

## **LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO ESPAÑOLES Y EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA**

**Del Académico Numerario  
EXCMO. SR. DR. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ**

El Profesor D. Fernando Garrido Falla, de la Facultad de Derecho de la Complutense, leyó su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en 1974 acerca de "La problemática jurídica de los Planes de Desarrollo Económico", en el que trató los principales aspectos de la programación económica que inciden en el campo del Derecho y aportó exhaustivamente la copiosa bibliografía sobre la planificación aparecida hasta aquella fecha. El último epígrafe de su brillante disertación trata de las "Características del Desarrollo Regional" en el que llega a la conclusión de que han de considerarse "situaciones contractuales, las derivadas de la acción de desarrollo regional". El discurso termina con el siguiente párrafo:

"Resumiendo todo lo anterior, podríamos decir que la planificación de tipo indicativo se realiza a través de una acción administrativa de fomento en la que los beneficios y estímulos que se ofrecen al sector privado constituyen la contraprestación de las obligaciones que los particulares asumen, al aceptar libremente tales beneficios."

D. Luis Jordana de Pozas en su discurso de contestación al del nuevo académico comenta lo siguiente:

"Estima el recipiendario que, sin esforzarse en distorsionar el concepto jurídico de contrato, dentro del Derecho administrativo español existen esquemas que permiten encajar las supuestas novedades jurídicas para la ejecución del Plan en el sector privado y, en términos que suscitan mi gratitud, se refiere a la teoría del fomento elaborada en mi cátedra de la Universidad de Madrid y expuesta ahora hace veinticinco años en la "Revista de Estudios Políticos".

"En los sucesivos Planes españoles de Desarrollo el Estado proclama

su propósito de no usar la coacción en el sector privado ni intervenir directamente, sustituyéndose a la libre iniciativa y decisión de los particulares, lo que equivale a comprometerse a no utilizar la policía ni la gestión directa mediante la organización y gestión de servicios públicos, pero como no renuncia a conseguir el logro de las finalidades y objetivos del Plan en ese sector privado no tiene otro camino que el de la acción de Fomento. En su día la definimos como la encaminada a proteger, promover o estimular aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfagan necesidades públicas o se estimen de interés general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos. Añadimos entonces y viene como anillo al dedo en el caso de los Planes de Desarrollo, que la acción de fomento es una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera y haga lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trata. A la acción suasoria y estimulante del Fomento conviene a maravilla la rúbrica de "la administración de la persuasión", utilizada por un autor francés para las técnicas de la planificación frente a los particulares". (1)

Las certeras apreciaciones de ambos profesores sobre el carácter que reviste la programación económica en general y el desarrollo regional en particular respecto del sector privado, disipan toda duda acerca de la plena compatibilidad de la economía de mercado con los Planes indicativos, como fueron los españoles.

### **La planificación indicativa o concertada**

La planificación indicativa nació en Francia cuando el General De Gaulle, por decreto de 3 de enero de 1946, creó el Comisariado del Plan y nombró para cubrir ese cargo a Jean Monnet, artífice de la construcción de Europa, a quien la Comunidad Económica Europea confirió en 1976 el título de "ciudadano de honor de Europa" y cuyos restos mortales fueron trasladados solemnemente en 1988 al Panteón de hombres ilustres de Francia en "Los Inválidos". El artículo 1.º de dicho decreto establecía que "En el plazo de

(1) Ver Sebastián Martín-Retortillo Baquer: *Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX*, en la Revista de Administración Pública n.º 49, 1966.

seis meses se elaborará un primer plan de conjunto para la modernización y el equipamiento económicos". A continuación se definía el objeto del plan en cuatro puntos; 1.º desarrollar la producción nacional y los intercambios con el exterior, 2.º incrementar el rendimiento del trabajo. 3.º garantizar el pleno empleo y 4.º elevar el nivel de vida de la población y mejorar las condiciones del "habitat" y de la vida colectiva.

El Comisario del Plan era el Delegado permanente del Presidente del Gobierno cerca de los Departamentos ministeriales, con facultad para crear comités de trabajo y comisiones sectoriales.

El Comisariado del Plan francés se instaló en un palacete de la rue de Martignac. En las grandes salas de la planta noble se reunían las comisiones, integradas por más de un millar de personas cualificadas en los distintos sectores económicos. Estas comisiones, escribió Monnet (1) eran a la vez fuentes de información para el Plan e instrumentos de pedagogía para inculcar a los responsables de la economía y, a través de ellos, al público, la filosofía del Plan, pues no hay nada tan eficaz como la persuasión. El Plan quedó ultimado en noviembre de 1947 y fue aprobado el 17 de enero de 1948. El Plan, escribió Monnet "es esencialmente un método de convergencia en la acción y el medio para que cada cual realice su esfuerzo en relación con el esfuerzo de todos. Es más bien un Plan de orientación que de dirección. En su pág. 101 aparece por vez primera la noción de "economía concertada" que hizo fortuna" (2).

¿Cuál era la filosofía del Plan?. He aquí la respuesta de Jean Monnet: "Se encuentra en la vida misma, con sus incertidumbres y sus esperanzas, en sus constantes ajustes y sus decepciones, pero en su continuidad y finalmente en la certeza de su cumplimiento a condición de no abandonarse. El Plan es una creación continua" (3).

Hasta tal punto la continuidad era esencial a la Planificación que, en los veinte años siguientes a la aprobación del primer Plan francés tres Comisarios vieron desfilar veintiocho Gobiernos. Los tres sucesores de Jean Monnet fueron Etienne Hirsch (1952-1959), que luego fue Presidente del Euratom y Presidente del Comité Central del Movimiento Federalista Europeo; Pierre Massé (1959-1966), Presidente de "Electricité de France" y de Peugeot; y François Xavier Ortolí (1966-67) quien posteriormente desempeñó diversas carteras ministeriales, entre ellas la de Economía y Hacienda.

(1) Jean Monnet, *Memoires I*, Fayard, París 1976, pág. 356 y pág. 373.

(2) Op. cit. pág. 373.

(3) Op. cit. pág. 374.

La creación en España de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico en 1962 obedeció a una doble recomendación: la contenida en el capítulo 3 del Informe del Banco Mundial y la del Informe de la OCDE sobre la economía española correspondiente a 1963 donde se afirmaba que "España tiene necesidad de un plan de desarrollo" (1). Con la Comisaría del Plan se dotó a la Administración española de un organismo programador semejante a los que venían funcionando en los principales países de Europa Occidental: además del Comisariado del Plan francés existían el Consejo de Desarrollo Económico Nacional británico, la Oficina Central de Planificación holandesa, la Oficina belga de Programación Económica, etc.

La principal manifestación y la más controvertida de la acción de fomento en los Planes españoles ha sido la relativa a la política de desarrollo regional.

Algunos economistas sostenían que debía impulsarse el desarrollo general de la economía dando igualdad de trato a todas las zonas de la geografía española y que el favorecer a unas zonas determinadas constituiría un lastre para el despegue de nuestra economía. Otros autores, en cambio estimaban la necesidad de corregir los desequilibrios regionales no solo por un sentido de solidaridad sino también porque como ya había señalado Cambó en Zaragoza en el año 1911 "en un país no pueden existir oasis, en un Estado pobre no puede haber regiones ricas y si una región obtiene un grado de progreso y no lo comparte con las demás, lo disfruta sólo a precario porque, en definitiva, ha de perderlo".

Tras sopesar los pros y contras, nos decidimos desde el I Plan por una política selectiva de desarrollo regional.

### **Desarrollo regional agrario**

El I Plan de Desarrollo programó una amplia e intensa política de desarrollo regional en favor de las zonas geográficas de baja renta por habitante, con el fin de conseguir una mayor aproximación entre los niveles de renta de las distintas regiones españolas. Esta política se realizó a través de un doble orden de actuaciones: las encaminadas a la mejora agraria y las de fomento de la industrialización. El mayor esfuerzo económico se dedicó a la mejora agraria, ya que el 20% del Programa de inversiones públicas se destinó a las obras de transformación en regadío y colonización, concentración

(1) *Informe Económico de la OCDE sobre España*, OCYPE, Madrid, 1963, pág. 45.

parcelaria y ordenación rural, conservación de suelos, repoblación forestal, mejora ganadera y otras inversiones de fomento de la productividad agraria. Las inversiones en el sector agrario se triplicaron respecto del cuatrienio anterior.

La primera de las disposiciones relativa a la mejora agraria fue el Decreto de 2 de enero de 1964 sobre Ordenación rural. Constituyó un paso importante en la mejora de las estructuras agrarias que rebasaba la simple concentración parcelaria que venía practicándose desde hacía diez años. El tránsito para determinadas zonas de una economía de subsistencia a una economía de mercado, que exige producir a precios competitivos, imponía la necesidad de ir hacia una agricultura de grupo, estimulando la creación de cooperativas y de sociedades que tengan por objeto realizar en común las actividades de la empresa agraria con el fin de obtener una más alta rentabilidad gracias a la mayor dimensión de las explotaciones, a una más intensa utilización de las innovaciones técnicas y a la elevación del nivel profesional de los agricultores. Mediante la ordenación rural de las zonas en que predomina la pequeña y mediana propiedad se perseguía la transformación integral de su agricultura, planeada y realizada por la Administración con la participación de los propios agricultores.

Otros dos Decretos del Ministerio de Agricultura dictados en 1964 fueron los relativos a la calificación de zonas de preferente localización industrial agraria y sobre calificación de interés preferente de determinados sectores industriales agrarios (mataderos generales frigoríficos, manipulación de productos agrícolas perecederos, desecación de productos agrícolas, obtención de mostos frescos estériles o concentrados, higienización de la leche y fabricación de productos lácteos).

### **Política industrial regional**

Respecto de la industrialización de las regiones de más bajo nivel de renta aplicamos una política de concentración de esfuerzos en unos focos que por sus recursos humanos y naturales, su localización geográfica, medios de comunicación, etc. permitieran, con alguna probabilidad de éxito, el asentamiento de plantas industriales. Con ello seguimos el ejemplo de Gran Bretaña, de Italia y, en particular, de los "polos de crecimiento", en Francia y de los "núcleos urbanos de desarrollo" en la República Federal Alemana. Acerca de estos últimos, el Dr. Wolfgang Albert, del Ministerio Federal de Economía, ha escrito que "todos los órganos importantes para el desarrollo regional deben de colaborar estrechamente para asegurar la concentración

de todos los esfuerzos en determinados puntos esenciales y con ello, el éxito a largo plazo. Esto viene a ser posible con especial facilidad si de entre el sinfín de lugares posibles dentro de los distritos fomentados, se escogen los lugares céntricos a cuyo desarrollo se aspira con preferencia y que, al mismo tiempo, se les aconseja especialmente a los empresarios que buscan un lugar para sus establecimientos. El programa de los núcleos urbanos de desarrollo componente del programa de fomento regional de gobierno federal, hoy en día —7 años después de su iniciación— resulta un ejemplo clásico de una planificación cualitativa de desarrollo regional. (...) Los núcleos urbanos de desarrollo son ciudades pequeñas y medianas, especialmente seleccionadas en zonas económicamente débiles de la RFA, cuyo desarrollo se acelera con subvenciones federales. (...) De este modo, el programa de los núcleos urbanos de desarrollo, además de su compatibilidad con el sistema de economía de mercado, ofrece el ejemplo de una política regional concertada en el sistema federativo” (1).

En la reunión del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1964 se acordó la localización de los polos de promoción y de desarrollo industrial, propuesta por la Comisaría del Plan. Se trataba de instrumentar la política de desarrollo regional en su vertiente industrial, concentrando los esfuerzos en unos núcleos de población estratégicos dotándolos de la infraestructura necesaria para el asentamiento de industrias. Se les denominó polos de promoción y polos de desarrollo. Los primeros se localizaron en poblaciones donde prácticamente no existía industria, pero contaban con elementos naturales y humanos suficientes para convertirse en importantes focos de industrialización si se vencía la inercia inicial mediante una más intensa ayuda del Estado. Por ello las subvenciones que se otorgaron a los polos de promoción eran porcentualmente mayores que las de los polos de desarrollo. Estos últimos se situaron en poblaciones que, contando ya con una actividad industrial apreciable, no podían todavía parangonarse con las zonas industrializadas del país.

Los beneficios que se concedían a las industrias que se instalaron en los polos consistían principalmente en subvenciones por un importe de hasta el 20% de la inversión en los polos de promoción y hasta el 10% en los polos de desarrollo y en la preferencia en la obtención de crédito oficial (del Banco de Crédito Industrial y del Banco de Crédito a la Construcción), además de los beneficios aplicables en general a las industrias de interés pre-

(1) *Los núcleos urbanos de desarrollo*, en la obra colectiva “Planificación” dirigida por el Prof. Joseph H. Kaiser, trad. española Madrid 1974, II, pág. 212.

ferente (reducción hasta el 95% del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, del impuesto sobre tráfico de empresas y de la cuota de la licencia fiscal; libertad de amortización durante el primer quinquenio, y expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación).

Dichos beneficios serían concedidos, previo concurso anunciado en el Boletín Oficial del Estado y resuelto por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. La duración del régimen de los polos de promoción y de desarrollo industrial se fijó en cinco años, prorrogables por otros cinco. No se trataba, pues, de crear a perpetuidad zonas de régimen económico especial, como ocurre con las provincias forales, sino tan solo por un periodo de tiempo que se estimó suficiente para producir el "despegue" económico de aquellas zonas.

No faltaron críticas a esta política de desarrollo regional, centradas principalmente, en que distorsionaban la asignación de recursos en un sistema de economía de mercado. Esta objeción es fácilmente rebatible teniendo en cuenta de una parte que, como ya dije antes, en otros países de Europa occidental se venía practicando esa misma política de estímulos y concentración de esfuerzos en determinadas localizaciones y de otra, que la CEE tiene como uno de sus principales objetivos "promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad" y "reforzar su cohesión económica y social" (art. 130 A) del Acta Unica Europea (1).

(1) La política de desarrollo regional en España ha dado lugar a numerosos estudios, entre los que cabe citar:

ARGAMENTERIA GARCÍA, Rodolfo: *La acción regional ante las instituciones: la Administración Central y las iniciativas regionales y locales en España* en las Actas del "III Congreso Internacional de Economías Regionales (Roma 1965)", Madrid, 1966.

MARTÍN LOBO, Manuel: *El desarrollo regional en España*, en "III Congreso Internacional de Economías Regionales", cit.

THOMÁS DE CARRANZA, Enrique: *La experiencia española sobre los medios prácticos de la acción regional*, en "III Congreso Internacional de Economías Regionales", cit.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Fernando: *Problemas y experiencias de la planificación regional*, en *Nuestro Tiempo*, n.º 117-118, 1964.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Fernando: *Problemática de los polos de desarrollo*, en *Nuestro Tiempo*, n.º 132, 1965.

GONZÁLEZ SÁEZ, Antonio: *Polos de atracción en el desarrollo económico y social*, en el volumen colectivo "Problemas políticos de la Vida Local", IV, Madrid 1964.

MARTÍ BASTERRECHEA, Juan Francisco: *Desarrollo regional y crecimiento acelerado*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 85, 1965.

(continúa en la página siguiente)

## La política de desarrollo regional de la Comunidad Económica Europea

Junto al principio general establecido en el artículo 92.1 del Tratado de Roma, que declara “incompatibles con el Mercado Común las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”, el mismo artículo en su apartado 3 a) declara que podrían considerarse compatibles “las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo”.

El Acta Unica Europea de 17 de febrero de 1986 —que entró en vigor el 1 de julio de 1987— marca la mayoría de edad de la Política Regional Comunitaria. Su artículo 23 ha añadido en la Tercera Parte del Tratado de la CEE un nuevo Título V dedicado a la Cohesión económica y social. “La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas” (130 A). “Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A” (130 B).

El desarrollo regional se convierte en objetivo permanente, que debe estar presente en el desarrollo de cualesquiera políticas comunes en la consecución del mercado interior unido, y la Comunidad debe apoyarlo con todos sus Fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y sus demás instrumentos financieros (art. 130 B).

Se reconoce a nivel del Tratado la existencia y el papel específico del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al que el art. 130 C asigna la función de “contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regional menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia”.

A efectos de la política de desarrollo regional de la CEE, las regiones susceptibles de recibir ayudas se dividen en cuatro categorías de menor a

*(viene de la página anterior)*

MEILÁN GIL, José Luis: *Observaciones acerca del régimen jurídico de los polos de promoción y desarrollo*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 77, 1964.

ORTIZ DÍAZ, José: *El desarrollo económico regional, la «administración de misión» y las Diputaciones provinciales*, en el volumen colectivo “La Provincia”, III, Barcelona 1966.

TRÍAS BERTRÁN, Carlos: *La planificación regional*, en el volumen colectivo “Problemas políticos de la Vida Local”, III, 1963.



mayor nivel de desarrollo estructural, previéndose subvenciones que pueden llegar hasta el 75% de la inversión que se realice en las regiones de categoría I, hasta el 30% en la categoría II, hasta el 25% en la categoría III y hasta el 20% en la categoría IV. En vez de subvenciones en función de la inversión, cabe optar por subvenciones por puestos de trabajo que se creen, que oscilan entre 13.000 Ecus en la categoría I, 5.500 Ecus, en la II, 4.500 Ecus en la III y 3.500 Ecus en la IV.

### **El desarrollo regional después del ingreso de España en la CEE**

Entre los textos adjuntos al Acta de adhesión de España a la Comunidad Europea, figura el Protocolo N.º 12 sobre el desarrollo regional de España (BOE 1.1.86, p. 302), en el que se conviene, con objeto de facilitar al gobierno español la realización de la tarea de favorecer el crecimiento económico de las regiones y zonas menos desarrolladas de España, recomendar a las instituciones de la Comunidad la aplicación de todos los mecanismos y procedimientos previstos en la normativa comunitaria, procediendo, en especial, al empleo adecuado de los recursos comunitarios destinados a la consecución de los objetivos de la Comunidad relativa a la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos de los Estados miembros y al desarrollo armónico de sus economías, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, y se reconoce, en particular, que, en caso de aplicación de los arts. 92 y 93 del Tratado de Roma deberán tenerse en cuenta los objetivos de expansión económica y de elevación del nivel de vida de la población de las regiones y zonas menos desarrolladas de España.

Por último, conviene recordar que, con otras denominaciones, esta política en favor de las zonas deprimidas, sigue practicándose en España en las grandes áreas de expansión industrial establecidas en el III Plan de Desarrollo, todavía vigentes, en las ZUR (zonas de urgente reindustrialización) y sobre todo que la Ley 50/1985 *de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos territoriales* y su reglamento de 11 de diciembre de 1987 (1), no son sino una actualización de la política de desarrollo regional iniciada por el I Plan de Desarrollo.

(1) Varios decretos de fecha 6 de mayo de 1988 delimitaron las zonas de promoción económica de Galicia, Canarias, Castilla-León y de la "zona industrializada en declive" del País Vasco.