIBRIO ECONOMICO

A) APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE REGIÓN.

Parece inexcusable, antes de abordar de lleno la problemática de la política administrativa regional, intentar fijar, siquiera sea a grandes rasgos, cuál sea el concepto de Región de que ha de partirse como *sustratum* físico de las decisiones político-administrativas que se adopten y como base de una orientación económica que tome en consideración estas circunscripciones. En la idea de la Región pueden venir incluidos los siguientes aspectos:

a) *Región histórica* (1). Estas regiones, que suelen tener un claro entroncamiento con las delimitaciones políticas que precedieron a la instauración de las nacionalidades, toman en consideración factores de índole diversa, como son las singularidades folklóricas, étnicas, lingüísticas, culturales, etc. Este planteamiento es hoy escasamente trascendente, con carácter exclusivo, puesto que parece claro que estas sustantividades no pueden servir de punto de partida para el desmontaje regresivo de logros políticos irreversibles y el fraccionamiento de nacionalidades laboriosamente, en muchos casos, conseguidas. Ello no es obstáculo para que estas circunstancias puedan ser tenidas en cuenta para la estructuración sociológica de las regiones y su eventual equipamiento administrativo y económico, si pueden ser conjugadas con otros factores también relevantes que hoy tienen, sin duda, la primacía.

b) *Región geográfica* (2). Para este tipo de Región, circunscrita de acuerdo con los datos geofísicos, vale lo dicho en el apartado anterior, en el sentido de que el clima y sobre todo la orografía suministrarán puntos de apoyo no desconocibles para una estructuración regional. Resulta indudable que la geografía determina circunstancias por sí mismas decisivas para el trazado de estos perfiles, en cuanto que, por ejemplo, pone barreras naturales a la dispersión de los asentamientos y favorece la primacía de los polos de atracción y núcleos de aglutinamiento regional. Ciertas operaciones administrativas especiales parten precisamente de estos supuestos, como son, por ejemplo, las que se centran en torno a cuencas hidrológicas, costas, macizos montañosos o, ya con base más general, en localizaciones insulares.

c) *Región económica*. La determinación de estas regiones, que

(1) BRAÑAS: *El regionalismo. Estudio sociológico y literario*, 1889. CARRERERO: *La cuestión del regionalismo castellano*, 1918. CASAS FERNÁNDEZ: *El regionalismo en Cataluña*, 1893. JAUME: *El separatismo en Cataluña*, 1907. NÚÑEZ Y FLAQUER: *El regionalismo*, 1900. ORUETE: *Ante el problema regionalista*, 1907. ROVIRA Y VIRGILI: *El nacionalismo catalán* (s. f.). ROYO-VILLANOVA: *La descentralización y el regionalismo en España*, Zaragoza, Imprenta Nacional, 1900; *El problema catalán*, 1908. SARIA: *Ideología del nacionalismo vasco*, 1918.

(2) DANTÍN CERECEDA: *Resumen fisiológico de la Península Ibérica*, Madrid, 1912, y del mismo, *Las regiones naturales de España*, Madrid, 1942. REPARAZ, Gonzalo: *La constitución natural de España*.

normalmente tendrán una base complementaria en los factores antes enumerados, es una tarea de reciente afrontamiento que ha sido impulsada principalmente por motivaciones conectadas con los actuales objetivos planificadores. Unas veces se parte del concepto de Región homogénea determinada por la identidad de los problemas que afectan a un área concreta que dispone de estructuras comunes utilizadas por todo el sector y que permiten un tratamiento diferenciado. Otras se recurre a la idea de la Región socio-económica, que, según GONZÁLEZ PAZ (3), «vienen constituidas por la agrupación de zonas geográficas limítrofes unas de otras, que ofrecen, en lo económico-social, aspectos de complementariedad y cuya principal característica es la de mantener entre sí relaciones globales más estrechas que las existentes con zonas de diferente Región. Se agrupan generalmente en torno a una gran ciudad o zona preferencial, que ejerce, de hecho, una rectoría cultural, social y económica, basada en su favorable situación respecto a la red de comunicaciones y en un proceso histórico que lleva a una concentración en la misma de un gran número de servicios». Ahora bien, parece que a efectos del presente estudio pueden fundirse ambos criterios, dado que, indudablemente, la delimitación de una Región socio-económica implica cierta homogeneidad de problemas y estructuras. En todo caso, esto es lo verdaderamente importante y lo que caracteriza a estas delimitaciones frente a las circunscripciones administrativas tradicionales; debe prescindirse de toda radicalidad de trazado. Incluso el propio criterio de polarización nuclear de la Región es susceptible de correcciones, en el sentido de que si bien son siempre detectables centros principales de atracción, cabe reconocer dentro de la Región centros secundarios e incluso identificar ésta por su polarización en torno a ejes trazados entre centros primarios. Por otra parte, la corriente positiva de atracción puede coonestarse para la fijación de las regiones por la precisión de zonas contrarias de desatracción hacia áreas regionales limítrofes, fijándose aquí las barreras regionales, barreras éstas que, como todo este nuevo

(3) «El desarrollo regional desde el punto de vista económico». Discurso de recepción en la Academia de Doctores de Madrid, 18 de junio de 1964, página 88.

afrentamiento regional, tiene un carácter de gran fluidez y son susceptibles de continua corrección, de acuerdo con la progresión de la economía de un país y las nuevas interrelaciones que se originan (4).

d) *Región administrativa* (5). En realidad, este tipo de Región no supone más que la institucionalización de alguna de las modalidades regionales anteriormente expuestas, bien para fines concretos de la Administración, bien para fines generales, operando como circunscripción superior a la Provincia o al Departamento, con la inclusión o no de fórmulas autonómicas descentralizadoras que impliquen a los administrados en las tareas de la Administración. Cabe, aunque ello se separe de la Administración tradicional, incluir en este concepto a las regiones delimitadas a efectos del planeamiento y ejecución del desarrollo, si éste tiene, además de su dimensión sectorial, una dimensión regional (6).

(4) GONZÁLEZ PAZ: «El desarrollo regional desde el punto de vista económico», Madrid, 1964. MARTÍN LOBO: «Presupuestos para una hipótesis de división regional en España», en *Revista de Economía*, núm. 87. MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: «Problemática general de la vida masiva en los núcleos urbanos contemporáneos», Ponencia 1.ª de las Jornadas de Población, Madrid, mayo 1966. MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Áreas metropolitanas de España*, Madrid, diciembre 1965. MONIER: *Région et économie régionale*, París, 1965. NOVE: *La economía soviética*, Madrid, 1965. SEMINARIO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS: *Perfiles económicos de las regiones españolas*, Madrid, 1964. TAMAMES: *Estructura económica de España*, 2.ª ed., Madrid, 1964. VICÉN VIVES: *Historia económica de España*, 3.ª ed., Barcelona, 1964.

(5) *Vid.* ALBI: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966. CARRO MARTÍNEZ: «La reforma de la Administración a nivel territorial», en *Problemas políticos de la Vida local*, vol. IV. MEYLAN: *Reforma en los Departamentos y Regiones de Francia*, Madrid, 1965. DEL MORAL: «Perspectivas del nuevo regionalismo», *Problemas políticos...*, vol. IV. DE LA OLIVA: «Problemas actuales de la Administración española». Conferencia pronunciada en la Escuela de Estudios Jurídicos del Ejército el 9 de marzo de 1966. DE LA VALLINA: «Naturaleza jurídica de la Región», en *Problemas políticos de la Vida local*, volumen IV; «Problemática actual de la Administración periférica», en *D. A.*, número 100, págs. 327 y sigs. COLE: *Regional and local government*, London, 1947. COLE: *Local and regional government*, London, 1947. DICKINSON: *City, Region and Regionalism*, London, 1952. FESLER, James W.: *Area and Administration*, University of Alabama Press, 1949, 158 págs. LIPMAN: *Local Government Areas*, Oxford, 1949.

(6) *Vid.* MARCHAL: «Provincia, Región y desarrollo económico», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 7, 1966. MEYLAN: *La organización administrativa de los Planes de Desarrollo*, Madrid, 1966. NAVARRO-SÁNCHEZ PINTO: *El desarrollo económico-social y la reforma de la Administra-*

e) *Región política* (7). A diferencia de las regiones administrativas, estas regiones vienen dotadas de poderes decisorios directamente entroncados con la Constitución, que incluyen la integración de la voluntad política de los ciudadanos regionales, canalizada a través de la adopción de instrumentos normativos

ción periférica en Francia, Madrid, 1965. QUERMONE: «Planification régionale et réforme administrative», en *Administration traditionnelle et planification régionale*, París, 1964.

(7) Con relación a Italia, puede consultarse: AMBROSINI, G.: *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bolonia, 1957. S. D'AMELLO: «Autonomía regional a Stato unitario», en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1924. AMORTH: *La Costituzione italiana. Commeto sistematico*. Milán, 1948; «L'attività amministrativa delle Regioni», en *Atti del Primo Convegno di Studi Regionali*, Padua, 1955. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, Milán, 1949. BASCHIERI, BIANCHI, D'ESPINOSA, GIANNATTASIO: *La Costituzione italiana*, Florencia, 1949. BENEVENUTI: «Risultati e prospettive dell'attività regionale», en *Atti del Primo Convegno di Studi Regionali*, Padua, 1955. CALENDÀ: *La regione nell'ordinamento amministrativo italiano*, Roma, 1895. CASTELLINO: «Fines e instrumentos de la política agraria en el marco del desarrollo económico del Mediodía de Italia», en *Economía*, número 71, pág. 563. CERETI: *Corso di Diritto costituzionale italiano*, Turín, 1948. CESAREO: *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e della province di Trento e Bolzano*, Milán, 1957. CRISAFULLI: «La legge regionale nel sistema delle fonti», *Ammin. Civile*, núm. 23. DE GENNARO: «Stato e Regione», en *Scritti di Diritto Pubblico*, 1955, vol. I, pág. 285. ENTRENA CUESTA: «La actividad administrativa de las regiones en Italia», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, 1957, págs. 66 y siguientes; «La reforma de la Administración pública en Italia», en *R. A. P.*, número 20, y «La actividad administrativa de las regiones en Italia», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, número 91, págs. 66-79. FALZONE: «Il patrimonio regionale», Milán, 1951. FERRANDO BADÍA, J.: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962, págs. 280 y 297; *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, 1965. GALEOTTI: «Osservazioni sulle legge regionale come specie della legge in senso tecnico», en *Rivista Trimestrale Diritto Pubb.*, 1957, pág. 76. GASCÓN Y MARÍN: «Las regiones en la nueva Constitución italiana y el precedente español», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 43, 1949, págs. 2-13. GASPARRI: «La norme de attuazione degli statuti regionale speciali», en *Amministrazione Civile*, núm. 23. GIANNINI: «Il decentramento amministrative nell'quadre dell'ordinamento regionale», en *Ammin. Civile*, núm. 23. GIOVENCO: «Principii dell'ordinamento giuridico dello Stato e potestà legislativa delle Regioni», en *R. T. Diritto Pubb.*, 1956, pág. 456; «Natura giuridica della regione», en *R. T. Diritto Pubb.*, 1957, págs. 419 y sigs. GUILLAUME: «La nouvelle Constitution italienne et le régionalisme», en *La Revue Politique et Parlementaire*, abril-mayo 1948. LIVIO-PALADIN: «Il limite di merito delle leggi regionali», en *R. T. Diritto Pubb.*, 1957, pág. 624. LIET-VEAUX: *Le régionalisme constitutionnel*, París, 1943. LUCATELLO: «Lo Stato regionale come nuova forma di Stato», *Atti del Primo Convegno di Studi Regionali*, Padua, 1955. LUCIFREDI, R.: «Limiti dell'ordinamento regionale», en *Nuova Rassegna*, Roma, 1950, páginas 162-167. MARIANI: *La regione e il governo locale*, Milán, 1966,

equiparados a la Ley. Su diferencia con los Estados federales radica fundamentalmente en la intensidad con que pueden ejercerse estos poderes en la mayor o menor amplitud de la reserva de sectores de gestión independiente, realizada por la Constitución (8).

B) LA UTILIZACIÓN EN NUESTRO PAÍS DE UN SISTEMA REGIONAL.

Descartada la posibilidad, a la vista de los textos fundamentales de nuestro ordenamiento, de un regionalismo político de carácter similar al plasmado con anterioridad en textos o proyectos

MARIANI: «La facolte de la regione in materia di disertazione legislativa di urgenza», en *Il Corriere Amministrativo*, núm. 6. MARTINES: «La organizzazione regional en Italia», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, número 4, 1964; «Studio sull'autonomia política delle regioni in Italia», en *R. T. Diritto Pubb.*, 1956, pág. 100. MARTINES, Temístocles: *Il consiglio regionale*, Milán, 1961. MIELE: «Caratteri dell'ordinamento regionale», en *Nuova Rassegna*, 1949; «La regione», en *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, dirigido por CALAMANDREI y LEVI, Florencia, 1949; *La regione nella Costituzione italiana*, Florencia, 1949, págs. 15 y sigs. MORTATI: «I limiti delle legge regionale», en *Ammin. Civile*, núm. 23. MUSACHIA: «I rapporti fra privati e la potestà legislativa regionale», en *R. T. Diritto Pubb.*, 1956, página 76. PRINCIVALLE: «Funcione delle norme di attuazione degli statuti regionali», en *Ammin. Civile*, núm. 23. O. RANELLETTI: *Istituzioni di Diritto pubblico. Il nuovo Diritto pubblico della Repubblica italiana*, Parte general, Milán, 1948. REPACI, A.: «Sulla natura giuridica dell'ente regionale», en *Foro Padano*, IV, Roma, 1948, págs. 55 y sigs. RIZZO: *La regione*, Roma, 1947. RONCHEY, A.: *Le autonomie regionale e la Costituzione*, Milán, 1952, páginas 55-66. RUINI, M.: «Decentramento ed autonomie regionale», en *Verso la Costituente*, Roma, 1945, págs. 113 y sigs. SALEMI: «L'attività amministrativa della regione siciliana», en *Atti cit.*, págs. 249-263, en especial el núm. 9; «L'autonomia de la regione siciliana», en *Nuova Rass.*, 1948. TENA YBARRA: «La Región en la nueva Constitución italiana», en *Rev. de Administración Pública*, núm. 1, 1950, págs. 235-260. VIRGA: *La regione*, Milán, 1949. VITTA: *Il regionalismo*, Florencia, 1922.

(8) Vid. ALVAREZ GENDÍN, S.: «Federalismo y autonomismo», en *Rev. de Derecho Público*, Madrid, 1931, págs. 167-170. AMBROSINI, G.: «La fine del federalismo in Germania ed i nuovi rapporti fra Reich e Länder», en *Riv. di Diritto Pubblico*, 1933, págs. 406-444; «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dell'autonomia regionale», en *Riv. di Diritto Pubblico*, 1933, págs. 92-100. CADOUX, Charles: «L'avenir de la décentralisation territoriale», en *L'Actualité Juridique*, 1963, núm. 5, págs. 268-272. JOVAN DJORDGEVICH: *Yugoslavia, democracia socialista*, Méjico, 1961. FRIEDRICH: «Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica del federalismo», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 4. GIOVENCO: *Autarchia amministrativa e governo locale*, Empoli, 1946, págs. 11 y 48. LUCATELLO, G.: *Lo Stato federale*, Padua, 1939, págs. 79 y sigs. D'ORS: «Nacionalismo en crisis y regionalismo funcional», en *Papeles del oficio universitario*, Madrid, 1961. OBERREIT: «Le gouvernement régional en Allemagne orientale depuis la guerre», en *R. A.*, 1956, pág. 307.

legislativos y constitucionales (9), queda tan sólo por examinar la virtualidad de formulaciones administrativas de base regional y cuáles serían las áreas sobre las que habían de desarrollarse, tanto las actividades administrativas periféricas tradicionales como las determinadas por las nuevas preocupaciones económicas y estimuladoras. Parece indudable que para la determinación de estas áreas, supuesto indispensable de los anteriores montajes, habrá de partirse de criterios socio-económicos con las correcciones antes expuestas, dado que éstos son los únicos que legitimarían la institucionalización de la Región administrativa determinada por los imperativos actuales. En este sentido se han hecho recientemente intentos sumamente apreciables de identificación de áreas regionales en España (10).

(9) Sobre este tema se ha producido en épocas pasadas una abundante bibliografía; así, ARRESE: *Descentralización universal o el Fuero vascongado*, 1873. BARRAIL, H.: *L'autonomie régionale en Espagne*, Aix-en-Provence, 1933, págs. 4 y 183-185. CARENA: «Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola», en *Annali di Scienze Politiche*, Universidad de Pavía, 1932, págs. 165 y sigs. COMPANYS: En *Diario de Sesiones* (4-9-31), núm. 33, pág. 771. D'ASCOLI, C. A.: *La Costituzione espagnole de 1931. Les origines. Les sources. Les traits caractéristiques*, París, 1932, páginas 77 y 149-156. GARCÍA OVIEDO, C.: «La nuova Costituzione spagnola», en *Rivista di Diritto Pubblico*, I, Roma, 1932, págs. 188 y sigs. GIANNINI, A.: *La Costituzione spagnola del 1931*, Roma, 1934, pág. 18. JIMÉNEZ DE ASÚA: En *Diario de Sesiones* (27-8-31), núm. 28, pág. 645; *Constitución de la República española*, Madrid, 1932, pág. 5. JORDANA: «El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas», en *R. E. P.*, núm. 1941, página 637. LLORÉNS, E. L.: «La autonomía regional en la integración política», «La autonomía del Estado moderno», «El Estatuto de Cataluña», *Textos parlamentarios y legales*, Madrid, 1932, págs. 148-161. MANSSO Y ESCOFFET y GAY DE MONTELLÁ: *L'Estatut de Catalunya*, Barcelona, 1933, pág. 12. MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: «La nouvelle Constitution espagnole», en *Revue Politique et Parlementaire*, C. L., París, 1932, págs. 129 y sigs. ORTEGA Y GASSET: En *Diario de Sesiones* (4-9-31), núm. 33, págs. 774-775. ORTEGA Y GASSET y BOTELLA: «Discursos», en *Diario de Sesiones...* cit., núms. 28, 29, 31, 32, 33 y 35, páginas 643-827. ORTEGA Y GASSET: *La redención de las Provincias y la dependencia nacional*, 1927. PÉREZ DÍAZ: *La cuestión regional y las autonomías*, 1908. PIERANDREI, F.: *La Costituzione spagnola del 9 dicembre*, Florencia, 1946, págs. 39-44. POSADA, A.: *La nouvelle Constitution espagnole*, París, 1932, páginas 136 y sigs. VILLANOVA: «El Estado integral», en *Rev. de Derecho Público*, IV, Madrid, 1935, pág. 262. SÁNCHEZ TOCA: *Regionalismo, municipalismo y descentralización*, 1891, reimpresión 1921.

(10) Entre ellos podemos señalar el efectuado con ocasión del Primer Congreso Sindical de 1961. El Gabinete Técnico del Consejo Económico-Sindical Nacional considera, por su parte, las siguientes regiones: *Cantábrica, Nordeste, Levante, Ebro, Central, Sudeste, Extremeña, Andalucía, Galicia,*

C) ESPONTANEÍSMO ECONÓMICO Y DESEQUILIBRIO REGIONAL.

Con arreglo a los principios de la economía clásica liberal, la localización de las industrias y la puesta en valor de los recursos naturales se realizaría únicamente bajo los imperativos de los menores costos para el empresario, lo que produce una tendencia automática a las agrupaciones empresariales de sello polarizado y espacialmente aglutinado, frente a la óptima estructuración in-

Canarias, Duero. Por su parte, GONZÁLEZ PAZ, *El desarrollo regional desde el punto de vista económico*, Madrid, 1964, partiendo de la Provincia como unidad estadística y comparando los niveles de rendimiento por habitantes, densidad de población, índice de desarrollo, estructura de la población, demografía, movimientos migratorios y relaciones comerciales y humanas, considerando además los factores orográficos que constituyen un obstáculo importante a la fluidez de las comunicaciones, delimita como regiones socio-económicas, casi coincidentemente con la clasificación anterior:

NOROESTE	Pontevedra, Coruña, Lugo y Orense.
CANTÁBRICO	Guipúzcoa, Vizcaya, Alava, Navarra, Santander, Oviedo y Logroño.
ARAGÓN	Zaragoza, Huesca y Teruel.
NORDESTE	Barcelona, Tarragona, Baleares, Gerona y Lérida.
LEVANTE	Valencia, Castellón, Alicante, Murcia y Almería.
ANDALUCÍA	Sevilla, Huelva, Cádiz, Córdoba, Málaga, Jaén y Granada.
DUERO	Valladolid, Palencia, Segovia, Burgos, León, Soria, Salamanca, Zamora y Avila.
CENTRO	Madrid, Guadalajara, Ciudad Real, Toledo, Cuenca y Albacete.
EXTREMADURA	Badajoz y Cáceres.
CANARIAS	Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

El Seminario de Estudios y Publicaciones, en una investigación realizada bajo la dirección del profesor SAMPEDRO, *Perfiles económicos de las regiones españolas*, Madrid, 1964, utilizando un método inverso, consistente en detectar las zonas de dispersión en lugar de las de atracción, configura once regiones peninsulares y dos insulares:

GALICIA	La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
ASTUR-LEONESA	León y Oviedo.
NORTE Y EBRO	Alava, Guipúzcoa, Logroño, Navarra, Santander y Vizcaya.
DUERO	Avila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.
ARAGÓN	Huesca, Teruel y Zaragoza.
CATALUÑA	Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.
EXTREMADURA	Badajoz y Cáceres.
CENTRO	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid y Toledo.
LEVANTE	Alicante, Castellón, Murcia y Valencia.

terrelacionada del espacio económico en el que armónicamente se distribuyen las empresas, con sujeción no sólo a las individuales ventajas de sus titulares, sino a las aspiraciones colectivas de la comunidad nacional.

Ello determinó lo que se ha denominado cantonalismo económico (11), impulsado por razones geográficas, históricas y sociológicas, fatal para la interconexión o intercomunicación económica regional. Modernamente, pues, se han puesto seriamente en entredicho estas posibilidades decisorias y limitadas de los empresarios, restringiéndose, aun en Naciones tan respetuosas para las iniciativas individuales como Inglaterra, las libres determinaciones de radicaciones industriales (12).

Ha quedado de manifiesto, a la luz de la moderna ciencia eco-

GUADALQUIVIR	Cádiz, Córdoba, Huelva, Jaén y Sevilla.
SUR	Almería, Granada y Málaga.
BALEARES	Baleares.
CANARIAS	Las Palmas y Tenerife.

Por último, y para la determinación de los polos de atracción regional, puede ser de interés el estudio realizado por el Ministerio de la Vivienda sobre las áreas metropolitanas de España, *Áreas metropolitanas de España*, Madrid, 1965, en el que se ha llegado a su determinación mediante la valoración de los territorios que cumplen las siguientes condiciones simultáneas:

- 1.ª Contener un Municipio que tenga por lo menos 50.000 habitantes.
- 2.ª Alcanzar 100.000 habitantes en el conjunto del área abarcada por el Municipio principal y todos los demás que cumplan las condiciones que se señalan a continuación:
 - 3.ª La concurrencia de las siguientes circunstancias:
 - a) Una densidad demográfica municipal mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado.
 - b) Un índice de crecimiento demográfico municipal mínimo en el período comprendido entre 1930 y 1960 del 152 por 100 (15 por 100 decenal acumulativo), o una densidad demográfica municipal de 700 o más habitantes por kilómetro cuadrado.
 - c) Formar con el territorio del Municipio principal un área continua, bien por contacto directo o a través de otros términos municipales en los que se haya comprobado concurren las circunstancias anteriormente expuestas.

Estas áreas vienen localizadas en: *Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Zaragoza, Málaga, Oviedo, Murcia, Alicante, Las Palmas, San Sebastián, Santa Cruz de Tenerife, Córdoba, Gijón, Jerez de la Frontera, Granada, La Coruña, Cádiz, Palma de Mallorca, Valladolid, Vigo, Cartagena, Badajoz, Santander y Pamplona.*

(11) VICÉN VIVES: *Historia económica de España*, pág. 36.

(12) Sobre este tema, por todos, SAMPEDRO, *Principios prácticos de la localización industrial*, Madrid, 1957, págs. 7, 11, 325 y 328 y sigs.

nómica, que los menores costos apreciados por los empresarios al adoptar su decisión, no lo son contemplados desde un nivel más amplio. Es decir, el establecimiento de los servicios complementarios de los que se beneficia la nueva industria, grava con más intensidad la economía del país cuando las localizaciones se efectúan en aglomeraciones ya muy densificadas. Los empresarios se benefician así de economías externas sufragadas por regiones menos favorecidas.

Estas tendencias juegan inexorablemente en favor del crecimiento desmesurado de las aglomeraciones urbanas de índole metropolitana, con todas las indeseables secuelas que ello lleva consigo. Las regiones en que éstas radican tienden así a aumentar indefinidamente su peso económico comparativo en el contexto territorial total del país, absorbiendo las potencialidades humanas más importantes de otras regiones, a las que se condena paralelamente a una regresión de su potencialidad económica. Este férreo círculo de consecuencias en cadena ocasionado por el trasvase de recursos de unas regiones a otras se refuerza con la descapitalización de las menos evolucionadas, que se ven, pues, inermes para romper su inercia depauperadora. Con ello, la economía general del país sufre también, al abandonarse posibles fuentes productivas de recursos y, sobre todo, se desequilibra la consecución de óptimos sociales en las inversiones, alejándose del mínimo vital a los habitantes de extensas zonas, que se ven forzados a abandonarlas.

La regionalización de la economía (13) constituye en este sen-

(13) Vid. al respecto AUSTROY: *Le scandale du développement*, París, 1965. AKERMAN: «Une théorie générale du développement économique», *Economie Appliquée*, junio 1959. BAUCHET: *La planification française*, París, 1962, páginas 214, 217, 219 y 220. DI BRUNO: *Quelques aspects du développement économique de la Sardaigne*, 1932. CAILLUT, Robert: *La terre, l'homme et la cité*, Editions Ouvrières. E. H. DE CARMOY: «Les organisations professionnelles et l'expansion économique régionale», en *R. F. S. P.*, 1956, núm. 2, pág. 277. CHOLANOVITZ, Branco: «Les méthodes d'industrialization des régions sous-développées de Yougoslavie», Conferencia de Estudios sobre problemas de desarrollo, Alcalá de Henares, abril 1961, O. E. C. E. / A. E. P. COMITÉ DE MINISTROS PARA EL MEZZOGIORNO: «Rapporto conclusivo della Commissione Economica di Studio per il Piano di Rinascita della Sardegna», 1958, publicado también por la Región Autónoma de Cerdeña; «Rapporto conclusivo del Grupo di Lavoro per il Piano di Rinascita della Sardegna», Roma, 1959, publicado por la Región Autónoma; «Rapporto conclusivo del Grupo di La-

tido un recurso indispensable que permite, con el concurso del Estado, paliar estos movimientos, armonizando la estructura económica nacional y aconsejando las inversiones allí donde la Nación las juzgue más oportunas, evitándose los extremos desequilibrios y la depauperación de amplias zonas, frente al enriquecimiento y gigantesca concentración de otras. La delimitación regional socio-económica y la adopción sobre esta base de medidas estimulato-

voro per il Piano Economico della Calabria», Roma, 1958. CENTRE FRANÇAIS D'ÉCHANGES E DOCUMENTATION TECHNIQUES: Coloquio italo-francés sobre técnica científica de la Administración, Abadía de Royaumont (Seine et Oise), mayo-junio 1960. CONGRESO DE ECONOMISTAS DE LENGUA FRANCESA: *Problèmes de développement régional*, 1959, ed. Cujas. CORBIERE, M. R.: «Les grands aménagements régionaux dans le monde», *Revue de l'Economie Méridionale*, número 24, oct.-dic. 1958. DELEGACIÓN NACIONAL DE PRENSA, PROPAGANDA Y RADIO DEL MOVIMIENTO: *Promoción regional del desarrollo económico*, Madrid, 1961. DEYTON: *L'Administration régionale et locale de la France*, París, 1960. EDGE: «La planification régionale en Norvege», en *R. I. S. A.*, 1955, pág. 556. F. A. O.: *Proyecto de desarrollo de la Región mediterránea*, España, 1959. FOSSI, G.: «Sulla pianificazione regionale in Sicilia», en *Bolletino della Società Geografica Italiana*, 1958. FYOT, J. L.: «Les zones de crisis aux Stats-Unis. Problèmes de politique économique», *Economie Appliquée*, oct.-dic. 1957. GOTTMAN: *L'aménagement de l'espace*, A. Colin, París, 1952. HERMIDA: «Las regiones en el desarrollo económico», conferencia pronunciada en el Instituto de Cultura Hispánica el 8 de marzo de 1963. HOOVER: *La localisation des activités économiques*, Ed. Ouvrières, París, 1955. ISARD: «Les techniques d'analyse pour la planification nationales et regionales», Informe a la Primera Conferencia de Estudios de Desarrollo económico regional, Bellagio, 1960; «The Value of the Regional Approach in Economic Analysis», en el volumen *Regional in Come*, pág. 69, Princeton University Press, Princeton, 1957. JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE: *Rhône-Alpes. Plan régional de développement et d'aménagement*, París, Imp. des Journaux Officiels, 1960; *Région Midi-Pyrénées. Programme d'action régionale*, París, Imp. des Journaux Officiels, 1959; *Région de Bretagne. Programme d'action régionale*, París, Imp. des Journaux Officiels, 1956; *Provence-Côte d'Azur. Plan régional de développement et d'aménagement*, París, Imp. des Journaux Officiels, 1961; *Auvergne. Plan régional de développement et d'aménagement*, París, Imp. Journaux Officiels, 1961. LAJUGIE, J.: «Les conditions d'une politique de développement régional pour les pays du Marché Commun», Informe al Congreso de Economistas de Lengua Francesa, París, 1959, y publicado por la *Revue d'Economie Politique*, mayo-junio 1959; «Décentralisation industrielle, reconversion, aménagement du territoire», *Revue Juridique et Economique du Sud-Ouest*, Série Economique, núm. 2, 1956. LARTISIEN: «Les sociétés de développement régional», en *Plans et Programmes régionaux d'expansion économique*, suplemento de *Cahiers de la Conférence Nationale des Comités Régionaux d'Etudes*, 1956, págs. 72-76. LEBASSE: *La planification régionale de l'organisation del espace*, Université du Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1959-60. LELONG: «Une méthode d'analyse des économies régionales», *Rev. Promotios de E. N. A.*, núm. 51. LOSCH, August: *Teoria eumónica espacial*, Buenos Aires, 1957. MARRAMA, Vittorio: *Saggio sullo sviluppo economico dei*

rias de las inversiones por vía de desgravaciones fiscales, canalización del ahorro, crédito oficial, etc., dentro del ámbito de la planificación económica y demás programas macroeconómicos, constituye una indudable vía de solución que podrá venir, sin duda, reforzada por otro tipo de actuaciones.

II. LA REGION COMO POSIBLE AMBITO ADMINISTRATIVO

A) CIRCUNSCRIPCIONES TRADICIONALES ADMINISTRATIVAS Y CIRCUNSCRIPCIONES REGIONALES.

Como es sabido, el origen de las vigentes circunscripciones administrativas continentales tiene su entronque en la obra de la Revolución y la posterior distribución y organización napoleónica. Los revolucionarios, animados de la idea de hacer imperar la voluntad general sobre todos los particularismos feudalizantes del régimen anterior, trazaron netamente sobre el mapa de la

paesi arretrati, Einaudi, Turín, 1958. MARIANI: *Les chemins de la réforme administrative*, París, 1958, pág. 108. MARTÍN LOBO: *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*, separata de la *Revista de Estudios Agro-sociales*, Madrid, 1961; *Los planes de desarrollo regional, objetivo y obra de las clases medias*, Madrid, 1962. MILHAU, J.: «Les objectifs et les principes d'une politique des économies régionales», *Revue de l'Economie Meridionale*, núm. 17, enero-marzo 1957. MYRDAL: *The political element in the developpement of Economic Theory*, Londres, 1953; *Economic Theory and Under-developped Regions*, Londres, 1957; O. E. C. E.: *Primera Conferencia de Estudios sobre el Desarrollo económico regional*, Bellaggio, junio 1960. ORTEGA GERKE: «La teoría y los objetivos de una política de desarrollo regional», en *Economía*, núm. 73. PÉREZ DÍAZ: *Estructura social del campo y éxodo rural*, Madrid, 1966. FERROUX: «Note sur la notion de poles de croissance», *Rev. d'Economie Appliquée*, núm. 1-2, 1955. RAGNAR NURKSE: *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cult., México, 1955. SAMPEDRO, José Luis: *Realidad económica y análisis estructural*, pág. 167, Aguilar, Madrid, 1959. TALAMONA, Mario: *Aspetti e problemi dello sviluppo economico*, Società Editrici Mondo Economico, Milán, 1958. TRIÁS BELTRÁN: «La planificación regional», en *Problemas políticos de la Vida local*, vol. III. TRIÁS-FARGAS: «El concepto económico de Región: instrumento imprescindible de análisis espacial empírico», *Moneda y Crédito*, págs. 23 a 46, marzo 1957. VITO: «Lo stato presente della teoria sviluppo economico della aree arretrate e il caso dell'Italia», en el volumen I, *Problemi dello sviluppo economico con particolare riguardo alle aree arretrate*, pág. 24, Vita e Pensiero, Milán, 1956; «La théorie économique spatiale et les principes de la politique régionale», Informe al Congreso de Economistas de Lengua Francesa, París, 1959, publicado por la *Revue d'Economie Politique*, nov.-dic. 1959.

antigua Francia las líneas geométricas, racionales y descomprometidas, de las nuevas demarcaciones territoriales. Ahora bien, se ha dicho, y no sin razón, que estas demarcaciones venían determinadas por las condiciones de la época y las posibilidades de sus medios de transporte, por lo que de haberse procedido a esta operación en el momento presente, los resultados hubieran sido sustancialmente diversos. Ello ha animado a algunos autores a proponer una nueva reconsideración de las actuales circunscripciones (14), poniéndolas en función de las autonomías suministradas por los rápidos y modernos métodos de transporte. Con ello, se ha dicho, podrían obtenerse las siguientes ventajas (15) :

— Creación de entidades administrativas más vastas, permitiendo la vuelta al principio de las circunscripciones administrativas polivalentes.

— Creación de Provincias o Regiones que permitan el desarrollo de capitales regionales que favorecerían una mejor actuación administrativa y una mayor actividad intelectual, económica y social, que contrapesaría la influencia de la capitalidad de la Nación.

— Mejor equilibrio entre entidades con un peso económico y social similar.

— Mayor eficacia de la actuación administrativa.

— Reducción del número de altos funcionarios situados a la cabeza de las circunscripciones administrativas, facilitando así las relaciones con las autoridades centrales.

— Facilitación de las medidas de centralización, descentralización y desconcentración.

(14) Las sugerencias en este sentido son antiguas. Vid. CABALLERO: «Proyecto de división territorial de España para todos los ramos del servicio», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 39, 1871, págs. 143-195. SÁNCHEZ RIVERA: «Regiones y Provincias; ventajas de la división política regional sobre la provincial», *Revista de Trabajo*, núm. 58, 1924, págs. 369-371, 379-383 y 420-423. Como ha señalado recientemente F. JÚLBEZ, «a pocos kilómetros de esa capital de Provincia abigarrada de edificios oficiales y oficinas públicas, existe otra pequeña capital de Provincia donde todo vuelve a repetirse». *Gestión de competencias y coordinación de servicios en el Estatuto de Gobernadores civiles en la Provincia*, Barcelona, 1966, pág. 48.

(15) MONIER: *Région et économie régionale*, París, 1965, págs. 18 y 19, Vid. también BANCAL: *Les circonscriptions administratives de la France*, París, 1945, y CLOSON: *La région*, París, 1946.

Pero sea aconsejable o no la sustitución de las actuales Provincias y Departamentos por circunscripciones más amplias de base regional, es lo cierto que la Administración de todos los países no ha podido sustraerse a la necesidad de montar algunos de sus servicios con ámbito supraprovincial o supradepartamental. Así, en Francia se han evaluado hasta 50 distritos de este tipo, y en España, por GARCÍA PASCUAL, se han inventariado 19 demarcaciones regionales (16). Ello sin contar con operaciones administrativas concretas, como las constituidas por el Plan Badajoz, Plan Jaén, Plan Tierra de Campos, Plan de Expansión de La Coruña, los Planes de las Grandes Zonas Regables, etc., y los demás servicios cuya forma de actuación ordinaria debe realizarse, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, sobre ámbitos de planeamiento y gestión que exceden del área provincial (17).

Todo ello, pues, legitima fundadamente un abordamiento integral no episódico y circunscrito de la problemática regional como área de actuaciones administrativas, superando consciente

(16) GARCÍA PASCUAL: «La Administración pública y sus divisiones territoriales», *Documentación Administrativa*, núm. 18. «En el Ministerio de Industria, y concretamente en la Dirección General de Industria, existen cinco Delegaciones especiales técnicas de restricciones eléctricas y, además, otras cinco Inspecciones regionales. La Dirección General de Minas y Combustibles tiene diez Regiones inspectoras. En el Ministerio de Educación Nacional existen doce Distritos universitarios. La Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas divide territorialmente a España en seis Confederaciones hidrográficas y cinco Servicios hidráulicos. En el ámbito judicial existen quince Audiencias territoriales. También hay quince Colegios notariales. De la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del Ministerio de Agricultura dependen ocho Divisiones hidráulico-forestales. El Instituto Nacional de Colonización tiene establecidas seis Delegaciones regionales. El Ministerio de Comercio tiene once Delegaciones de Comercio. La Dirección General de Correos y Telecomunicación del Ministerio de la Gobernación tiene catorce Jefaturas regionales. La Dirección General de Seguridad tiene establecidas, para la Policía Armada y de Tráfico, nueve circunscripciones regionales. Los servicios de la Dirección General de la Guardia Civil están divididos territorialmente en Zonas. Hay también nueve Regiones militares, tres Departamentos marítimos y dos Comandancias generales de Bases navales y cinco Regiones aéreas y tres Zonas aéreas. Esta multiplicidad de demarcaciones hace bien patente la necesidad de crear un sistema divisorio supraprovincial que dejara sin efecto la expresada multiplicidad de demarcaciones de esta clase. Sólo en casos debidamente justificados podrían existir, o seguir existiendo, demarcaciones especiales» (*op. cit.*, pág. 10).

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, pág. 114, Madrid, 1961.

y frontalmente los prejuicios que sobre esta materia suelen gravitar y que hacen que las soluciones no sean siempre consecuentes o busquen tímidas vías más o menos enmascaradas.

B) MODALIDADES GENERALES DE ACCIÓN REGIONAL Y SU VALORACIÓN.

Dos preocupaciones distintas, aunque en definitiva coincidentes, animan el abordamiento del problema regional. Desde el punto de vista administrativo, esta dimensión se contempla como un cuadro territorial homogéneo y racional a la vez, que permite una mejor gestión de los servicios tradicionales del Estado. Desde el punto de vista económico, las áreas regionales se proponen, más que como ámbito de administración ordinaria, como área tomada como base para las grandes decisiones de índole económica en materia de inversiones estructurales, planificación y desarrollo. Desde este último punto de vista, la Región puede ser objeto de atenciones globales, bien por los servicios directos del Estado, bien por instituciones públicas específicas, como en el caso del Valle de Tennessee, bien por sociedades de economía mixta o sociedades privadas concesionarias. Otras veces, la acción del Estado es meramente coordinadora o canalizadora de créditos y auxilios económicos, o fiscaliza sobre el terreno las inversiones auxiliadas, facilitando las mismas, como de alguna manera actúan, bien que sobre presupuestos distintos, las Gerencias de los Polos de desarrollo (18).

La «politización» de las autonomías administrativas regionales.

El caballo de batalla de la Región lo constituye, más que su delimitación y utilización como circunscripción administrativa superpuesta o sustitutoria de la Provincia o el Departamento, el carácter que se asigne a la Administración en ella desempeñada, en el sentido de que si habrá de darse entrada o no a la formación de voluntades autonómicas regionales o, por el contrario, su-

(18) Vid. MARTÍN LOBO: *Realidad y perspectivas*, cit., págs. 39 y 40.

pondrá tan sólo un área de gestión más o menos desconcentrada de servicios públicos de organización jerarquizada (19).

Como se ha apuntado anteriormente, la toma de posición frente a las autonomías regionales ha venido cargada de corriente política, normalmente de signo contrario a la que imperaba en el régimen, si fue con alguna violencia sustituido; por ello resulta curioso el constatar cómo el favorecimiento político del regionalismo o su reacción frente a éste no va indisolublemente ligado a las ideológicas de signo tradicional, sino que, paradójicamente, coinciden en esta materia tendencias de las más dispares. En aras de la libertad del ciudadano se pronunciaron los jacobinos contra las Provincias del *ancien régime*, y con base a los mismos principios se pronunciaron federalistas los hombres de la Independencia americana. Por reacción al régimen de Vichy es mirado con desconfianza el regionalismo en la Francia de hoy y tachados de antirrepublicanos sus defensores. Los federalistas alemanes y los regionalistas italianos alzan sus banderas de cara a las tendencias centralizadoras del fascismo y nacionalsocialismo. Anarquistas y ultraderechistas se han mostrado coincidentemente federalistas, y en nuestra Patria los tradicionalistas y los republicanos favorecían las autonomías regionales.

Por esta vía, pues, no es fácil encontrar la solución adecuada. Habrá que contemplar en cada caso las situaciones nacionales que han determinado la adopción de posiciones históricamente prevalentes. Pero aun en aquellos ordenamientos más refractarios a las soluciones regionales se van introduciendo éstas al hilo de la programación y planificación del desarrollo. En un principio, tal es el caso de Francia, la regionalización tiene un carácter incipiente, constituyendo un intento cuajado de reservas y con una significación plenamente funcional y técnica. La regionalización es afrontada desde un plano puramente burocrático, en el que las representaciones sociales tienen a lo más un acceso puramente asesor e informativo. Posteriormente se acentúa tanto la regionalización de los Planes de desarrollo como la mayor intervención ciudadana. Aunque la planificación a nivel regional sigue

(19) Una precisa exposición de esta problemática, en DUERMONNE: *Planification régionale et réforme administrative*, loc. cit., págs. 87 y sigs.

sin ser plenamente democratizada, no faltan voces que propugnan mayores avances en este sentido, pretendiendo dar más peso a los elementos políticos frente a los técnicos, concretando quizá así viejos antagonismos entre la capital y las Provincias. En otro sentido y más avanzadamente se propugna el recurso a la regionalización en cuanto organización que facilitaría la integración europea, evocándose frente a la Europa de las patrias la Europa de las regiones, que daría a toda ella una estructura homogénea compatible con las soluciones federalistas ya adoptadas por alguna de las Naciones de la Comunidad.

C) CONCRETOS ÁMBITOS DE POSIBLES AUTONOMÍAS ADMINISTRATIVAS REGIONALES.

1. *La Administración periférica* (20).

Aunque ello no tiene inmediata conexión con el tema de las autonomías administrativas regionales, sí es, sin embargo, un presupuesto inexcusable para ellas la adopción de alguna fórmula que plasme la institucionalización de la Región. Para ello, sin inventar nada nuevo, bastaría con recurrir a la figura de los Gobernadores generales prevista en el Estatuto de Gobernadores de 1958 (21). Reconociendo además plenamente la realidad también hoy existente de organizaciones administrativas permanentes de ámbito regional, podrían agruparse y organizarse dichas delegaciones en torno al Gobernador general, constituyendo un Colegio de expertos al que podrían incorporarse representaciones regionales. Es claro que no todas las ramas de la Administración podrían beneficiarse de estos intercambios, pero sí posiblemente algunas de ellas, como pudiera ser el caso de los transportes, colonización, ordenación rural, hospitales, etc., que podrían contar con una organización regional, vivamente sentida en muchos casos, como en el últimamente citado, que se coordinaría con los

(20) *Vid.* en general, para este punto, FUEYO, «La distribución orgánica desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento», *Revista de Administración Pública*, núm. 5, págs. 61-86.

(21) Como ha puesto de relieve ORTIZ DÍAZ, «Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales», *D. A.*, núm. 20-21.

distintos servicios a través del Colegio antes citado, e independientemente podría contar también con una representación cualificada de las Corporaciones locales y organizaciones de intereses sectoriales regionales.

Más avanzadamente pudiera pensarse en una reestructuración total de las divisiones administrativas periféricas, superando el actual montaje completo de servicios provinciales, en muchos casos sin contenido suficiente, que determinan la esterilidad gestora de plantillas completas funcionariales y condenan al forzoso absentismo a gran número de servidores cualificados de la Administración, o al menos lo favorecen considerablemente. Por ello, y al igual que se propugna para la Administración de Justicia, pudieran concentrarse a nivel regional los servicios que en muchas Provincias carecen hoy de suficiente trascendencia, respetándose aquellos que, dadas las respectivas características de las mismas, son realmente necesarios, y actuando los demás, bien a través de sucintas Subdelegaciones cuando fuera imprescindible, bien, y esto sería lo realmente fructífero e interesante, a través de las Diputaciones provinciales (22).

2. *Administración institucional.*

Es quizá este campo el que tiene más solera en el ámbito de las autonomías administrativas regionales. Me refiero a las Confederaciones hidrográficas (23), pensadas como un mecanismo integrador y representativo de intereses polarizados o polarizables en torno a las grandes cuencas hidrográficas y que en alguna manera constituyeron, antes de su plena tecnificación y burocratización, auténticos precedentes de las vigentes técnicas de desarrollo regional (24). Por ser connatural a su esencia debería, pues, acentuarse y restablecerse su sentido representativo, bien

(22) Vid. al respecto el sugestivo trabajo de ORTIZ DÍAZ «El desarrollo económico regional. La "Administración de Mision" y las Diputaciones provinciales», en *R. A. P.*, núm. 50, págs. 9 y sigs.

(23) Vid. por todos MARTÍN RETORTILLO, *De la administración autónoma de las aguas públicas*, Sevilla, 1960; «Trayectoria y significación de las Confederaciones hidrográficas», en *R. A. P.*, núm. 25, y últimamente, *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Madrid, 1966.

(24) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, pág. 115.

que estrechamente conectado con las organizaciones incorporadas a la planificación del desarrollo.

3. *Administración local.*

También aquí tenemos precedentes, bien que poco afortunados, del montaje regional. Tal fue el caso de las Mancomunidades provinciales (25), de carácter económico en Aragón y eminentemente político, al menos en su desarrollo, en Cataluña, y que desembocaron aquí en la Generalidad catalana. Pero evitando estos extremos resultados, no cabe duda que los ámbitos autonómicos locales hoy vigentes pueden completarse, en perfecta línea con el carácter asociativo y representativo de las entidades territoriales, con alguna organización supraprovincial que afronte problemas que exceden de los ámbitos provinciales propiamente dichos. Tal es el caso, y para muchas regiones ya apremiante, del Urbanismo, cuya planificación exige espacios cada vez más amplios; del abastecimiento de aguas; de las redes hospitalarias antes aludidas, con singular trascendencia y para determinados establecimientos, como los psiquiátricos y geriátricos, utilizables por más de una Provincia; de las carreteras provinciales, granjas experimentales, etc.; incluso los actuales Planes provinciales de obras y servicios pudieran ser gestionados con mayor fortuna que lo vienen siendo por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, a través de un organismo de vocación regional. Este organismo, simultáneamente, pudiera ser utilizado para la colaboración con las tareas ordinarias de la Administración periférica a nivel regional antes contempladas y con las de la planificación económica que se estudian a continuación.

(25) Vid. GASCÓN Y MARÍN: *Mancomunidades provinciales*, Madrid, 1914. CULI Y VERDAGUER: *Las mancomunidades provinciales*, Barcelona, 1915; *Les mancomunitats*. PRAT DE LA RIBA: *La mancomunidad catalana*, versión castellana de Royo-Villanova, 1917. LIGA REGIONALISTA: *Las mancomunidades*, Barcelona (folleto). GASCÓN Y MARÍN: *Administración provincial española*, Madrid, 1942. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños Municipios*, Madrid, 1964.

4. *La moderna Administración para la promoción económica.*

Es éste, ciertamente, el campo más abonado para la actuación regional y el que ha resucitado y actualizado bajo otro signo este tipo de preocupaciones. Dentro de él podemos distinguir dos sectores de actividades: las que pudiéramos denominar operacionales y que tienen como misión actuaciones localizadas temporal y espacialmente, como los Planes de Jaén, Badajoz, Tierra de Campos, etc., y las generales al servicio permanente del desarrollo económico (26).

En ambos sectores tienen entrada las representaciones regionales, bien que se admita sin reservas que los Planes generales no puedan ser un simple agregado de Planes parciales y que se desnaturalizaría el significado del Plan si las decisiones finales viniesen supeditadas a las voluntades territorialmente localizables. Pero tanto en la fase de documentación y preparación de los Planes como en la de su ejecución y desenvolvimiento puede ser fecunda, e incluso imprescindible, la colaboración de los representantes de los intereses regionales, los cuales permitirían un mejor conocimiento de las necesidades y aspiraciones de la Región y podrían ser implicados en la tarea de ejecución de los Planes, aquí ya con mayor grado de responsabilidad y en lo que toca, por ejemplo, a individualización de subvenciones, vigilancia de compromisos, preparación de superficies industriales, etc., y sobre todo en cuanto al cumplimiento en los respectivos sectores regionales de las previsiones para ellos contenidas en los Planes.

De esta forma se iría paulatinamente creando una nueva conciencia de convivencia supraprovincial de carácter funcional y desvinculada de antiguas preocupaciones segregacionistas, potenciándose, por el contrario, la integración de los diversos sectores en las tareas nacionales del desarrollo y de la Administración. La actuación regional funcionaría complementariamente de la pro-

(26) *Vid.* LÓPEZ SANTAMARÍA: «El Plan Badajoz. Antecedentes, contenido y ensayo sobre sus efectos», *R. E. A. S.*, núm. 6, 1954. MOULIAS, Jean: «Un exemple étranger de planification régional: le Plan de Badajoz», tesis para el Instituto de Estudios Políticos de París, 1958. GÓMEZ AYÁU: «La revolución verde», *Rev. de Est. Agro-sociales*, núm. 1, 1952. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: «Planes de Grandes Zonas Regables. El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria», *R. E. A. S.*, núm. 4, jul.-sep. 1951.

vincial en aquellas materias en que fuese necesario una base más amplia de ejecución y planeamiento. A este nivel se darían cita las Administraciones territoriales inferiores, las organizaciones sociales del tipo de las Cámaras de Comercio y Colegios profesionales y, sobre todo, la Organización Sindical, que ha actuado aquí como pionera animando la celebración de Consejos económicos de ámbito supraprovincial.

5. *Otras posibles soluciones.*

Las anteriores fórmulas serían susceptibles de modulación mediante la introducción de otras variaciones, como pudiera ser la de constituir una Comisión de Coordinación y Planificación como organismo base de la Administración regional bajo la presidencia del Gobernador general, incluyendo en su composición representaciones sindicales, corporativas y municipales y haciendo depender de ella un Comité ejecutivo para las tareas de planificación propiamente dichas, conectado a su vez con los Gerentes de los Polos y de los Planes especiales, y un Consejo de Administración regional que desarrollaría competencias originariamente locales, municipales y provinciales, en un ámbito regional.

Por último, y en conexión con lo indicado anteriormente (27), el afrontamiento integral de las posibilidades ínsitas en la Administración regional para adecuar la distribución de competencias, espacialmente, a las nuevas necesidades de los servicios, concentrando aquéllos en cabeceras regionales y haciendo intervenir a las Diputaciones provinciales para la gestión a este nivel (28), exigiría un planteamiento legislativo, como es lógico, de más envergadura.

(27) *Vid. supra*, pág. 55.

(28) En la línea propugnada por ORTIZ DÍAZ que aquí se sigue.