

REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN ESPAÑA

Por

MANUEL MARTIN LOBO

Doctor Ingeniero de Montes

S U M A R I O :

SEGUNDA PARTE: LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA.—VII. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA. Diferencias regionales españolas. Un antecedente histórico interesante: Ovando en la isla La Española. Las Confederaciones Hidrográficas. Planes Provinciales de Ordenación Económico-social. Los Planes de Badajoz, de Jaén, de las Grandes Zonas Regables y otros. Planes Provinciales o Comarcales de Obras y Servicios. Plan de Ordenación y Desarrollo de la Costa del Sol. Plan de Expansión Agraria de La Coruña. El desarrollo regional y los Sindicatos. Iniciativas de planificación regional no estatales. Resumen y visión de conjunto.—VIII. EL PLAN DE BADAJOZ, ¿VERDADERA PLANIFICACIÓN REGIONAL? El Plan de Badajoz, primera planificación española. La extensión del Plan. El carácter autoritario del Plan. Badajoz, región económica. Conclusiones y sugerencias. Mayor iniciativa provincial.—IX. FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA. Sugerencias en el plano regional. Un futuro esperanzador.

SEGUNDA PARTE.—LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

VII.—LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA.

En la primera parte de este trabajo (22) nos hemos referido al desarrollo regional y a su planificación, adentrándonos en sus prin-

(22) REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 33, octubre-diciembre 1960, pág. 85.

cipios, objetivos y métodos, exponiendo a la vez sus principales y más característicos antecedentes mundiales.

Ciertamente que los seis capítulos anteriores constituyen una introducción verdaderamente extensa al tema central de nuestro trabajo: *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*. Pero hemos considerado verdaderamente indispensable tal preámbulo para poder enmarcar con acierto las realizaciones españolas que pasamos a mencionar.

Realizaciones que, por otra parte, sorprenden por su número y diversidad, pudiendo dar por contraste al profano la primera y precipitada impresión, a todas luces errónea, de que, a pesar de ello, no existen verdaderas experiencias de planificación regional en España hasta ahora.

Lo que sucede, como muy atinadamente ha podido expresar JUAN ALFARO ALFARO (23), es que «respecto al planeamiento regional puede decirse que no existen órganos de carácter permanente. Cuando ha sido necesario desarrollar un plan regional se ha creado el órgano adecuado. Sin embargo, debería ser objeto de estudio la existencia de estos órganos en las diversas regiones en que puede dividirse el territorio nacional».

Estamos, en la idea esencial, de acuerdo con el autor citado (24), pero no debemos olvidar que si ahora estamos más cerca de poder lograr un mayor perfeccionamiento y avance en el sentido expuesto, gran parte de ello habrá que atribuirlo legítima y francamente a las planificaciones regionales actualmente existentes (25), a las que no sería razonable pretender exigir la adecuación a unos principios, objetivos y métodos que están todavía en estos momentos en plena formulación. Sólo será justo, por ello, examinar dichas planificaciones teniendo muy en cuenta las circunstancias en que nacieron o se originaron, y viendo si están a la altura de los problemas que inicialmente pretendieron resolver. Sin embargo,

(23) Revista *Documentación Administrativa*, núm. 30, junio 1960, pág. 36.

(24) Por otra parte, no conviene olvidar que, en lo que respecta al menos a las planificaciones sobre la base de transformaciones en regadío y subsiguiente industrialización, el Decreto de 13 de febrero de 1958 (Ley de 26 de diciembre de 1958) crea la Comisión de Dirección de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables, con carácter permanente, ya que tiene encomendadas todas las zonas regables declaradas de interés nacional o que en lo sucesivo se declaren.

(25) Con mucha mayor autoridad que la nuestra, ha podido decir S. E. el Jefe del Estado en su Mensaje Fin de Año 1960, al referirse a la satisfacción de los legítimos anhelos de las diversas regiones españolas: «En esta labor no hemos perdido ni un solo día. Si hoy podemos enfrentarnos en más escala con estos problemas es porque poseemos la obra desarrollada en estos años... Los Planes de Ordenación Económico-Social de las Provincias, iniciados hace más de diez años, y que los Sindicatos patrocinan, facilitan el estudio concreto de los problemas y que se hayan corregido ya en buena parte muchos de los pequeños abandonos seculares».

también es cierto que lo que sí será conveniente es incorporar rápidamente la nueva doctrina a las realizaciones planificadoras actualmente en curso, en lo que se considere verdaderamente fundamental y digno de ser tenido en cuenta.

Y, en este sentido, tenemos la esperanza de que el presente trabajo, más por la escasez bibliográfica española sobre el tema que por ser nuestro —ya que no se nos ocultan las lagunas que al mismo pueden achacarse—, pueda servir de contribución orientadora sobre la materia, cuya utilidad y actualidad está fuera de toda duda, máxime en unos momentos como éstos, ciertamente precursores del primer Plan Nacional de Desarrollo Económico, del que el aspecto geográfico y regional es inesquivable.

Diferencias regionales españolas.

Ya en 1945 el profesor EMILIO DE FIGUEROA, en conferencia pronunciada en Bilbao, declaraba que uno de los tres problemas fundamentales de la economía española era el del desequilibrio interregional, esto es, el desequilibrio económico entre nuestras regiones industrializadas y áreas subdesarrolladas.

Pero con ser problema tan importante, y de cuya trascendencia se tenía plena conciencia, se hablaba con imprecisión del mismo hasta la aparición, en 1959, del «Proyecto de desarrollo de la Región Mediterránea. España», realizado por el Instituto de Estudios Agro-Sociales por encargo de la F. A. O., en el cual, al estudiar la estructura agrícola y su repercusión sobre la economía, se analizaba el desarrollo agrario e industrial por regiones, mediante la obtención de índices de desarrollo agrario e industrial que permitían evaluar el grado de desarrollo regional (26).

Posteriormente, el 31 de marzo de 1960, y en el ciclo de conferencias «De la propiedad señorial a la empresa agrícola» (27), organizado por la Asociación Católica Nacional de Propagandistas de Madrid, don EMILIO GÓMEZ AYAU, al realizar un «Ensayo sobre

(26) Referencia de dicho trabajo puede también leerse en el texto de la conferencia que bajo el título de "La economía española y su adaptación a la economía europea y al Mercado Común" pronunció don EMILIO GÓMEZ AYAU en la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, publicado en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, número 27, abril-junio 1959. En él se dice que el estudio es similar al realizado con anterioridad por el profesor ROMÁN PERPIÑÁ y titulado *Corología agrícola española*. Por otra parte, se advierte de que no debe darse a dicho estudio "más alcance que el de avance para estudios más detenidos, y a los índices, el de simples indicadores del grado de desarrollo agrario e industrial en el momento del estudio".

(27) Véase nuestro Resumen del Ciclo en el núm. 31 de esta REVISTA, págs. 111 a 126.

la estructura social agraria de Andalucía», amplió considerablemente dichos índices. Como consecuencia de todo ello resalta que hay en España una gran faja de mínimo desarrollo agrario e industrial (Ebro Medio, Región Central y Extremadura), a cuyo alrededor se disponen las restantes regiones: Andalucía, Galicia y Duero (desarrollo agrícola medio y desarrollo industrial algo más alto); Alto Ebro y Levante (ponderado desarrollo agrícola e industrial), y Región Nordeste y Cantábrica (máximos desarrollos agrario e industrial).

La gravedad de esas diferencias y la coincidencia de máximos y mínimos es muy significativa para GÓMEZ AYAU «en cuanto a la necesidad de un coordinado desarrollo agrícola e industrial» y porque, por otra parte, señala con claridad «los peligros que entrañaría el abandono de las zonas infradesarrolladas si no se adopta una política que permita disminuir las marcadas diferencias entre una España industrial, rica y productiva, y una España rural, pobre y atrasada».

Como vemos, y es lo que hemos tratado de poner de manifiesto, a nuestro país puede aplicarse cuanto en la primera parte de nuestro trabajo hemos expuesto, señaladamente el capítulo II, y dentro de ello que las desigualdades existentes no favorecen en manera alguna el desarrollo equilibrado nacional que hoy día constituye unánime aspiración en todos los países, con vistas a integraciones supranacionales (28).

Y pasamos ya a examinar *cronológicamente* las realizaciones de la planificación regional en nuestra Patria, haciendo al final un «Resumen y visión de conjunto» de las mismas, que juzgamos necesario.

(28) El I Congreso Sindical, celebrado del 27 de febrero al 4 de marzo de 1961, posteriormente, por tanto, a la preparación de este trabajo, incluye entre sus conclusiones como «Criterios fundamentales para una política de expansión» o sobre el desarrollo económico de España, el designado con el número 21, que dice: «El desequilibrio económico entre las distintas regiones españolas es uno de los problemas nacionales más graves que debe corregirse urgentemente, con el fin de lograr la progresiva equiparación en el nivel de vida de los habitantes de dichas regiones».

De manera análoga, pocos días después, el 10 de marzo de 1961, en el discurso de apertura de la VII Asamblea de Acción Social Patronal, diría el señor Obispo Auxiliar de Barcelona, monseñor Narciso Jubany, lo siguiente: «Queda todavía un extremo, y que no queremos soslayar. La armonía de los factores que intervienen en el desarrollo económico exige considerar a éste bajo la perspectiva de la riqueza de toda la nación. Entonces hay que tener en cuenta la diversidad de zonas y regiones, cuyo desarrollo es necesario promover en la marcha común hacia el progreso económico. La colaboración de todas ellas es imprescindible e insustituible, pero no puede ser la misma». «Nadie puede negar las profundas diferencias sociales y económicas que median, por ejemplo, entre el norte, centro y sur de nuestra Patria. Por ello se impone considerar atentamente el verdadero carácter de cada región para conocer cuál es la parte de renta nacional que realmente corresponde allí a cada uno de sus habitantes, para determinar los elementos de freno que se oponen al desarrollo».

Citas ambas que demuestran palpablemente que el desarrollo regional se acepta ya en todas partes.

Un antecedente histórico interesante: Ovando en la isla La Española.

La primera labor colonizadora realizada en América por un extremeño, frey Nicolás de Ovando, Comendador de Lares, podemos hoy conocerla muy objetivamente y en sus detalles, gracias al libro de la profesora norteamericana URSULA LAMB, a la que facilitó grandemente su labor, prologando también su obra, el ilustre historiador MIGUEL MUÑOZ DE SAN PEDRO, Conde de Canilleros y de San Miguel (29).

Porque además la labor de Ovando tiene una importancia suma, ya que el esquema administrativo por él trazado —y que logró el espaldarazo en La Española, trocando el fracaso inicial de la conquista en un firme y duradero éxito— fué el esquema y la organización por los que después se habían de ir rigiendo todos los territorios de América.

Claro es que las analogías, e igualmente las diferencias, entre lo realizado por Ovando en La Española y lo que una planificación regional representa, saltan en seguida a la vista y a la consideración del lector, por lo que nos limitaremos exclusivamente a hacer una breve exposición de las realizaciones de Ovando, lo que resultará, sin duda alguna, ciertamente sugerente.

Prólogo, instrucciones y fines esenciales.

Sabido es que la isla de Bohío, que Colón llamara La Española, fué la última descubierta en el primer viaje del Almirante, pero al mismo tiempo el único lugar del Nuevo Mundo donde los españoles habían vivido continuamente desde 1492. Es igualmente conocido el estado caótico de la isla, con la incapacidad de Colón como gobernante, la sublevación de Roldán y el envío de Bobadilla como pesquisidor, que superó los yerros del propio Colón, todo lo cual hizo que los Reyes Católicos enviaran como primer Gobernador de la isla, ya en 1501, al Comendador de Lares, don frey Nicolás de Ovando, miembro destacado de la Orden de Alcántara y persona de suma confianza de la Corona.

(29) URSULA LAMB: *Frey Nicolás de Ovando, Gobernador de las Indias, (1501-1509)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo. Madrid, 1956.

De que el nombramiento fué acertado dan fe las siguientes palabras del exigente e implacable fray Bartolomé de las Casas: «Este caballero era varón prudentísimo y digno de gobernar mucha gente... Tenía y mostraba grande autoridad, amigo de justicia; era honestísimo en su persona, obras y palabras, de codicia y avaricia muy grande enemigo, y no pareció faltarle humildad, que es esmalte de las virtudes... Todas estas partes de virtud y virtudes, sin duda alguna, en él cognoscimos».

Los propósitos de la Corona, con los que estaba plenamente identificado Ovando, eran bien claros: hacer de La Española una empresa verdaderamente progresiva y remuneradora, restableciendo previamente la autoridad y la seguridad del Gobierno como condiciones indispensables de futura prosperidad.

Para ello se dieron al Gobernador las facultades necesarias, entre ellas la autoridad absoluta sobre los nuevos funcionarios, que se nombraron escogiéndolos entre los hombres más expertos y leales, a la vez que se les ofreció seguridad económica mediante elevados salarios fijados por contratos. Junto con los funcionarios se envió también el personal jurídico y administrativo pertinente, y puede decirse, en suma, que todas las autoridades legales, fiscales y civiles de las Indias estaban, pues, en manos de hombres cuidadosamente escogidos y competentes, con tareas y remuneraciones previamente fijadas y aceptadas.

En cuanto a los propiamente colonizadores, los había de dos clases: los que iban a ejercer determinada industria u oficio, que se reclutaban generalmente por período y salario determinados, y los que acudían como emigrantes, acompañados de sus familias, a los que se les asignaban tierras, se les facilitaba materiales y se les otorgaban ciertas exenciones y privilegios. Con Ovando fueron, aparte de soldados, un médico, un cirujano, un farmacéutico y un botánico, así como quince artesanos, etc., con los que en verdad llegaba así a La Española un genuino pedazo prefabricado de España, listo para marchar.

Muy interesantes son, sin duda alguna, las instrucciones que fueron dadas oportunamente al Comendador. Aunque lo verdaderamente notable es que se trataba de una nueva y original experiencia para España: la que supone la existencia de una distancia verdaderamente colosal entre el legislador y el lugar de aplicación de las leyes, dificultad a la que había que agregar el desconocimiento y la ignorancia absoluta de aquella naturaleza y de los

nativos. A ambos problemas hizo frente Ovando con singular fortuna, logrando reducir el margen de incomprensión entre lo legislado y la realidad que a él se le presentaba, conciliando en lo posible las aspiraciones de la Corona con una modificación de detalles adecuada al ambiente de América.

El programa frente a la realidad.

Las Instrucciones iniciales fueron posteriormente complicadas, y aun si cabe más, idealizadas, en la cédula de 1503, de la que dice URSULA LAMB: «Sus páginas contienen la versión más extremadamente irreal de aquel panorama de una población aborigen completamente asimilada y una sociedad colonial hispanizada imaginado en las Instrucciones de 1501». Y, como es natural, «el abismo que se interponía entre lo imaginado y lo real impedía de todo punto emplear ese documento como instrumento de gobierno en La Española».

¿Cuáles fueron entonces las bases de actuación de Ovando? Sencillamente, la más acertada combinación de las ventajas naturales con una inteligente planificación. En esta dirección resolvió el problema de la mano de obra nativa, verdaderamente vital en aquellas latitudes y clima para la producción agrícola y minera; estableció un verdadero rosario de villas y ciudades, de las cuales a los dos años de la pacificación existían ya diecisiete; ideó el sistema del repartimiento-encomienda, relativo no sólo a las tierras, sino también a la mano de obra, dentro de unas normas de gran justicia para colonizadores y nativos, cuya asignación, por otra parte, constituía un poderoso medio en sus manos para orientar la vida colonial y la producción en el sentido previsto; impulsó el tráfico costero; construyó puertos y una verdadera red de caminos por toda la isla; estimuló la producción agrícola, verdadera base de la riqueza colonial, introduciendo diversas especies españolas; llevó a cabo un verdadero plan de fomento de la ganadería, que pasó a ser una riqueza importante; elevó la producción minera, mediante la reducción del porcentaje de entrega obligada para la Corona; desarrolló un importante programa de erección de edificios públicos, entre ellos dos hospitales, así como fuentes y otros servicios públicos; al mismo tiempo su gestión directa en los aspectos agrícolas, ganaderos, etc., de la hacienda real sirvió de ejemplo a los colonizadores, etcétera, etc.

Como bien dice U. LAMB, en el libro citado, «tenía Ovando que ejercer funciones propias de un moderno Ministerio que fuera, a la vez, de agricultura, comercio y gobernación, tarea que exigía establecer fincas modelos, explotar nuevos recursos y hacer uso de su poder para, por su condición de productor principal, manipular el mercado en interés de la prosperidad general». Todo esto y mucho más logró Ovando en La Española, consiguiendo un éxito verdaderamente espectacular, basado en una prosperidad económica ciertamente impresionante, cuyo cénit tuvo lugar el año 1509.

Apoteosis final y proyección de su obra.

No cabe hacer un verdadero resumen de las principales metas conseguidas por Ovando, pero ellas pueden ser compendiadas en la siguiente frase: logró hacer que los intereses reales y los de España coincidieran esencialmente con la prosperidad y el progreso de la isla. O, dicho de otra manera, las órdenes del rey resultaron las más de las veces beneficiosas para la comunidad gracias a Ovando.

El mejor elogio de su labor queda hecho al constatar que el sistema ideado y realizado por Ovando de organización municipal, del repartimiento-encomienda, de la ley y la tradición, informando a cada paso la vida colonial, fué fundamental para toda la colonización hispánica del Nuevo Mundo. En cualquier parte de éste en que se establecían españoles, La Española, la «Pequeña España» —verdadera expresión del ideal hispánico, si cabe de manera más perfecta que la propia metrópoli—, constituía la pauta y el ejemplo a seguir, aportando experiencias, materiales y, desde luego y principalmente, HOMBRES.

La Española fué, ciertamente, el plantel, el semillero de nuevos conquistadores y colonizadores, así como la base avanzada de toda la nueva conquista. Hernán Cortés, Francisco de Lizaur, Diego Velázquez, Ponce de León, Esquivel, Rodrigo de Mexia y Juan Mosquera, entre otros, fueron verdaderos cachorros amamantados en el estilo y los modos del Comendador Ovando.

La conquista y colonización de Boriquén, o San Juan de Puerto Rico, realizada por Ponce de León, fué la primera planteada y llevada a cabo con los métodos y experiencias de La Española, lo que posteriormente tendría una enorme proliferación por todo el continente americano.

Extremadura, pues, y con ella España, no solamente envió a América gigantes conquistadores que sólo por sus colosales hazañas entraron por la puerta grande de la Historia, sino verdaderos colonizadores y planificadores, que desarrollaron, por decirlo en terminología española, muchos y eficaces «Planes de Badajoz», gracias a los cuales más de veinte naciones hablan y rezan en español, inscritos en el mundo occidental cristiano.

Las Confederaciones Hidrográficas.

Ya nos hemos referido incidentalmente a las Confederaciones Hidrográficas españolas en una sustantiva cita del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA y también al hablar de la T. V. A. y de la C. N. R.

De ello se deduce, por una parte, que las Confederaciones representan, en su idea primera, una verdadera «fórmula de regionalización económica», o, dicho de otra manera, «una fórmula de actuación periférica coordinada en una gran región», que pone sobre el tapete de la actualidad la idea de la regionalización administrativa, gran tema de nuestro tiempo.

Por otra parte, está claro que si, como hemos puesto de manifiesto en la primera parte de nuestro trabajo, aunque la Ley que fijaba la unidad técnica de la regulación de un río (Ródano, Francia) fué de 1921, ni la Compañía Nacional del Ródano ni la Autoridad del Valle del Tennessee se fundan hasta 1933, por lo que las Confederaciones Hidrográficas españolas, creadas en 1926, vienen a ser así el primer *organismo* del mundo *específicamente* dedicado a lo que ahora venimos llamando «Planificación Regional», de lo que podemos y debemos enorgullecernos legítimamente como españoles.

No creemos necesario entrar en su análisis, que ya ha sido realizado por plumas más autorizadas que la nuestra. Por ejemplo, por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en su libro *De las Administraciones Autónomas de las aguas públicas*, publicado por el Instituto «García Oviedo» en 1960, al que remitimos al lector que desee profundizar en lo que fueron y quisieron significar las Confederaciones Hidrográficas (30).

(30) Véase también en el número 4 de esta misma REVISTA, julio-septiembre 1953, el trabajo de E. GÓMEZ AYAU titulado «El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria», donde se dice, entre otras cosas, al hablar de la política de riego

Sin embargo, queremos señalar expresamente que la incorporación de los usuarios a la Administración de las aguas públicas, que las Confederaciones representan, puede considerarse como una verdadera traducción del «Principio de adhesión» de MILHAU, del desarrollo regional.

Y también señalaremos el proceso de «retorno a las fuentes» al que venimos asistiendo con la Orden de 18 de abril de 1959, que restablece en el seno del Ministerio de Obras Públicas los Servicios de Aplicaciones Agronómicas, Forestales e Industriales, existentes con anterioridad en algunas Confederaciones, y también con el Decreto de 8 de octubre de 1959 restableciendo las Comisarias de Aguas con carácter independiente (31).

Dos problemas vemos, sin embargo, en dicho proceso o cami-

desarrollada entre 1911 y 1939, con posterioridad a la política hidráulica de 1870-1911: "En esta misma época se dicta una disposición importante, la de creación de las Confederaciones Hidrográficas. Hasta este momento ha predominado la obra como eje fundamental de actuación; es decir, se proyecta una presa y un canal y se piensa únicamente en el desarrollo de los regadíos que de ella dependen, con absoluta independencia del resto de los posibles aprovechamientos a que pudiera dar lugar en la cuenca hidráulica a que afecta.

La Ley de Confederaciones elige ya como unidad de estudio la cuenca hidráulica. No cabe el análisis separado de los problemas, y hace participar a los propios interesados en el desarrollo de su riqueza agrícola e industrial... Cada una de las Confederaciones sigue, a partir de esta fecha, su propio camino, unas con más actividad y otras con menos, pero, con este tejer y destejer que caracteriza a la época, se las suprime, se las cambia de nombre, se las vuelve a crear y se acaba por conseguir que estas entidades, que se crearon para que tuvieran una gran fuerza regional, hayan acabado convirtiéndose en organismos administrativos.

De todas maneras, desempeñaron y desempeñan un gran papel: lanzaron a los cuatro vientos la Política hidráulica, convertida en Política de riegos, creando así el clima indispensable para la fase siguiente, la de colonización de las Grandes Zonas Regables. La introducción de técnicas diferentes, la agraria y la forestal, no hay duda que amplió los puntos de vista y facilitó mucho la evolución posterior, que se iba marcando en los congresos de riegos."

En el mismo orden de cosas, más recientemente, con motivo del Milenario del Tribunal de las Aguas de Valencia, ha dicho el señor Ministro de Obras Públicas:

"Era un intento de *coordinación* de todos los usuarios de las aguas de una cuenca: un intento de armonizar todos los intereses, con imperfecciones, sin duda, pero susceptible de útiles enmiendas y correcciones, que hubiera sido fácil concebir y aplicar.

Parecían aspirar también —quizá con excesiva ambición— a *superar la artificiosa división administrativa*, casi nunca coincidente con las áreas naturales adecuada para una gestión racional.

Pero todos los buenos propósitos se quebraron...

Después, la inclinación a convertir las Confederaciones en simples órganos de la Administración, se hizo patente."

(31) Dicho proceso parece nuevamente en marcha, como se deduce del discurso del señor Ministro de Obras Públicas en el Tribunal de las Aguas de Valencia, en que dijo:

"Pese a los avatares que han jalonado la infancia poco lozana de las Confederaciones Hidrográficas, a la que aún asistimos, yo estoy seguro de la fecundidad germinativa de aquella idea...

Y pedir a Dios que el próximo Milenario del Tribunal esté iluminado por la gloria de España, por la prosperidad de este viejo país, que será labrada, en buena parte, por obra de las Confederaciones, que hemos de hacer entre todos —nuestros hijos, pero también nosotros— fuertes, poderosas y fecundas...

A mí me parece que estamos hoy en condiciones de intentar algo distinto (a convertir las Confederaciones en simples órganos de la Administración) y, en el fondo, muy antiguo. Pienso que, en cierto modo, las Comunidades de Regantes deben mirarse como gloriosos antepasados de las Confederaciones... Yo quisiera que, porque no se quebrase la línea histórica que os he apuntado, sea un Gobierno prudente, con un fuerte sentido de la responsabilidad, del orden y de las jerarquías de valores, el que a las órdenes del Caudillo, que tantos caminos de prosperidad ha abierto a España, dotase a las Confederaciones de aquellas instituciones y régimen que les permita colaborar eficazmente a la tarea de su engrandecimiento."

no: la compatibilidad y concurrencia de dicho tipo de Administración periférica con los tipos existentes y pujantes de Administración centralizada y sus correspondientes servicios regionales o provinciales, y, por otra parte, la necesidad de incorporación a las Confederaciones «recreadas» de los principios, objetivos y métodos del desarrollo regional, no existentes o no formulados en 1926, pero que en 1960 y años posteriores habrán de tener plena vigencia y constituyen realidad que no se puede ni se debe desconocer.

Planes Provinciales de Ordenación Económico-social.

Por Decreto de 21 de enero de 1946, convertido en Ley el 18 de diciembre del mismo año, se creó la Secretaría General para la Ordenación Económico-social, con el fin de realizar de una manera ordenada y elástica «los postulados económico-sociales que entrañan la revolución social del Movimiento». Dicha Ordenación Económico-social debía llevarse a cabo «con medidas directas en las zonas propias de gestión del Estado; y en el campo de la sociedad e iniciativa privada, mediante ayuda, auxilios y estímulos».

La Secretaría fué así encargada, por medio de las Juntas Provinciales de Ordenación, de confeccionar unos Planes donde fundamentalmente se estudiaran las necesidades y posibilidades de las provincias. Se hace preciso recordar que en 1946 ya empezaban a quedar atrás no sólo nuestra Guerra de Liberación, sino también la segunda Guerra Mundial, que acababa de terminar, y se estaba ya en trance de volver a unas condiciones normales de comercio y trabajo que era preciso encauzar y lograr.

A pesar de la escasez de medios y de las dificultades políticas interiores y exteriores, dichas Juntas realizaron una labor verdaderamente estimable.

Más de un millar de personas, entre políticos, personalidades y técnicos, intervinieron en un centenar largo de gruesos volúmenes y anteproyectos de Planes, «que si se editaran alcanzarían las dimensiones de cualquier enciclopedia».

La necesidad de Planes nacionales y Planes regionales o provinciales fué, ya entonces, vista acertadamente, y es extremo que importa subrayar, así como el que ya entonces se decía: «El fin primordial de un Plan económico es el aumento del nivel de vida

y de renta nacional por habitante», con un sentido político, económico y social evidentes (32).

Para llegar a la redacción de los citados Planes provinciales se establecieron tres fases: Índice de peticiones provinciales (trabajo efectuado en 1948), Programa de necesidades provinciales (de 1948 a 1950) y Planes provinciales.

Entre estos Planes provinciales es obligado señalar los realizados por Badajoz (1948) y Lérida (1949) bajo la dirección de los entonces Gobernadores Civiles de dichas provincias señores López Tienda y Carrera Cejudo, respectivamente.

Con posterioridad a dichas fechas, y marcadas otras pautas a ciertos Planes que en seguida examinaremos, en 1951 se editan los de las islas de Hierro y de Fuerteventura; en 1953, el de Almería; en 1955, el de la Ordenación Turística de la Costa del Sol, y en 1957, el de la provincia de Cáceres.

Finalmente, indicaremos que todo estos Planes tienen el carácter de estudios previos, de utilidad evidente, y que su estructuración provincial tiene, naturalmente, ventajas e inconvenientes desde los nuevos puntos de vista que el desarrollo regional supone.

Los Planes de Badajoz, de Jaén, de las Grandes Zonas Regables y otros.

Los Planes de Ordenación Económico-social que acabamos de

(32) Las circunstancias imponían que el primer objetivo a marcar fuera el de un aumento de las producciones de materias primas, y por ello se señalaba: "Por todo ello, y por estar hoy frenada la economía española, principalmente por la escasez de materias primas y la falta de rendimiento en la mano de obra, parece necesaria la formación de un Plan Nacional de máxima producción de materias primas que pueda compaginarse con unos Planes Regionales en los que, con una mejor distribución de la producción actual de dichas materias, se alcancen, en los plazos previstos, una realizaciones máximas, que siempre serán muy inferiores a las demandas y a las necesidades de los pueblos".

Y se añadía, destacando que la acción del Gobierno tendría como principal objetivo geográfico la Región Sur y Suroeste de España: "Además, la unidad provincial no puede ser tomada en consideración de una manera exclusiva cuando se trata de problemas de carácter nacional como son las grandes obras agrícolas, eléctricas, hidráulicas, los ferrocarriles, las carreteras y las materias primas, que afectan a toda la Nación y que, por otra parte, son absolutamente necesarias para la ejecución de un Plan Provincial. Se impone, por tanto, enfocar, desde una perspectiva nacional, los Planes de materias primas, energía, transporte y grandes regadíos, presentando después, si se quiere, a efectos políticos, las obras de estos Planes nacionales como pertenecientes en el tiempo y en el espacio a la unidad provincial, en unión de otros Planes puramente provinciales.

Por último, señalamos que aunque los Planes nacionales de materias primas a la larga han de repercutir en el bienestar provincial elevando el nivel de vida, anulando el paro y aumentando las fuentes de riqueza y, en definitiva, superando las aspiraciones de las provincias, es necesario también realizar los Planes provinciales, porque el efecto social, político y aun económico, desde el punto de vista local, es inmediato y, sobre todo, porque en algunos casos atañen a problemas de suma gravedad que no admiten espera, aunque tal ayuda retrase la realización de los Planes nacionales; pero bien entendido que sólo en estos casos de extrema urgencia y gravedad podrán anteponerse los Planes provinciales a los nacionales.

Todas estas consideraciones nos llevaron decididamente a diferenciar los Planes nacionales de materias primas, obras públicas, industria, agricultura, etc., de otros provinciales de necesidades locales, cuyas fases de ejecución, objetivos y materiales, tanto en unos como en otros, hubo que definir y delimitar³².

examinar iban a dar inmediatamente su fruto primero. El excelente estudio y trabajo realizado por la Junta de Ordenación de la provincia de Badajoz en 1948 mostraba descarnadamente un gravísimo y secular problema social que era preciso afrontar con urgencia. Para ello la Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de septiembre de 1951 creó una Comisión Técnica Mixta encargada de elaborar «un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Vegas regables del Guadiana en la provincia de Badajoz, y de las industrias y otros aprovechamientos urgentes en la misma provincia», citándose en dicha Orden expresamente como antecedente obligado el Plan de Ordenación Económico-social de la provincia, que precisamente había propugnado entre sus conclusiones fundamentales la de las transformaciones de secano en regadío en términos tajantes (33).

Por ello, unos meses después, las Cortes promulgaban la Ley de 7 de abril de 1952 sobre el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz, con doble finalidad económica y social, en cuyo análisis no podemos entrar (34).

De una manera análoga, y por la existencia de otro grave problema social, la Ley de 17 de julio de 1953 ponía en marcha un Plan análogo para la provincia de Jaén, de estructura semejante, pero con una innovación interesante y peculiar: la creación de un Patronato pro-Industrialización de dicha provincia (35).

Más tarde se aprueban Planes parecidos, por Ley de 12 de mayo de 1956, para las islas de Hierro y Fuerteventura. En cuanto a su estructura, presentan la particularidad de que los dos Comités de Coordinación y Gestión que se establecen actúan bajo la

(33) «Las posibilidades que brinda la colonización del Cijara (con vistas a la solución de los problemas de la provincia de Badajoz) son tan extraordinarias que seguramente no se volverán a repetir en la Historia de Extremadura». «Las obras hidráulicas de aprovechamiento integral del río Guadiana y la colonización de la Zona... es empresa vital para el resurgimiento económico-social de Badajoz». «... si (el Estado) pierde la ocasión que la transformación de la gran zona le brinda, no podrá (la provincia) salir de su grave desequilibrio actual si no es por procedimientos revolucionarios».

(34) Véase, por ejemplo:

FRANCISCO SIERRA MOLINA: «El Plan Cijara como solución a los seculares problemas extremeños». Serie de artículos en el periódico *Hoy*, de Badajoz, enero-abril 1953.

FRANCISCO LÓPEZ SANTAMARÍA: «El Plan Badajoz. Antecedentes, contenido y ensayo sobre sus efectos». REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 6, enero-marzo 1954.

LUIS GARCÍA DE OTEYZA y MANUEL MARTÍN LOBO: *El Plan de Badajoz*. Libro publicado en 1958 por el I. N. I. (Presidencia del Gobierno).

(35) La Orden de la Presidencia del Gobierno de 27 de febrero de 1952 creaba «una Comisión Técnica Mixta encargada de elaborar un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén y sus zonas regables, así como de las industrias y aprovechamientos de toda índole de los recursos naturales ya conocidos o que puedan investigarse en la provincia».

presidencia de los Gobernadores Civiles de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife (36).

Posteriormente, el Decreto de 13 de febrero de 1958, convertido en Ley el 26 de diciembre del mismo año, crea la Comisión de Dirección y las Regionales o Provinciales que sean necesarias para la formulación y desarrollo de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables, con el fin de hacer extensivas a las zonas declaradas, o que en lo sucesivo se declaren, de alto interés nacional para su colonización, normas análogas a las contenidas en las leyes que aprobaron los Planes de las provincias de Badajoz y de Jaén.

Dos particularidades específicas se encuentran en estas disposiciones, ya que para los Planes de Zonas Regables, por una parte, se instituyen los Comités Técnicos formuladores de Planes, que vienen a sustituir así a las circunstanciales Comisiones Técnicas Mixtas, y por otra se crean por primera vez, como Auxiliares de la de Dirección, las Comisiones Regionales o Provinciales, presididas por los Gobernadores Civiles respectivos y que reúnen en su seno técnicos y autoridades provinciales o regionales (37).

(36) Véase dicha Ley y la Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de octubre de 1959 por la que se aprueba el Reglamento de las Comisiones Permanentes y Comités de Coordinación y Gestión de los Planes de Obras de las Islas de Fuerteventura y Hierro.
(37) La Comisión de Dirección tiene como cometido esencial, fijado en el apartado a) del artículo 2.º del Decreto de 13 de febrero de 1958: "Disponer la redacción de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables aisladas o pertenecientes a un mismo sistema hidráulico, conforme se declare de alto interés nacional la colonización de las mismas".

Por otra parte, dicho Decreto considera dos criterios para la agrupación de zonas en los Planes: 1.º El pertenecer al mismo sistema hidráulico. 2.º El hallarse "íntegramente enclavadas en la misma provincia". En efecto, el párrafo 1.º del artículo 11 del Decreto dice textualmente: "Se faculta a la Presidencia del Gobierno para que, a propuesta de la Comisión de Dirección, pueda constituir las Comisiones Regionales o Provinciales que se consideren necesarias para auxiliar a aquella Comisión en el desarrollo de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación correspondientes a cada zona regable o a las agrupaciones de estas zonas cuando pertenezcan al mismo sistema hidráulico o se hallen íntegramente enclavadas en la misma provincia".

Las Comisiones Auxiliares actualmente existentes son:

Comisiones Regionales: Riegos del Alto Aragón y Riegos de Las Bardenas.

Comisiones Provinciales: Cáceres, Granada, Salamanca, Sevilla y Zamora.

Los Planes cuya formulación ya ha sido ordenada por la Comisión de Dirección son los siguientes (y zonas correspondientes):

<i>Plan Bardenas.</i>	<i>Plan Guadalcacín.</i>	<i>Plan Valmuel.</i>	<i>Plan Alberche.</i>
Bardenas.	Guadalcacín.	Valmuel.	Alberche.
<i>Plan Cáceres.</i>	<i>Plan Alto Aragón.</i>	<i>Plan Sevilla.</i>	<i>Plan Zamora.</i>
Rosarito.	Monegros-Flumen.	Viar.	San José.
Gabriel y Galán.	Cinca.	Bajo Guadalquivir.	Toro-Zamora.
Borbellón.	<i>Plan Salamanca.</i>	<i>Plan Granada.</i>	Villalazán.
Valdecañas.	Agueda.	Cacín.	
	Babilafuente.	Motril-Salobreña.	
	Villagonzalo.		

Muy recientemente han sido ordenados otros ocho Planes: los de las Zonas de Almazora, Bembézar, Bierzo, Delta del Ebro, Guadathorce, Helián, Laguna de Antela y Canal de Aragón y Catatña (subzona).

Es interesante destacar, finalmente, que todas estas realizaciones, que se basan fundamentalmente en la transformación en regadío y colonización de zonas extensas, inicialmente caracterizadas en su mayor parte por explotaciones latifundistas, incorporan, desde luego, en toda su actuación la legislación específicamente promulgada por el nuevo Estado, y señaladamente la Ley de 26 de diciembre de 1939 para Colonización de Grandes Zonas, que constituye, ciertamente, el primer eslabón en materia de legislación agraria del Movimiento Nacional, así como, sobre todo, la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables.

Dichas leyes, que facilitaron y facilitan fundamentalmente la actuación en dichas Zonas del Instituto Nacional de Colonización, contienen, por otra parte, y es obligado señalarlo, unas características sumamente interesantes de *planificación técnica* que tanto el Plan de Badajoz como el de Jaén, y los de las Grandes Zonas Regables, incorporan como fundamentales métodos de actuación.

Nos estamos refiriendo, claro es, a los Planes Generales de Colonización y a los Planes Coordinados de Obras previstos en las leyes mencionadas y cuyo carácter planificador es evidente, toda vez que en virtud de los primeros, cuya aprobación se efectúa por Decreto, se estudia el proyecto general de colonización de la zona, debiendo contener los extremos previstos en el artículo 4.º de la Ley de 21 de abril de 1949. Por otra parte, mediante los Planes Coordinados de Obras se establece una esencial coordinación entre las obras hidráulicas y las de colonización en cada zona.

Se comprenderá, pues, después de todo lo anterior, que con ello quedó preparado y asentado firmemente el camino para los Planes de Badajoz y siguientes, que sólo tuvieron, por tanto, que añadir los correspondientes estudios de industrialización y electrificación, y sobre todo la financiación adecuada para que las obras previstas se ejecutaran con la necesaria continuidad y ritmo, cosa desconocida en España hasta 1939.

Planes Provinciales o Comarcales de Obras y Servicios.

Otro Decreto, también de 13 de febrero de 1958, regula la tramitación de los Planes de Obras y Servicios de carácter predominantemente local o provincial establecidos por el artículo 16 de

la Ley de Presupuestos Generales del Estado del bienio 1958-59, de 26 de diciembre de 1957, encomendando su elaboración y desarrollo a las Comisiones Provinciales o Comarcales de Servicios Técnicos.

Se trata de un intento de ordenación y programación de las obras y servicios que tienen marcado carácter local o provincial, sobre el cual se han expresado dudas fundadas.

El estudio jurídico-administrativo de estos Planes ha sido hecho por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el libro *Problemas actuales de régimen local*, exponiendo también sus ideas al respecto, bastante concluyentemente, en el prólogo al libro de BRIAN CHAPMAN, ya citado, *Los Prefectos y la Francia provincial*.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA existe «contradicción en la política de robustecimiento de las Diputaciones, que, sobre todo últimamente, viene cumpliéndose por el legislador, con este colocar enfrente suyo una contra-Diputación de funcionarios del Estado llamada a interferir o, al menos, si se prefiere, a duplicar las funciones de aquéllas sin razón visible». Y añade: «La experiencia de los Planes de Obras y Servicios a cumplir por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos ha demostrado cómo ese desarrollo de las Diputaciones provinciales entra en litigio necesariamente con las fórmulas de administración periférica de los servicios del Estado, siendo preciso decidir la opción por aquéllos o por éstos».

La necesidad, sin embargo, de tal ordenación y programación provincial, comarcal e incluso local, es evidente. Pero importa también acertar en la fórmula y en el procedimiento.

Plan de Ordenación y Desarrollo de la Costa del Sol.

Para corregir los males derivados de la anarquía urbanística en comarca de tan alto interés turístico como la llamada Costa del Sol, de Málaga, a la vez que para plantear determinadas colaboraciones necesarias para un mejor aprovechamiento de las excepcionales condiciones de clima y paisaje que la zona citada posee, con resultados urbanísticos brillantes, el Decreto de 7 de marzo de 1958 creó una Comisión especial para la formulación del Plan de Ordenación y Desarrollo de la Costa del Sol, en la provincia de Málaga.

Es interesante destacar este proyecto, pues es la primera, y única hasta ahora, planificación regional de tipo urbanístico y turístico de España, y porque, como señala el profesor W. ISARD, «los expertos tienen cada vez mayor tendencia a pensar que el urbanismo bien comprendido es un medio esencial del desarrollo económico». Porque, por otra parte, la «localización de las actividades industriales pone en juego las fuerzas de urbanización, las cuales por sí mismas pueden estimular todavía más la industrialización siempre que se haga de ello el uso conveniente».

Y no se puede olvidar tampoco a este respecto la política turística que Organismos de planificación regional como la Cassa per il Mezzogiorno tiene como objetivo importante en Italia. Y es que «la integración de los planes relativos a las zonas urbanas en la planificación regional, y, por consecuencia, en la nacional», es claramente beneficiosa, como subraya también W. ISARD.

Plan de Expansión Agraria de La Coruña.

Las planificaciones hasta ahora examinadas comprenden acciones de diversos Departamentos ministeriales, conducentes al mejor desarrollo de una región o zona determinada, pero también puede pretenderse dicho desarrollo en el ámbito de un solo Ministerio, a base de la coordinación de sus diversas Direcciones Generales.

De ello es ejemplo el llamado Plan de Expansión Agraria de la provincia de La Coruña, basado en la Orden del Ministerio de Agricultura de 25 de noviembre de 1958 y en el Decreto 1.270/1960 de 30 de junio (regulador de la participación del Instituto Nacional de Colonización en dicho Plan).

Otros Planes análogos están en estudio o tramitación, por ejemplo, para el Valle Amblés, en Avila (38).

El Desarrollo Regional y los Sindicatos.

Si bien puede decirse que el desarrollo de las economías provinciales estuvo siempre presente desde 1939 en los Consejos Económicos Provinciales realizados por la Organización Sindical en

(38) La Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de julio de 1959 constituye una Comisión encargada de formular el Plan de Revalorización Agraria del Valle Amblés (Avila).

diversas ocasiones en todas las provincias españolas, es desde la creación en enero de 1958 del Gabinete Técnico del Consejo Económico Sindical Nacional cuando dicha preocupación se desarrolla más, viniendo en cierta manera dicho Organismo, aunque con personalidad y características distintas y propias, a realizar parte de la tarea que en años anteriores había llevado a cabo la Secretaría General para la Ordenación Económico-social respecto a las provincias, aunque ciertamente con una mayor base económica: la que le da el excelente plantel y equipo de jóvenes economistas que se integran en dicho Gabinete Técnico (39).

Y es que ya en diciembre de 1957 la conclusión parcial V, sobre colonización, del IX Pleno del Consejo Económico Sindical Nacional decía: «Es del mayor interés, aprovechando la experiencia lograda por los Planes de Badajoz y Jaén, la formulación de Planes Regionales de ejecución inmediata encajados en un Plan Nacional de Desarrollo Económico en que se tengan en cuenta todos los aspectos que impulsen el desarrollo económico de las zonas transformadas y abarquen la plena utilización de sus recursos naturales». Dicha conclusión fué realmente puesta en práctica por el Decreto (Ley) de 13 de febrero de 1958 sobre los Planes de Grandes Zonas Regables, ya mencionado.

El Gabinete Técnico citado ha realizado primeramente una serie de análisis provinciales previos sobre la base de las numerosas fuentes de información económica, social y estadística que la Organización Sindical posee en las provincias (40).

Más recientemente está empeñado en el estudio analítico de regiones o zonas económicas españolas sobre la base de agrupaciones de provincias homogéneas, lo que se ha llevado a la práctica en el Consejo Sindical de la Tierra de Campos, celebrado en Palencia en abril de 1960, que tiene como objetivo la revalorización integral de dicha comarca, que abarca zonas de las provincias de Palencia, Valladolid, Zamora y León (41).

(39) La conexión entre los Planes de Ordenación Económico-Social y los Sindicatos ha sido expresada por S. E. el Jefe del Estado en su Mensaje Fin de Año 1960 así: "Los Planes de Ordenación Económico-Social de las provincias, iniciados hace más de diez años, y que los Sindicatos patrocinan, facilitan el estudio concreto de los problemas y el que se hayan corregido ya en buena parte muchos de los pequeños abandonos seculares".

(40) Por otra parte, en la revista *De Economía*, publicada por dicho Gabinete, se ha tratado con acierto el tema regional en los trabajos "La teoría y los objetivos de una política de desarrollo regional", por B. ORTEGA GERRE, y "La planificación regional y el problema de la economía regional", por G. ARDANT.

(41) Como dice RAMÓN HERMIDA, Jefe del Gabinete Técnico referido, en su trabajo *La programación regional en España*: "La experiencia acumulada hasta la fecha hizo bien patente que, si bien los problemas económicos estrictamente provinciales era necesario abordarlos, no se debían olvidar a la vez las relaciones económicas interprovinciales, asiento previo para pasar en un estadio superior al total mecanismo funcional de la economía

Por último, y en la actualidad, los esfuerzos de la Organización Sindical en el aspecto regional se dirigen a la definición y delimitación de dos primeros ejemplos de región en España, basados: uno, en la homogeneidad de estructura (Cuenca del Duero); el otro, en la complementariedad de las características (Región del Sudeste) (42).

Se insiste, pues, así, en los «Estudios de base» previos, cuya importancia y necesidad hemos señalado sobradamente con anterioridad. La utilidad de dichos estudios para la acción posterior de los Organos de la Administración del Estado es evidente.

Iniciativas de planificación regional no estatales.

Realmente, entre ellas hubiéramos podido incluir muy bien las anteriores realizaciones sindicales, a las que, sin embargo, hemos querido dar sustantividad propia, pero queremos referirnos, finalmente, a tres iniciativas no estatales interesantes.

Es la primera la celebración de las IV Jornadas Sociales Católicas de Arquitectos, Ingenieros y Técnicos, celebradas en Valladolid en mayo de 1959 bajo el lema general de la «Transformación fundamental necesaria de la estructura económico-social de la Cuenca del Duero», que se desgranaba en cinco Ponencias.

La segunda es una interesante experiencia: la creación del Instituto de Orientación y Asistencia Técnica del Sudeste de España, por iniciativa de la Diputación Provincial de Murcia, y que abarca esta provincia y las de Alicante y Almería. La revista *Información Comercial Española*, en su número de octubre de 1959, nos lo presentaba como una realización de planificación regional, y a ella remitimos al lector para su información.

Finalmente mencionaremos otra iniciativa de la Diputación

del país. Con esta idea, es deseo de la Organización Sindical el enfoque completo de las economías regionales. Es evidente que existen agrupaciones de provincias españolas que por motivos geoeconómicos presentan unos rasgos comunes que hacen obligado, por decirlo así, el análisis conjunto de sus economías particulares con el fin de lograr una mayor efectividad de las soluciones posibles para el fomento económico de la región, logrando, a la vez, un mayor campo de aplicación de la política económica.

Por todo ello, se ha juzgado conveniente el estudio analítico de regiones económicas, formadas por diversos grupos de provincias en las que es factible conseguir una homogeneidad en el tratamiento de sus problemas económicos por presentar un evidente paralelismo en la composición estructural de sus economías.

(42) Sigue diciendo RAMÓN HERMIDA: «Los estudios correspondientes a las provincias son, como se ha dicho, la base necesaria para los estudios de programación regional. Así, los de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas han servido ya para el estudio de la región canaria, y sobre la base de los de Alicante, Murcia, Almería y Albacete se hará la programación económica de la Región del Sudeste de España. Asimismo, basándose en los estudios económicos de Valladolid, León, Zamora, Palencia, Salamanca, Segovia, Avila, Soria y Burgos se realizará la programación económica regional de la denominada Cuenca del Duero».

Provincial de Cádiz, que desea valorizar industrialmente la privilegiada situación estratégica de dicha provincia en el ámbito de la geografía peninsular. Para ello se ha constituido una Comisión, compuesta por técnicos nacionales y extranjeros, con el fin de estudiar las posibilidades del suelo y de las costas con vistas a un vasto plan de industrialización, que incluiría el promover empresas, modernización de las existentes, estudios de costes y de mercados, así como la participación de capitales extranjeros en unión de capitales nacionales y también locales.

Se busca, igualmente, con dicho Plan el asegurar un trabajo continuo y, en consecuencia, un salario constante para la masa trabajadora de la provincia, para que ésta no se vea sometida a los altibajos de ingresos económicos circunstanciales.

Resumen y visión de conjunto.

Intencionadamente hemos querido exponer casi *cronológicamente* el índice de realizaciones españolas de planificación regional, porque creemos interesante y revelador fijar en el tiempo la evolución de las soluciones a los diversos problemas conforme se iban presentando éstos.

Pero como tal procedimiento pudiera dar la impresión falsa de cierto desorden y prolijidad, juzgamos necesario el resumen y visión de conjunto que brevemente pasamos a hacer.

Realmente caben distinguir, entre todos los expuestos, dos tipos fundamentales de planificación regional: los que vamos a denominar «estudios previos o de base» y los que llamaremos «realizaciones concretas».

En el primer tipo incluimos los Planes de Ordenación Económico-social de las provincias, así como los estudios sindicales, sus continuadores; y en el segundo tipo los restantes, que subdividimos según que la acción principal sean los regadíos u otros.

Podemos hacer, pues, la siguiente clasificación:

A) *Estudios previos o de base.*

1. Planes de Ordenación Económico-social de las provincias españolas.
2. Estudios provinciales o regionales de los Sindicatos (Interprovinciales: Tierra de Campos).

3. Iniciativas no estatales: Instituto de Orientación y Asistencia Técnica del Sudeste de España (Diputación de Murcia), Estudios de la Diputación de Cádiz, IV Jornadas Sociales Católicas de Arquitectos, Ingenieros y Técnicos (Valladolid).

B) *Realizaciones concretas.*

1. Planificación sobre la base de regadíos: Plan de Badajoz, Plan de Jaén, Planes de Grandes Zonas Regables (Valmuel, Salamanca, Viar, Cáceres, Bardenas, Alto Aragón, etc.).
2. Planificación sobre otra base:
 - a) Con coordinación de varios Ministerios: Plan de Ordenación y Desarrollo de la Costa del Sol (Málaga).
 - b) Con coordinación de varias Direcciones de un mismo Ministerio: Plan de expansión agraria de La Coruña, Plan de revalorización agraria del Valle Amblés (Ávila).
3. Planificación provincial de actividades normales: Planes provinciales o comarcales de Obras y Servicios Técnicos.

Es decir, por una parte hay una serie de *estudios previos* que en principio realizó la Secretaría General de Ordenación Económico-social, de la Presidencia del Gobierno, y actualmente el Gabinete Técnico del Consejo Económico Sindical Nacional, e incluso comienza a haber ciertas iniciativas privadas o de Corporaciones provinciales, pero siempre, al menos hasta ahora, con el carácter indicado de estudios previos a la acción posterior del Estado.

Por otra parte existe un conjunto de *realizaciones estatales*, sobre la base, principalmente, de transformación de secanos en regadíos y subsiguiente industrialización. Más recientemente han aparecido Planes sobre la base de una revalorización o expansión agraria, o sobre una ordenación urbana y turística. Finalmente, los Planes provinciales o comarcales de Obras y Servicios tratan de coordinar a esta escala las actividades normales de los diversos organismos representantes de la Administración.

Este es, pues, el sencillo panorama que ofrece actualmente la planificación regional en España, sobre cuyo futuro hemos de decir algunas palabras en el último capítulo de este trabajo.

VIII.—EL PLAN DE BADAJOZ, ¿VERDADERA PLANIFICACIÓN REGIONAL?

No quedaría, ciertamente, completo el presente trabajo si no pretendiéramos ahondar en el sentido y significado de las diversas experiencias de planificación regional españolas. Pero como el examen de todas y cada una de las realizaciones nos llevaría muy lejos, hemos creído más oportuno esbozar solamente el correspondiente al Plan de Badajoz, pues no en vano es considerado éste, en frase del economista RAMIRO CAMPOS NORDMANN, como «la primera planificación económico social, que, de un modo inédito en nuestra Patria, pretende transformar esta provincia». Y por ser también «la primera experiencia que se realiza en España de planificación económica» (43).

Ciertamente que el propio RAMIRO CAMPOS, entonces economista de la Secretaría Gestora del Plan de Badajoz, ya apuntaba que «el Plan presentado por la Comisión Técnica Mixta es un Plan que bien puede calificarse de material —no en el sentido peyorativo de la palabra— y de técnico», aunque más adelante, y no limitando su visión a dicho texto, considera que se dan en el Plan de Badajoz otra dos notas características —planificación de tipo regional y de grupos sociales— que le dan un sello particular y peculiar.

Sin embargo, los mayores reparos puestos al Plan de Badajoz, desde el punto de vista de la planificación, han sido seguramente los expresados por JEAN MOULIAS en su tesis doctoral «Un exemple étranger de planification régionale: le PLAN DE BADAJOZ», para el Instituto de Estudios Políticos de París, presentada en abril de 1958 y dirigida por el profesor JEAN MEYRIAT, tesis calificada *cum laude*.

A ella vamos a referirnos a continuación por considerarlo de interés, tratando, por otra parte, de ver si la crítica que hace JEAN MOULIAS es plenamente acertada o no, a nuestro modesto entender.

Pero antes de entrar en materia es preciso indicar el sentido con que JEAN MOULIAS se plantea el estudio que hace: «Nuestro propósito no es exaltar ni denigrar una obra. Quisiéramos advertirlo así antes de intentar un juicio de conjunto sobre la acción

(43) RAMIRO CAMPOS NORDMANN: "Notas sobre la planificación económico-social de Badajoz". REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 14, enero-marzo 1956.

emprendida por el Plan Badajoz. Este estudio ensaya solamente el análisis de los informes entre los objetivos, el contenido y la realización de un Plan. Si debemos por ello denunciar sus insuficiencias, no es sin haber reconocido primeramente la importancia del esfuerzo realizado por el Gobierno actual de España para desarrollar esta provincia. Conceder 5.500 millones de pesetas para catorce años no es una bagatela para una economía cuya renta nacional es tres veces inferior a la de Francia. La utilización más racional de estas sumas es, pues, de una necesidad absoluta».

Por otra parte, anticipa ya en la introducción, coincidiendo con RAMIRO CAMPOS, que le sirviera, ciertamente, de precedente: «De hecho el Plan de Badajoz es más un Plan coordinado de obras públicas que una planificación del conjunto de los sectores de una economía».

El Plan de Badajoz, primera planificación española.

JEAN MOULIAS afronta, en el cuadro de una política de desarrollo de una región atrasada, tres series de cuestiones, que, en esencia, son las siguientes: El Plan de Badajoz, ¿tiene los fundamentos reales de una planificación? ¿Cuáles son las relaciones que existen entre medios y fines? ¿En qué medida se ajusta a la situación que trata de modificar, a los problemas que ataca?

Después de indicar los antecedentes del Plan, diciendo que éste es el resultado de cincuenta años de proyectos y de esfuerzos, y señalando como antecedente inmediato el Plan de Ordenación Económico-social de la provincia, que llama «el primer trabajo de envergadura realizado en España para el estudio de una región determinada», y después de marcar los objetivos sociales y económicos del Plan, define la planificación como «la fijación autoritaria de objetivos a las unidades económicas, situadas bajo el control directo del centro de decisiones».

Por ello considera que el grado de extensión del Plan a los diversos sectores económicos puede ser la primera medida de la realidad de una planificación regional.

La intensidad del control del Estado sobre los diferentes sectores del desarrollo constituye un segundo criterio fundamental, pues hay planificación —dice— donde hay mando.

Por último, y puesto que una planificación regional debe aplicarse a un espacio económico susceptible de un desarrollo unita-

rio, se pregunta, y contesta afirmativamente, si Badajoz constituye una región económica.

La extensión del Plan.

Para examinarla distingue tres sectores fundamentales: la infraestructura (equipo hidráulico, eléctrico, vías de comunicación), el sector directamente productivo (agricultura, industria) y el equipo social (viviendas y urbanización, equipo escolar y cultural).

El estudio detenido que hace de ellos le permite decir que el Plan de Badajoz «es esencialmente un plan de equipo económico tendente a permitir una intensificación de los cultivos por su riego y la comercialización de los nuevos productos así obtenidos». Sin embargo, para él este Plan encuentra su originalidad técnica respecto de anteriores proyectos de desarrollo de Extremadura (alude a los primitivos Planes «Cijara») en una cierta voluntad de industrialización. Esta está, sin embargo, estrechamente ligada al desarrollo agrícola. Un desarrollo autónomo de la industria no ha sido previsto, en cambio.

Respecto al dominio del equipo social considera que el Plan se caracteriza, igualmente, por una carencia grave, ya que abandonar tal acción a los organismos que son tradicionalmente responsables de ella, es, para él, aceptar fatalmente su insuficiencia, lo que constituye una decisión que hace peligrar gravemente el éxito del Plan, a su entender.

La ausencia de toda planificación cultural es una laguna grave del Plan, pues aunque ciertos organismos, como los Sindicatos, la Junta de la Lucha contra el Analfabetismo, etc., pueden encargarse de tal acción, es fácil que no se realice el esfuerzo adecuado y exigido por el desarrollo económico, por lo que es previsible un desfase peligroso entre el nivel profesional de la población y el nivel técnico de la economía, lo que podrá frenar o comprometer el desarrollo.

El carácter autoritario del Plan.

El rigor de una planificación se mide menos por la extensión de su dominio que por el carácter obligatorio de su contenido. No debe tanto enunciar previsiones, como formular imperativos. «Un organismo planificador no es un instituto de coyuntura, sino un centro de mando».

Por ello, y para medir el grado real de planificación, hace el estudio de la estructura administrativa del Plan y de la subordinación más o menos estrecha de los organismos ejecutantes a sus órganos directivos. Examina las funciones de la Comisión Permanente de Dirección, del Comité de Coordinación y Gestión y de la Secretaría Gestora. Considera a ésta como «la creación administrativa original del Plan. *Podría ser* el embrión de un organismo planificador». Sin embargo, en seguida precisa que está lejos de reunir las condiciones necesarias para un verdadero organismo de tal tipo (44).

Por otra parte, señala la absoluta necesidad de la creación y constitución *en Badajoz* de un centro administrativo coherente que fuera «capaz de controlar la coordinación de los trabajos y de recoger los datos sobre su estado de avance y sus efectos económicos y sociales», ya que «no son las directrices escritas ni unas pocas visitas de miembros de la Secretaría las que pueden bastar para asegurar la ejecución exacta del Plan». Por ello, concluye, «es fácil de prever que con una tal estructura administrativa la ejecución del Plan no tendrá lugar sin dificultades y retrasos» (45).

Badajoz, región económica.

Después analiza si la provincia de Badajoz, división administrativa, contiene o permite las características que una región geográfica debe cumplir para que pueda llegar a ser el punto de aplicación de un crecimiento autónomo: cierta homogeneidad de las estructuras de partida, creación de polos de desarrollo autónomo, formación de ejes de cambios entre esos polos y los demás polos nacionales; preguntándose a la vez si toda Extremadura no formaría una región más coherente que la sola provincia de Badajoz.

La noción que expone de región, a la que ya nos hemos referido en capítulos anteriores, no es una noción estática que describa la situación particular de una zona geográfica, sino una noción dinámica: «define el cuadro de un espacio económico a crear o a desarrollar», según concepto abordado primeramente en la Unión Soviética, desde los trabajos de G. O. E. L. R. O. (Comisión de Es-

(44) Pone como piedra de toque de ello la característica de que, «desde 1957, dicha Secretaría no ha contado entre su personal con un economista».

(45) En un sentido análogo afirma RAMIRO CAMPOS: «Una acertada integración de todos los organismos provinciales, mediante tareas que les son propias, en el desarrollo y estudio de los efectos económico-sociales del Plan; ... son puntos ... cuyos beneficios resultados no pueden ser puestos en duda».

tado para la Electrificación), en la línea expuesta por el economista DE BERNIS, ya citado, que sostiene que el desarrollo se logra más eficazmente «en el cuadro de una región definida a partir de la existencia de polos de crecimiento, que en el cuadro de un espacio definido por límites administrativos y arbitrarios».

Y en este sentido considera que en el futuro lo que fundamentará la unidad del espacio económico de Badajoz será la presencia de los dos polos de desarrollo autónomo formados por los terrenos de regadío y las industrias anexas de las dos Vegas, Altas y Bajas, del Guadiana. Afirmación que viene a coincidir, en cierta manera, con la idea de F. SIERRA MOLINA (máximo colaborador del Gobernador López Tienda en el Plan de Ordenación Económico-social) de que el Plan de Badajoz supone «el nacimiento de una nueva provincia».

JEAN MOULIAS concluye, finalmente, que la unidad y la coherencia del espacio económico regional definido por la provincia de Badajoz le parece incontestable, y que por ello, insistiendo en ideas anteriores, no es el cuadro geográfico del Plan, sino la extensión limitada de su acción y la debilidad de sus medios de ejecución, los que le parecen que condicionan gravemente su pleno éxito.

Conclusiones y sugerencias.

La tesis de J. MOULIAS, que viene a resumir brevemente el párrafo anterior, es, desde luego, brillante y sugerente, pero envuelve una crítica del Plan de Badajoz que si bien puede juzgarse acertada en algunos aspectos, no lo parece tanto en otros.

Más aún, diríamos, puede considerársela bastante atinada en el terreno de los principios, pero ya no tanto en el campo aleatorio de la actuación práctica en el que se desenvuelve y aplica primordialmente el Plan de Badajoz. Pues no puede olvidarse que todo Plan concreto —y el de Badajoz lo es contundentemente—, si bien en sus estudios iniciales ha de tantear las diversas soluciones posibles, tiene que elegir y pronunciarse definitivamente por una de ellas. Este es, pues, a nuestro modesto entender, uno de los aciertos principales del Plan de Badajoz, acierto que arranca, indudablemente, del Plan de Ordenación Económico-social de 1948, en el que, como ya hemos recogido en la nota número 33, se decía taxativamente: «Las obras hidráulicas de aprovechamiento integral

del río Guadiana y la colonización de la Zona... es *empresa vital para el resurgimiento* económico-social de Badajoz». Por ello, precisamente, el Plan se concentra mayormente en dichos dos aspectos esenciales. No es justamente éste un defecto del Plan, sino, por el contrario, su máximo acierto. Claro es que desde un punto de vista profundamente doctrinal, como es en el que se sitúa J. MOULIAS (46), podría pensarse en una más amplia solución de los problemas económico-sociales de la provincia de Badajoz, pero éstos son de tal magnitud que sólo habrá inicialmente la posibilidad práctica de incidir en ellos, con garantía de acierto y eficacia, mediante un fuerte impacto, como es, sin duda, el que originará, y está originando ya, el Plan de Badajoz, el cual no podrá, seguramente, en sus catorce años de vigencia dejar resueltos *todos* los problemas de Badajoz, pero sí proporcionará, sin duda alguna, una eficacísima base infraestructural para perfeccionamientos ulteriores, que *sin él* no hubieran sido *jamás* posibles. Esto es, cabalmente, tener un pensamiento político y quererlo hacer sobre todo *eficaz*, condición que debe cumplir toda política verdadera y auténtica (47).

Sin embargo, merece la pena de meditar seriamente —y en ello acierta MOULIAS, aunque pasa a moverse en el campo de la actuación práctica— si no sería conveniente extender la acción del Plan, mediante una adecuada coordinación, al sector del equipo social, sobre todo en lo que respecta a la vivienda y a la enseñanza técnica, cuyo abandono a los organismos tradicionales pu-

(46) Dice MOULIAS: "Pero no pensemos que la realización incluso completa del Plan baste para dar a esta provincia el nivel de desarrollo al cual ella pueda aspirar por sus recursos: ella no podrá asegurar el pleno empleo de los hombres. Este Plan no contiene, en efecto, ninguna medida capaz de romper la estructura que hasta aquí ha bloqueado todos los desarrollos: la estructura social."

No atacar el problema de la reforma agraria en tierras de secano es esquivar el problema fundamental de toda la España del sur. La colonización de zonas regables puede hacerlo menos agudo, pero no suprimirlo. Las tierras de regadío no representarán al final del Plan más que una décima parte de las tierras cultivadas. Serán, pues, la estructura de la propiedad y los modos de explotación de las tierras de secano los que dominarán todavía la vida provincial".

(47) Por ello nos parece que se excede J. MOULIAS cuando dice: "Don Joaquín López Tienda, que es el verdadero promotor del Plan de Badajoz, parece haber tenido un pensamiento político, una cierta visión de la sociedad que él quería transformar. No se encuentra nada de ello en el contenido del Plan. Elaborado por una Comisión de Ingenieros, el Plan no expresa una voluntad coherente de desarrollo. No es sino la yuxtaposición más o menos bien coordinada de programas de obras públicas. Ninguna medida propiamente social o política le acompaña, si se exceptúa, no obstante, la obra de colonización agrícola. La única medida propiamente original es la unión de un programa de industrialización, que es restringido y sin sanción legal, ya que está abandonado a la iniciativa privada. Por eso no hay que extrañarse de que la reacción psicológica de la masa de población sea nula. Pues, a pesar de su importancia, dicho esfuerzo no es adecuado". Pues precisamente Badajoz, y España en general hasta 1939, estaba sobrado de medidas sociales o políticas, que no resolvían nunca nada; lo que necesitaba era soluciones concretas y eficaces, como la representada por el Plan Badajoz, y éste es justamente el máximo acierto del *pensamiento político* del Gobernador López Tienda, que conjugado después con el tesón de don Manuel Ruiz de la Serna, lograrían del Gobierno el Plan y su financiación, ya en el mandato de este último.

diera resultar, si no insuficiente, sí, tal vez, causa de desfasaje en el ritmo vivo que en todo debe imprimir el Plan. Sobre ello, y en diversas ocasiones, ya se han elevado autorizadas opiniones en la propia provincia (48).

Si de la extensión del Plan pasamos a lo que MOULIAS llama «debilidad de sus medios de ejecución», podremos hacer consideraciones análogas. Para los estudiosos del tema, y JEAN MOULIAS lo es en gran medida, es claro que organizaciones como la de la T. V. A. o la Cassa per il Mezzogiorno se presentan en seguida como ideales y luminosas. En otras palabras, pasa a considerar que una organización autónoma y específica hubiera dado posiblemente al Plan de Badajoz, y a otros Planes análogos, mayor eficacia, frente a la siempre problemática coordinación de distintos Departamentos ministeriales. Es la fácil y tentadora solución de crear nuevos organismos, lo que oculta casi siempre (salvo casos fundados y evidentes) la falta de decisión para hacer eficaces los ya existentes, que bastarían en muchos casos si se consiguiera una elemental coordinación de los mismos, difícil, ciertamente, pero no sólo posible, sino hasta deseada o incluso anhelada en muchos casos (49).

Por eso, quizá, el Plan de Badajoz, dejando vías más espectaculares, ha escogido la más tradicional, y aparentemente más áspera y difícil, de un organismo coordinador, la Comisión Permanente de Dirección, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y totalmente insertada en el propio Estado, sobre la base de los organismos de la Administración ya existentes.

Ello no obsta a que pudiera estudiarse la conveniencia de la creación en Badajoz de un organismo coordinador a escala provincial, o, como dice MOULIAS, «de un centro administrativo coherente», iniciativa que ya ha sido ensayada posteriormente, con éxito, en otros Planes (50).

Finalmente, y esto ya se encarga MOULIAS de destacarlo sobradamente, el Plan de Badajoz tiene el acierto básico de actuar sobre lo que llamamos ahora una verdadera *región socioeconómica*,

(48) Pueden verse los siguientes artículos, publicados en el periódico *Hoy*, de Badajoz: M. MEDINA GATA: "El Plan Badajoz es y exige un plan de apostolado"; F. BAVIANO GINER: "El Plan de Badajoz como clave y como problema", "Algunos aspectos complementarios del Plan de Badajoz", "Problemas de adaptación política, económica y social del Plan Badajoz"; ANTONIO ZOIDO: "Otro Plan de Badajoz: el de la cultura"; octubre 1955 y febrero y mayo 1956.

(49) Fue ARISTÓTELES quien dijo: "En política es más difícil reformar que crear".

(50) Nos referimos a las Comisiones Provinciales o Regionales, Auxiliares de la Comisión de Dirección de Planes de Grandes Zonas Regables, creadas en el Decreto de 13 de febrero de 1958, y de las que existen actualmente siete, como se indica en la nota número 37.

constituída por la provincia de Badajoz, en la que el Plan está haciendo nacer dos genuinos y fundamentales polos de crecimiento: las Vegas Altas y Bajas del Guadiana.

Mayor iniciativa provincial.

Después de todo lo expuesto, tenemos la esperanza de que las anteriores conclusiones y sugerencias puedan ser de utilidad si en alguna ocasión se llega a plantear una verdadera modificación o reforma del Plan de Badajoz, lo que después de ocho años de realización del mismo y de los esenciales cambios económicos verificados en el país, puede manifestarse no sólo conveniente, sino hasta necesario e indispensable.

Importa entonces destacar, como también hace J. MOULIAS, que «el desarrollo de una región atrasada no es un simple problema contable. Acordar los créditos constituye la primera fase, ciertamente necesaria, pero no suficiente, de una política de desarrollo. Es toda una sociedad la que es preciso transformar para que Badajoz alcance el nivel económico que le permitirá conocer una expansión autónoma».

Por ello dicha reforma habrá de incluir, además de las modificaciones presupuestarias de necesidad (convenientemente calculadas, sobre la base de la interpretación más estricta de la letra y el espíritu de la Ley de 7 de abril de 1952, y no perdiendo de vista las posibilidades financieras del sector público, claramente definidas en los Programas Nacionales de Ordenación de las Inversiones, máxime teniendo en cuenta que el Estado está igualmente empeñado en acciones similares en otras muchas provincias españolas), habrá de incluir, decimos, acciones y medidas como las propugnadas por JEAN MOULIAS, para muchas de las cuales no es preciso aumentar más los gastos del Plan, ya de por sí cuantiosos, sino tan sólo realizar plenamente una política de desarrollo regional, tal y como hoy día se concibe, en lo que las autoridades y toda la sociedad extremeñas tienen también derechos y obligaciones inaplazables.

Estas ya fueron apuntadas en parte por nosotros en la serie de artículos publicados en el periódico *Hoy*, de Badajoz, en diciembre de 1959-enero de 1960, bajo el título general de «Murcia, espejo del Badajoz futuro», donde exponíamos el ejemplo estimulante del Instituto de Orientación y Asistencia Técnica del Sudeste,

ya citado, con la conclusión de la necesidad de una Institución de Estudios de los valores y problemas de la región, que bien pudiera ser el antiguo «Centro de Estudios Extremeños», convenientemente remozado y actualizado; iniciativa comentada elogiosamente en el editorial de *Hoy* de 30 de enero de 1960.

Y en este punto se hace preciso recordar, y tener bien presente, lo que el Caudillo dijera a los extremeños, en Badajoz, el 18 de diciembre de 1945, cuando todavía el Plan de Badajoz no era más que un proyecto acariciado con cariño e ilusión:

«Y es necesario que esa fe se transmita a España, que confíemos en nuestro esfuerzo conjunto y no lo esperemos todo del Poder Central, de que vengan el Rey o el Jefe del Estado, el Gobernador o el Ministro, para traer la panacea. *No. Hay que organizarse, hay que movilizar los cerebros de las provincias, los esfuerzos de todo lo que representa algo en los pueblos, para que sean los españoles mismos los que se lo vayan construyendo.* Nosotros no hemos venido a establecer una dictadura ni a pensar por todos los demás, sino a organizar un país y a devolver a los españoles su fe y su personalidad. Y por eso, en estos momentos en que la provincia de Badajoz tiene el problema social más hondo entre todas las provincias españolas, un gran problema de ordenación social que resolver, *he venido a organizar vuestro trabajo, a alentar vuestras inquietudes, a despertar vuestra fe para su segura resolución.*

Nada más y nada menos que esto hemos venido a hacer. *No a construir el edificio, sino a daros los elementos para que vosotros lo construyáis,* para que sean todos los españoles los que den la vida y colaboren en esta obra que a mí me corresponde dirigir, secundado por mis Ministros, *pero ayudado por vuestro propio esfuerzo.»*

Las anteriores frases de S. E. el Jefe del Estado son tan concluyentes y terminantes que no precisan comentario alguno, y debieran estar escritas en letras de oro y, como exigencia cotidiana, en el corazón de todos los extremeños (51).

IX.—FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA.

Expuestas ya las realizaciones españolas de planificación re-

(51) Es curioso constatar cómo en 1945 el Caudillo se adelantaba a expresar claramente lo que después el profesor MILHAU ha llamado, en su terminología, el "principio de adhesión" del desarrollo regional.

Por otra parte, el que la iniciativa provincial es claramente insuficiente ha sido expuesto por el periódico *Hoy*, de Badajoz, en su editorial de 9 de noviembre de 1960, titulado "Para que sea la mejor", en el que, después de reconocer la incorporación al Plan tanto de la iniciativa privada como de las Corporaciones locales y provinciales, dice, sin

gional y examinada con cierto detenimiento la que ha sido llamada primera planificación económico-social española, esto es, el Plan de Badajoz, que es, ciertamente, un prototipo destacado, estamos ya en condiciones de podernos atrever a sondear en el futuro que la planificación regional pueda tener en nuestro país, teniendo siempre muy a la vista las nuevas doctrinas del desarrollo regional que quedaron expuestas en la primera parte de nuestro trabajo.

Desde luego, y puesto que entre las planificaciones nacional y regional tiene que existir una verdadera y recíproca correspondencia, el avance que la primera está experimentando en nuestra Patria es a la vez premisa básica y garantía de la planificación regional. En este sentido, el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones de 1959, elaborado por la O. C. Y. P. E. (Oficina de Coordinación y Programación Económica, Presidencia del Gobierno) (52), es, ciertamente, el primer esfuerzo sistematizado y armónico para programar el desarrollo económico. A él hay que añadir en seguida el estudio efectuado por el Instituto de Estudios Agro-Sociales para el Proyecto de Fomento para la Región Mediterránea, con destino a la F. A. O. (53), e igualmente el más reciente estudio sobre «Las inversiones de Obras Públicas en el Plan Nacional», realizado por el Gabinete de Planificación y Estudios Económicos de la Secretaría General Técnica del Departamento correspondiente (54). Si a todo ello se agrega el Plan elaborado en el Primer Congreso Sindical Nacional de febrero-marzo del presente año, se comprenderá que se trata de precedentes obligados del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que se anuncia ha de realizarse en colaboración con los técnicos del Banco Mundial.

Por otra parte, la ligazón que siempre tendrá que existir entre el Plan Nacional y los Planes Regionales fué ya puesta de mani-

embargo: "Pero reconozcámoslo y confesémoslo también, no con el ritmo, volumen y empuje que exige el Plan para que sintonice con él. El Plan es una gran ocasión y merced que debemos al Caudillo y al Estado, pero a la que ha de corresponder la provincia con una entusiasta y superlativa movilización de la misma en orden a esa halagüeña aspiración de transformarla en todos los órdenes, desde el económico y social hasta el cultural, religioso, artístico, turístico, urbano y educativo. Entonces es como el fruto del Plan será todo lo espléndido que añoramos todos los que queremos y deseamos que nuestra provincia, la más extensa de España, sea también la mejor".

(52) Decreto 323/1959, de 12 de marzo, y Decreto 603/1960, de 31 de marzo.
 (53) Puede verse el resumen del mismo publicado en el núm. 26, enero-marzo 1959, de esta Revista. O su texto íntegro, publicado por el Instituto de Estudios Agro-Sociales, en edición copigrafada: F. A. O. *Proyecto de desarrollo de la Región Mediterránea. España*, Madrid, 1959, y el texto general, publicado por la F. A. O., Roma, 1959.

(54) *Las inversiones de Obras Públicas en el Plan Nacional*. Ministerio de Obras Públicas. Secretaría General Técnica. Madrid, 1960.

fiesto por S. E. el Jefe del Estado en el Mensaje de Fin de Año 1959, en el que dijo: «Muestra del signo que ha de presidir esa nueva etapa la tenemos ya, por un lado, en el Programa de Ordenación de las Inversiones y en el Plan de estabilización económica; pero hemos de ir mucho más lejos, hemos de ir a una vasta programación que alcance a todos los sectores de la vida nacional, desde Planes de ámbito nacional, como los de Obras Públicas, hasta *Planes de carácter regional o provincial*, como los de Badajoz o Jaén. Los esfuerzos realizados han sido grandes y el fruto inestimable, mas no desconocemos que el camino por recorrer es aún muy largo. *Hemos de lograr la integración de los Planes existentes y los estudiados dentro de otro general más amplio...*»

Sugerencias en el plano regional.

Si se estudian con detenimiento las «Bases para una auténtica planificación regional», expuestas en el capítulo VI y contenidas en la primera parte de nuestro trabajo, se ocurren en seguida algunas sugerencias que oportunamente estudiadas y desarrolladas nos acercarán a incorporar rápidamente la nueva doctrina del desarrollo regional a las realizaciones de planificación actualmente en curso, y en lo que tengan de verdaderamente esencial y digno de tomar en consideración, con un propósito evidente de mejoración deseable.

En tal sentido convendría ir hacia la definición de verdaderas regiones socio-económicas españolas, para lo que sería preciso, seguramente, determinados avances administrativos (55).

Habría que ir, por ejemplo, acostumbrando las provincias a contactos interprovinciales permanentes y eficaces, dando incluso hábitos regionales a las instituciones representativas impulsoras del desarrollo económico y social.

Convendría estudiar, igualmente, la creación de algunos Gobiernos Civiles Generales, prevista, aunque solamente para casos excepcionales (más bien casos singulares o peculiares), en el De-

(55) Véase el trabajo de PEDRO GARCÍA PASCUAL: "La Administración pública y sus divisiones territoriales". Revista *Documentación Administrativa*, núm. 18, junio 1959. En el editorial de dicha revista se dice, refiriéndose al trabajo anterior: "... al lado de la división territorial básica han proliferado en España otras muchas divisiones específicas que merecen la pena de ser analizadas. Las tendencias predominantes son: 1.º Entre el Estado y las provincias han surgido una serie de circunstancias intermedias de tipo regional y que quizá lleguen a 50 fórmulas diferentes... En conclusión, el problema de distribución territorial de la actividad administrativa ofrece unos matices que invitan a una profunda reflexión".

creto de 10 de octubre de 1958, creación a la que hubimos de referirnos en conferencia pronunciada en Mérida (Badajoz) el 21 de marzo de 1959, bajo el título «Los Planes de Badajoz y de Cáceres, tareas para toda una generación de extremeños» (56).

En este mismo orden de cosas, aunque en plano claramente secundario, el estudio concienzudo y específico del desarrollo regional, como empeño y tarea propia, podría, quizá, sacar a muchas Casas y Hogares Regionales establecidos en Madrid y otras capitales importantes, de la decadencia y languidez en que se ven sumidos en sus actividades por su molde claramente decimonónico y desfasado, sin atractivo alguno para la juventud universitaria actual, que siente hoy día inquietudes distintas. Al darles ese contenido genuino, sin perjuicio de todas las actividades sociales propias, creemos quedarían firmemente sentadas las bases de una colaboración ciertamente eficaz de tales Casas Regionales en unos propósitos exaltadores de la región, que si no faltan, desde luego, en sus estatutos y reglamentos aprobados por la autoridad competente, casi nunca llegan, sin embargo, a cumplir verdadera y eficazmente con proyección nacional inexcusable.

Un futuro esperanzador.

Si a todo esto se suman, completando todo lo anterior y en lo

(56) Dijimos entonces: «Una vez convencidos de la utilidad y de la necesidad actual de la acción regional, veamos cómo podríamos realizarlo en nuestro caso. Está perfectamente previsto en el Decreto de 10 de octubre de 1958, regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles, Decreto que ha sido considerado como un paso más en la reforma actualmente emprendida en nuestra patria de la Administración pública. En él se establece que «en casos excepcionales, el Jefe del Estado, previa deliberación en Consejo de Ministros, podrá nombrar Gobernadores Civiles Generales con jurisdicción en el territorio de varias provincias o parte de ellas». Por otra parte, «para las provincias en que lo considere necesario podrá el Gobierno designar Subgobernadores Civiles, que dependerán de los respectivos Gobernadores». Lo que se pretendería está claro: por una parte, una división de las provincias, en nuestro caso tan extensas como Badajoz y Cáceres, para lograr una mayor efectividad en las acciones políticas y de todo orden. Por otro lado, integración de ambas provincias bajo un mismo Gobernador General. Quizá Extremadura, lo mismo que en el Plan de Badajoz ha sido una útil experiencia piloto de desarrollo económico, podría también servir como piloto en esta nueva experiencia política, ya legislada».

Posteriormente, el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, don JOSÉ ORTIZ DÍAZ, decía expresamente y de manera análoga en su trabajo «Las divisiones territoriales y los Gobernadores Civiles Generales», publicado en el núm. 20-21, de agosto-septiembre 1959, de la Revista *Documentación Administrativa*, trabajo integrado por unas notas extraídas de un estudio de dicho autor para la Fundación March:

«Ciertamente, ha sido acertado y prudente de momento no dividir todo el territorio nacional en Gobiernos Generales, creando por vía general una nueva circunscripción intermedia entre la provincia y el Estado. Porque, en verdad, muchas de las áreas de nuestras provincias resultan suficientes y realmente eficaces para el desarrollo idóneo y adecuado de nuestra Administración pública... Por ello estimamos oportuno, inicialmente, la creación por vía de ensayos de algunos Gobiernos Civiles Generales pilotos, cuyo funcionamiento *ad experimentum* puede marcar hitos vivamente indicadores en ese camino hacia una reforma de la administración territorial, cuya necesidad en aspectos concretos se presenta, pero cuya estructura, como parece —tal vez regionalizadora—, no se encuentra, ni mucho menos, madura en su concepción.»

que sean verdaderamente acertadas, ciertas sugerencias e iniciativas expuestas ya por otros autores para casos concretos de actuación (57), se comprenderá que podemos contemplar con toda esperanza el futuro de la planificación regional en España, que estará presidido con mayor acierto, a nuestro modesto entender, si en lugar de pretender una regionalización a ultranza —meta que siempre se presenta idealmente, en primer lugar, como más perfecta—, ésta se emprende sólo en la medida que justamente se requiera para disminuir las graves diferencias regionales españolas, conjugando con tal meta ideal las notables y ejemplares realizaciones actualmente en curso, orgullo de nuestro país.

Deberá estudiarse por la O. C. Y. P. E., máximo Organismo planificador del país, y si no lo hubiera sido ya, la inclusión entre sus secciones de una dedicada específicamente a la planificación regional.

Habrà que estudiar, ciertamente, si el Estado dispone actualmente de todos los medios necesarios en el plano institucional, legislativo, administrativo y organizativo para promover con acierto el desarrollo regional.

Habrà que definir, lo que es de todo punto obligado, prioridades entre los objetivos, e ir hacia el establecimiento de criterios, claros y concretos, para las preferencias regionales necesarias y justificadas.

Habrà que ponerse de acuerdo sobre las definiciones, metodologías, etc., precisas para los estudios regionales.

Pero todo ello serán posibles e inexcusables perfeccionamientos, porque existe, ante todo y sobre todo, una voluntad clara y decidida de mejora esencial de todas las provincias españolas, contenida como meta próxima en las palabras de S. E. el Jefe del Estado pronunciadas en Gerona el 17 de mayo de 1960, en que dijo:

«Damos comienzo ahora a otra nueva etapa de veinte años en que, partiendo de unas bases firmes y estables, vamos a enfrentarnos con el gran problema nacional de dar satisfacción a todas las provincias españolas con las grandes obras de regadío, de colonización interna, de vivienda, de industrialización, que harán que vuestros anhelos y vuestras aspiraciones puedan realizarse.»

(57) Por ejemplo, las relativas a planificación de zonas regables contenidas en el trabajo de LEOPOLDO RODRUEGO RUIZ ZORRILLA, publicado en el núm. 31 de esta REVISTA, abril-junio de 1960, bajo el título "Actualidad de los riegos en España".

RESUMEN

Estudiado en la primera parte de este trabajo (publicada en el número anterior de esta REVISTA) el desarrollo regional y su planificación en sus aspectos generales y teóricos, así como en los antecedentes mundiales del tema, todo ello con una extensa introducción al trabajo, pasa el autor a exponer cómo se ha llevado a cabo en España hasta la fecha la llamada planificación regional.

Para ello señala primeramente las acusadas diferencias regionales españolas, grave problema para la completa prosperidad de toda la nación, que sólo podrá tener remedio seguro y eficaz mediante una decidida política de desarrollo regional.

Entra en seguida a examinar cronológicamente las realizaciones actuales, no sin antes haberse referido a dos antecedentes históricos de sumo interés: la colonización de la isla La Española por el Comendador extremo Ovando y, ya más cercanas en el tiempo, las Confederaciones Hidrográficas, que considera, en su concepción inicial, como los primeros organismos del mundo específicamente dedicados a lo que ahora se llama planificación regional.

Alude sucesivamente a los planes provinciales de Ordenación Económico-Social; a los de Badajoz, de Jaén, de las Grandes Zonas Regables, etcétera, haciendo un examen de conjunto de todas estas realizaciones, examen que abarca no sólo las llevadas a cabo por el Estado, sino interesantes iniciativas, al respecto, de los Sindicatos, Diputaciones Provinciales y particulares.

Después, y por considerar el Plan de Badajoz como la realización tipo, lo estudia desde el punto de vista de la planificación, saliendo al paso de ciertas críticas formuladas al mismo en este sentido y haciendo, al mismo tiempo, algunas sugerencias para su perfeccionamiento, entre ellas la necesidad de una mayor adhesión e iniciativa y participación provincial en el Plan.

Examina, finalmente, las perspectivas de la planificación regional en España, y después de dar diversas sugerencias en el plano regional, concluye afirmando que se puede contemplar con toda esperanza su futuro, ya que está claramente fijada por el nuevo Estado, antes y ahora, una voluntad decidida de mejora esencial de todas las provincias españolas, mejora que sólo será posible mediante el desarrollo y la planificación regionales, lo que nos preparará eficazmente, por otra parte, para futuras integraciones supranacionales.

R É S U M É

L'auteur, après avoir étudié dans la première partie de ce travail (publiée dans le dernier numéro de cette REVUE) le développement régional et sa planification dans ses aspects généraux et théoriques, ainsi que dans les antécédents mondiaux du thème, passe à nous exposer comment la dite planification régionale a été réalisée en Espagne jusqu'à nos jours.

Pour obtenir cela, l'auteur signale d'abord les remarquables différences régionales espagnoles, grave problème pour la complète prospérité de toute la nation, lequel ne pourra trouver un remède sûr et efficace que moyennant une décision politique de développement régional.

Ensuite, il passe à examiner chronologiquement les réalisations actuelles, non sans avoir fait avant rapport à deux antécédents historiques du plus grand intérêt: la colonisation de l'île L'Espagnole par le Commandeur d'Estremadure Ovando et, plus rapprochées déjà de nos jours, les Confédérations Hydrographiques, que l'auteur considère, dans leur conception primitive, comme les premiers organismes du monde spécifiquement dédiés à ce qu'on appelle maintenant planification régionale.

Il y fait allusion successivement aux plans provinciaux Economi-Sociaux;

à ceux de Badajoz, de Jaen, des Grandes Zones d'Irrigation, etc., faisant un examen d'ensemble de toutes ces réalisations; cet examen comprend non seulement les réalisations faites par l'État mais d'intéressantes initiatives à ce sujet, faites par les Syndicats, les Conseils Généraux et les particuliers.

Après, comme l'auteur considère que le Plan Badajoz est une réalisation type, il l'étudie au point de vue de la planification, allant au-devant de certaines critiques faites au plan dans ce sens, et faisant, en même temps, quelques suggestions pour son perfectionnement, entre elles, celle de la nécessité d'une plus grande adhésion, initiative et participation provinciale au plan.

Finalement, il examine les perspectives de la planification régionale en Espagne et après avoir donné quelques suggestions sur le plan régional, il finit en assurant qu'on peut contempler avec espoir son futur, car une volonté résolue d'amélioration essentielle de toutes les provinces espagnoles est clairement fixée par le nouvel État, avant et maintenant, amélioration qui ne pourra avoir lieu que moyennant le développement et la planification régionaux, ce qui nous préparera, d'ailleurs, pour de futures intégrations supranationales.

SUMMARY

Studied in the first part of this work (published in the last issue of this Review) the regional development and its planning in its general and theoretical aspects, as well as in the world antecedents of the theme, all this with an extensive introduction to the work, the author proceeds to expose how has been carried out in Spain down to date the called regional planning.

In first place he points out the remarkable Spanish regional differences, arduous problem for the full prosperity of the whole nation, which shall only have a sure and effective solution by means of a determined policy of regional development.

He begins immediately to examine chronologically the actual realizations, but not without referring firstly to two historical antecedents of a great interest: the colonization of the island La Española by the Estremean Commander Ovando and already nearer our days, the Hydrographical Confederations, which he considers, in their initial conception, as the first organisms of the world specifically dedicated to the actually called regional planning.

The author makes mention successively to the provincial plans of Economical-Social Arrangement; he also does to those of Badajoz, Jaén, the Large Irrigable Regions, etc., making a survey as a whole of all these realizations, that includes not only the ones carried out by the Government, but interesting initiatives with respect to this from the Syndicates, Provincial Deputations and private.

Afterwards, and considering the Badajoz Plan as the realization type, he studies it from the point of view of planning, getting out of certain censures formulated to it in this aspect, and making, at the same time, some suggestions for its perfecting, among them, the necessity of a greater adhesion and initiative and the provincial participation in the plan.

Lastly, he examines the outlooks of the regional planning in Spain, and after giving diverse suggestions in the regional plane, he concludes affirming that its future can be contemplated hopefully, since it is clearly firm by the new State, before and now, a decided willing of essential improvement of all the Spanish provinces, improvement that will only be possible by means of the development and regional planning, which will get us ready efficaciously for future supranational integrations.