

MANCOMUNIDAD DE DIPUTACIONES ARAGONESAS
VIABILIDAD LEGAL

por
MARIANO RILLO FUSTER

SEGUNDA SESION DE TRABAJO

- Ponencia sobre «Mancomunidad Diputaciones Aragonesas. Viabilidad Legal».
- Ponente: Vicepresidente de la Diputación de Teruel.
- Moderador: Presidente de la Diputación de Huesca.

El Excmo. Sr. Gobernador Civil de Huesca, don Víctor Frago del Toro, abre la sesión concediendo el uso de la palabra al Ponente, M. Iltre. Sr. Don Mariano Rillo Fuster, Vicepresidente de la Excm. Diputación Provincial de Teruel.

I

INTRODUCCION

La ponencia que me corresponde presentar puede ser abordada desde muy diferentes ángulos o enfoques. Parece conveniente, por tanto, y como punto de partida centrar su contenido. Nuestro propósito es claro: Abordar el tema de la identidad regional, partiendo de la Región como espacio geo-político idóneo para la

acción operativa de las Corporaciones Locales, con vistas a la más adecuada y racional planificación y ordenación del territorio y al necesario desarrollo socio-económico del país y preferentemente de sus extensas zonas deprimidas, dentro de los postulados de la mayor justicia social, de la mayor eficacia económica y de la más amplia y libre participación política.

Sobre este planteamiento genérico quisiera hacer tres puntualizaciones:

a) Nada nuevo y sorprendente va a decirse aquí. Sobre el particular se ha vertido ya numerosísima y autorizada literatura y puede afirmarse que todo está dicho. Tratadistas de los más variados estilos y desde los más diferentes campos se han pronunciado sobre el tema regional, como fórmula superadora de los inconvenientes de un centralismo rígido y fosilizado en su operatividad. Existe, eso sí, un denominador común en todos ellos. La necesidad de arbitrar fórmulas a través de las cuales instancias territoriales, engranadas en el marco estatal, pero diferenciadas de la Administración del Estado, puedan participar a fondo en los problemas, inquietudes y aspiraciones de la Comunidad a la que queremos y debemos servir.

b) La idea regional está muy acusada en Aragón, aunque no exenta de ciertos matices folklóricos. Sin embargo este nuestro regionalismo aragonés no ha sido nunca, ni es, ni será, conflictivo o virulento. Por el contrario, y aquí radica su mayor virtud y predicamento, es profundamente nacional, de tal forma que la esencia aragonesa se confunde, como históricamente puede atestiguiarse, con el ser nacional y del Estado español.

c) No se pretende dar a esta ponencia un desmedido carácter doctrinal, a pesar de que el tema general así puede indicarlo. Tampoco se trata de enfocar como tema monográfico una cuestión concreta. Pretendemos, eso sí, acreditar la conveniencia de un robustecimiento en la identidad regional, y en nuestro peculiar caso la aragonesa, destacando el papel relevante y sugestivo que están llamadas a desempeñar las Diputaciones Provinciales, a través de la fórmula mancomunada de objetivos a conseguir, medios a emplear y, en definitiva, de convergencia política en acciones sectoriales prioritarias.

II

LA DESCENTRALIZACION COMO PRESUPUESTO BASICO DE TODA ACCION REGIONAL

En nuestra Patria, el profesor Garrido Falla al estudiar este concepto parte de las siguientes premisas: Competencia, organización y división del trabajo. Y efectivamente el tema se enraiza con este último aspecto, de división de trabajo en los Estados modernos, a través de la denominada Administración directa e indirecta.

La idea medular de la descentralización y su virtualidad específica estriba en el hecho de que el Estado se despoja de competencias y facultades decisorias en favor de otros Entes públicos corporativos que, formando parte del Estado, tienen una personalidad definida y distinta a la de aquel. Y en una aproximación más técnica a la idea clave de la descentralización podemos considerarla como la de transferencia o creación de poderes de decisión sobre Centros administrativos del núcleo Central detentador del Poder.

Como notas específicas de la descentralización propiamente tal que la distingue de figuras afines (desconcentración, transferencia de servicios, delegación de funciones, etc.), y que en su concepción amplía las abarca, tenemos la de que el traspaso de poderes se hace por el Estado a una persona jurídica distinta de él y que esta persona recipiendaria de tales poderes debe ser de Derecho público, conviniéndose una relación de tutela y no de jerarquía, entre ambas.

De esta forma concebida la descentralización puede tener la misma una base territorial, funcional o corporativa sectorial, pudiendo distinguirse, de otra parte, aquella descentralización de naturaleza estrictamente administrativa con la otra que lleva insita connotaciones políticas. La primera hace referencia a aspectos de técnica organizativa, la segunda persigue servir un ideal político, como puede ser el de activar la participación ciudadana en la vida pública del país.

Puede darse el caso de que se nos presente un tercer género de descentralización que acarree o porte implicaciones adminis-

trativas y políticas. Pero en toda circunstancia, y cualquiera que sea el juicio definitivo, es incuestionable que la descentralización vuelca su ser en los aspectos administrativos sin proponerse primigeniamente el alcance de altas metas políticas.

Volviendo los ojos al plano concreto de la realidad en que nos ha tocado vivir hay que convenir en que la descentralización es un tema que, al menos en nuestra Patria, tiene buena prensa y mala suerte. En la hora actual se postula una descentralización que no sea meramente epidérmica y se pretende abordar el tema en profundidad, teniendo en cuenta los indicadores sociales y políticos que reclaman una mayor participación de los ciudadanos en las tareas y gestiones que competen y acomete el Estado.

Al propio tiempo la madurez alcanzada por la doctrina ha calado en la mente del legislador y hoy podemos constatar cómo en los artículos 4, 9 y 37 de la Ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social se afirma lo siguiente:

«El Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones Locales y la desconcentración administrativa».

«El Estado procurará la colaboración activa de la provincia como unidad política y administrativa y de los municipios en la acción de desarrollo regional.»

Y en otros pasajes se afirma que el Gobierno podrá delegar en las Corporaciones Locales, previa dotación de medios técnicos y de gestión convenientes, la realización de inversiones públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial.

Como puede apreciarse el vendaval histórico viene a barrer, una vez más, las concepciones jurídicas más asentadas que propiciaban la autonomía absoluta y la existencia de competencias exclusivas en los municipios y en las provincias a modo de círculos separados con carácter absoluto. Hoy se camina hacia una competencia compartida entre el Estado y las Corporaciones Locales sobre círculos tangenciales enlazados entre sí y en modo alguno exclusivos y excluyentes.

En definitiva lo que se trata de demostrar es que la descentralización a la que estamos abocados hoy día no es la clásica que consistía en respetar las competencias exclusivas y formalmente concedidas por la Ley para los Entes locales, teoría en esta hora desfasada enteramente y violentada, como puede fácilmente acreditarse, con la entrada en vigor, y se apunta por vía de ejemplo, de la Ley de 8 de julio de 1963, sobre competencias turísticas estatales contra las competencias propias de los Entes locales, configuradas legalmente en los artículos 101, 242 y 243 de la vigente Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

Todo esto ha sido consecuencia del advenimiento a la vida pública de una nueva Administración, planificadora y programadora, que impone una revisión de los criterios tradicionales y que es el soporte en que debemos apoyarnos para entender la descentralización en los tiempos actuales.

En esta nueva visión no se contemplan a las Administraciones Públicas como compartimientos estancos o círculos separados, si no como administraciones unitarias orientadas en sus diferentes escalones al mayor progreso y propulsión socio-económica de la Comunidad nacional. Se impone, por tanto una nacionalización de las tareas, una formulación de competencias compartidas entre los diferentes Entes y órganos de la Administración del Estado y de la Administración Local, una planificación nacional en definitiva y, sabido es, que los planes a nivel nacional estatalizan los fines, las tareas y los recursos.

Las modernas técnicas tienden a la coordinación y a la coparticipación de las diferentes administraciones públicas. La descentralización en lo que atañe a los Entes locales se entiende hoy, preferentemente, como una intervención de los mismos en la formulación, gestión y ejecución de los diversos planes nacionales dentro de su peculiar ámbito territorial.

Va siendo común la opinión de que las entidades locales deben de compartir la acción de la Administración Central y del Gobierno en los aspectos de facilitación de datos, elección de alternativas a proyectos variables y contratación y ejecución, en su caso, de las obras del plan afectantes al territorio jurisdiccional de la provincia, en tanto que la concepción global del plan y el montaje del cuadro de normas jurídicas, económicas y técnicas por el que se ha de regir tal plan y el control, en definitiva, del mismo deben quedar reservados a la esfera Central.

Este es el nuevo camino de la descentralización al que debe darse atención preferente, en opinión de la ponencia.

Pero si la descentralización es el presupuesto básico de toda acción plenamente operativa de instancias territoriales, inferiores al Estado, aunque englobadas en su marco, no puede ni debe desconocerse el papel llamado a desempeñar por la provincia y quizás por la Región en los nuevos objetivos del desarrollo.

Y estas son ideas que pasamos a analizar inmediatamente.

III

LA PROVINCIA Y LA REGION

La Provincia

El hecho del nacimiento provincial se muestra en nuestro país muy vinculado a la explosión liberal o constitucionalista del año 1812.

La Constitución de dicho año creaba las Diputaciones. Esta idea se muestra de un modo tangible a partir del Decreto de 30 de noviembre de 1833, del granadino Javier de Burgos, según el cual España quedaba dividida a efectos político-administrativos-militares-judiciales y hacendísticos en 49 provincias. Las Leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845, coagulan a la provincia ya como entidad autónoma con organización y atribuciones específicas a favor de las Diputaciones, tendencia que se acentúa con el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, en el que se reconoce ya de forma clara a la provincia como Ente Local. Ahí nace de forma definitiva la ambivalencia de la estructura provincial: competencias propias de un lado y división territorial de otro para el ejercicio del Poder del Estado y cumplimiento de sus fines en ella. La división territorial de Burgos tiene como base «ab initio» una distribución irregular muy acusada, particularmente en los tiempos presentes, pues unas provincias son muy grandes en extensión superficial y otras muy pequeñas, su población y riqueza alcanza cuotas diferenciadoras en especial en el concreto aspecto de la «renta per capita». La desigualdad se mantiene, pues, desde los puntos de vista geográfico, sociológico y económico, a todo lo cual debe añadirse los aspectos político, administrativos que aconsejan una revisión de la estructura tradicional de la provincia, más en consonancia con la planificación administrativa y que debe partir de las regiones históricas y naturales.

Estudios e intentos de arreglar este estado de cosas a nivel especulativo hay en abundancia. A nivel legislativo es digno de mencionarse la división acordada por el Ministerio de Planificación del Desarrollo recientemente, y con base regional. En el

orden sindical los Consejos Económico-Sociales se estructuran asimismo sobre una base regional.

La descentralización en favor de la provincia tiene en la hora presente muy buenas posibilidades. Refuerzan estas afirmaciones las tesis admitidas por administrativistas de reconocido prestigio a las que nos adherimos sin reservas, en el sentido de que esta descentralización puede dar de lado por el momento el tema regional que tantas suspicacias ha suscitado siempre en nuestra Nación en y el Poder Central, tenso vigilante de la unidad territorial, por lo que el refuerzo de la provincia hace de colchón que amortigua el polémico concepto regional. La utilidad de la provincia cobra actualidad por cuanto éstas son pocas, su extensión es relativamente grande y desde luego superior a la media europea, y la población radicada en las mismas en las que se hallan asentados ya numerosos expertos puede hacer de despegue o garantía para descentralización.

El porvenir de la provincia en relación con la descentralización se columbra en la base 46, del Estatuto del Régimen Local, actualmente en Cortes, que establece.

«1. La Administración del Estado colaborará en la ejecución de obras en la prestación de servicios de las entidades locales, mediante la ayuda financiera y asistencia técnica precisas, el establecimiento de convenios de colaboración y la constitución con las entidades locales interesadas, de Entes instrumentales de carácter público o privado.

2. La Administración Local no costeará el sostenimiento de servicios atribuidos a la Administración del Estado, salvo que le sean transferidos en la forma prevista por esta Ley. Quedan a salvo los compromisos de auxilio voluntariamente aceptados, para gastos de primer establecimiento previa intervención del Ministerio de la Gobernación.

3. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos será un órgano de coordinación de las Delegaciones de la Administración del Estado en la provincia y servirá de enlace entre aquellas y los entes locales de la misma, sin perjuicio de las funciones atribuidas por esta Ley a las Diputaciones.

4. El plan de obras y servicios de la provincia comprenderá los propios de la Diputación, los correspondientes a los Ayuntamientos financieros con ayuda estatal o provincial que no se ejecuten por la Administración Central y los de la competencia estatal cuya realización esté encomendada a la Diputación, Se fi-

nanciará con los fondos estatales para la realización de obras y servicios de interés local distribuidos anualmente por el Gobierno, con las asignaciones fijadas por la Diputación, incluidos los fondos destinados a cooperación provincial y con las aportaciones de los Municipios beneficiados de las obras y servicios proyectados. El plan será elaborado por la Diputación y aprobado por el Ministerio de la Gobernación previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Su ejecución corresponderá a la Diputación.»

La Región

Es obvio que antes de atacar de lleno la problemática regional debe intentarse dar siquiera sea abultadamente un concepto de lo que se entiende por región, del que ha de partirse como base física de las posturas político-administrativas que ulteriormente se desarrollen y como fundamento de una orientación económica que considere esta clase de circunscripciones. El término región se juzga como de los más dialécticos.

En el pensamiento que se tiene de la región pueden quedar englobados los siguientes aspectos:

La región histórica. — Tiene su razón de ser en las divisiones que los reinos feudales de la Edad Media, a través de guerras y herencias fueron estableciendo. Caduca este género de región con la instauración de las nacionalidades que en Europa tiene lugar entre el siglo xv al xix.

Región geográfica. — El clima y la orografía son los elementos condicionantes de este tipo de región: valle del Duero, depresión del Ebro, etc. Ciertas divisiones administrativas del Estado toman por base a esta consideración geográfica como, por ejemplo: las confederaciones hidrográficas.

Región económica. — Tiene por elemento desencadenante el proceso planificador de los actuales estados. Ejemplo en nuestra patria la división decretada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo a que antes aludía.

Región administrativa. — Tiene por objeto el cumplimiento de fines concretos de la Administración Central o de otros más generales, con la inclusión o no de fórmulas autónomas descentra-

lizadoras que impliquen a los administrados en las tareas de la Administración. En este concepto caben las regiones delimitadas a efectos del planeamiento y de ejecución del desarrollo, también mencionadas anteriormente, si este desarrollo tiene, además de una dimensión sectorial una dimensión regional.

Región política. — La diferencia con las regiones administrativas de esta clase de regiones encuentra su carácter en que están dotadas de poderes decisorios que emanan directamente de la constitución de una nación, se relacionan con aspectos de la unidad del poder del Estado, en tanto que las administrativas, centro de nuestra atención, se mueven en torno a lo que es pura y simplemente Administración, sin afectar al poder soberano.

Hay autores que como Larumbe, que coincidiendo en el fondo con las clases de regiones que antes transcribimos sientan otra clasificación con terminología algo diferente como la de la región gubernativa, que la definen como una demarcación por y para el Estado, en la que se descentran determinadas funciones del centro decisor máximo.

También se habla de la región local, que se juzga como ente local supranacional con significación distinta del Estado, dotada de competencias y fines propios y regida por órganos específicos de decisión y ejecución. Se la estima a la región local como un modelo a través del cual se puede efectuar una efectiva descentralización territorial.

La región en todo caso es el resultado de dos fuerzas contrapuestas. La centrípeta, por virtud de la cual el poder central tiende a absorber la totalidad de las decisiones administrativas, y la centrífuga, que nace en los grupos inferiores del Estado. La multiplicidad de figuras a la hora de definir lo que se entiende por región origina un serio conflicto en cualquier mente medianamente cartesiana, puesto que es un concepto ambiguo, polémico, de perfiles imprecisos que comporta por tanto una gran dinamidad, diversidad e inestabilidad.

La importancia de la Región en la actualidad está fuera de toda duda. A este respecto García de Enterría manifiesta: «La política de desarrollo económico, ha demostrado de manera concluyente su ineficacia sino se articula precisamente como política de desarrollo regional»; otra afirmación muy a tener en cuenta de este ilustre tratadista, es la de que «la acción pública sobre el territorio solo regionalmente puede plantearse y realizarse» y aquella otra de que «no se trata solo de descubrir a la Región

como una simple área de planeamiento, sino que hoy es difícilmente discutible que tanto para la formulación de ese planeamiento como para su ejecución, gestión y salvaguardia, resulta inexcusable hacer protagonistas directas e inmediatas a las poblaciones regionalmente asentadas. Hay también razones históricas que abonan por la elevación de las provincias a nivel regional. El Estado Nacional nacido a partir del siglo XVI en Europa, que costó enormes esfuerzos en establecer y que ha alcanzado logros considerables ha concluido su singladura y nuevas unidades políticas superiores están a la puerta, la Región ya no se presenta como una fragmentación de una unidad duramente alcanzada, sino como fórmula compensatoria a esa cercana e inminente elevación del nivel de la organización política.

La preocupación actual por el tema viene caracterizado ante todo por notas socio-económicas, ya que a través de la autonomía regional se pretende ante todo, salvar las profundas desigualdades regionales y las regiones en crisis. Bien es verdad que no deben olvidarse de ser ello posible y siempre que no atenten a la soberanía nacional, otros componentes regionales de carácter histórico, político y cultural. En el fondo de toda contienda en torno a la Región, lo que se pretende es hacer nacer un nuevo tipo de Región desligada completamente de los supuestos o coordenadas en que tradicionalmente se movía.

Por el común de los europeos se considera que en los presentes momentos la Región debe desempeñar los siguientes cometidos:

- a) Protección y desarrollo de los valores culturales propios.
- b) Servir de vehículo de industrialización del territorio.
- c) Ordenación urbana de toda la zona.
- d) Programar, gestionar y dirigir los servicios de la Beneficiencia, Sanidad, Acción cultural, transportes y comunicaciones, planificación agrícola y ganadera, vivienda, protección del patrimonio artístico y protección del medio ambiente.
- e) Conseguir una auténtica participación ciudadana en las tareas públicas.
- f) Servir de instrumento de solidaridad entre pueblos y naciones.

En la actualidad se piensa que el área regional no es una noción estática, sino dinámica, que se la concibe como motor del desarrollo. El desarrollo regional se dice es presupuesto del desarrollo

del Estado. Este propósito desarrollista a través de la Región se consigue escalonadamente en estas tres fases. Una primera tendiente al examen de la Región que comprende estudios de todo tipo, estadísticas, inventarios, etc., teniendo en cuenta el substrato cultural, histórico y político. Una segunda que estudia los objetivos que se persiguen con la planificación cara al desarrollo y una tercera o última que ha de determinar los medios que se utilizan para alcanzar los objetivos previstos.

El deseo de armonizar la distribución de toda clase de actividades económicas ha determinado que se plantee la sustantividad del ámbito regional para corregir los desequilibrios intranacionales, como marco de relaciones susceptibles de ser moduladas a través de una específica intervención pública. Esta intervención de carácter administrativo se produce sobre las áreas privilegiadas que tienden a seguir aumentando sus efectivos económicos, pero en términos claramente perjudiciales para las mismas, pues ocasionan masificaciones, congestiones generadoras de deseconomía. Hay pues que adoptar medidas correctoras.

Las desarmonías en muchas ocasiones tienen rasgos muy peculiares que son extremos en países con economías poco desarrolladas. A este respecto se han intentado últimamente soluciones en bastantes naciones que abogan por la regionalización.

La utilización de recursos humanos no en toda su intensidad la inexploración de áreas de potencialidad económica indudable, la congestión de centros urbanos y su desfase, respecto al crecimiento económico general, la insuficiencia de mercados interiores, la expulsión de mano de obra rural, el estancamiento industrial, etcétera, son factores que han forzado a los Estados a realizar una descentralización de actividades y a la adopción de planteamientos económicos especiales. El desarrollo regional entre los problemas expuestos, se opina debe centrarse en conseguir estas dos soluciones:

a) Creación de unidades superiores a la división tradicional para asumir nuevas tareas.

b) Eliminar la descapitalización de algunas regiones que estrangulan el desarrollo armónico del país.

Mas en concreto, los objetivos regionales deben ser los de lograr un desarrollo económico, ordenación del territorio y protección de la naturaleza e intervención administrativa en determinados sectores.

La Región debe centrar su cometido principal en promover una moderna y eficaz industrialización así como una reconversión y robustecimiento de la economía agrícola. La demarcación regional es idónea para una política de desarrollo justo y equilibrado, en estos tres sentidos:

a) El nivel regional es contrapeso a la concepción sectorial que suele denominar en las primeras etapas del desarrollo.

b) La demarcación regional puede hacer factible el intensificar la política de reequilibrio sobre la base de que el coste de la política de reequilibrio regional es inferior al conjunto de los costes privados y sociales que derivan el desequilibrio entre las regiones del país, desprendiéndose por ello la necesidad de reducir los desequilibrios regionales tanto económicos como sociales y culturales en zonas deprimidas.

c) El desarrollo general del Estado debe estar basado en el desarrollo de todas y cada una de las regiones potenciando en su totalidad los valores autóctonos regionales.

Por cuanto respecta a la ordenación del territorio los objetivos que sobre el mismo debe acometer la Región, deben ser los de creación de un estado de equilibrio poblacional, fijación de la población sobre el suelo, la mejora del habitat rural, la defensa del medio natural y una reconversión y robustecimiento de la economía agrícola.

Los traslados poblacionales pueden ser fruto de bienestar pero no pueden fijarse indefinidamente. Una vez realizados debe darse estabilidad a la familia, pues su existencia depende de ello. En los medios rurales el equilibrio poblacional y la fijación de familias se consigue ante todo mediante la colonización, la pequeña industria y la concentración de municipios para revitalizar las comarcas.

Acercándonos a nuestra realidad aragonesa nos encontramos con que el éxodo de los habitantes del medio rural hacia el medio urbano es una realidad altamente inquietante, pues solamente en el cuatrienio 1962-65 según cifras que nos suministra el Instituto Nacional de Estadística, emigraron en el conjunto aragonés un total de 98.691 habitantes, de los cuales lo fueron a otras regiones española, Europa y Ultramar, 49.418 habitantes, lo que constituye una auténtica sangría y un serio proceso de empobrecimiento de la Región, con base a la importancia que el factor hombre representa en el proceso productivo, sin parar mientes en la pérdida o disminución de peso específico en cuanto a la presencia aragonesa

como realidad social de propias características en el concierto nacional. Si a ello unimos que el crecimiento vegetativo no supera en la Región el 8 por 100, siendo inferior a otras trece Regiones históricas españolas, el problema reviste caracteres de suma gravedad por lo que a cohibir esta espantosa hemorragia, deben tender los esfuerzos conjuntados de las tres Diputaciones hermanas, arbitrando y creando los órganos y recursos propios o concertados necesarios a esta trascendente finalidad.

IV

MANCOMUNIDADES INTERPROVINCIALES

El tema que pasamos a estudiar de las Mancomunidades Interprovinciales, es evidente que incide de forma plena en la problemática regional aunque ofrece una nota diferencial preponderante que lo caracteriza y define: la técnica mancomunal preséntese como se quiera, es principalmente una técnica jurídica establecida para solucionar al mismo tiempo que para eludir, la adaptación de las estructuras administrativas a las realidades que el hecho regional requiere e impone.

Nos encontramos con el hecho de que la plasmación legislativa de la idea de Mancomunidad Interprovincial no es muy antigua en nuestro Derecho, pues se consigna por vez primera en el Real Decreto de Mancomunidades de Eduardo Dato, si bien con anterioridad al mismo figuraba en el proyecto de Administración Local presentado al Congreso de la Nación por Antonio Maura el 7 de junio de 1907, en cuya disposición adicional 3.^a se colocaba el germen de las Mancomunidades Interprovinciales para la realización de obras y servicios y ejecución de aquellas otras obras y servicios que por concesión o contrata pudiera delegar el Estado en las Corporaciones provinciales, o asumir éstas mediante petición a la Administración Central.

La naturaleza jurídica de las Mancomunidades Interprovinciales cristaliza ya de una manera muy elaborada en el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 20 de marzo de 1925, a cuyo dibujo legislativo, dedica el referido Estatuto nada menos que trece artículos (del 18 al 30 ambos inclusive, del mismo), comenzando

por decirse en el meritado artículo 18 que las Diputaciones Provinciales podrán agruparse en Mancomunidades de carácter administrativo para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia que tengan carácter interprovincial, refiriéndose el resto de los artículos a la manera de constituirse estas Mancomunidades, órganos que las constituyen, capacidad jurídica, control de ellas, presupuestos, etc.

Reaparecen nuevamente a la vida legal las Mancomunidades esta vez no bajo la denominación de Interprovinciales sino con la rotulación más amplia de Mancomunidad de Corporaciones en el apartado a) del párrafo 2.º del artículo 4.º de la Ley de 10 de mayo de 1972 que aprueba el III Plan de Desarrollo Económico y Social, para el cuatrienio 1972-75, al decirse en dicho apartado que se faculta al Gobierno para «acordar que las Corporaciones Locales o Mancomunidad de Corporaciones y demás Entidades Locales dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes, realicen por delegación del Estado aquellas obras y servicios incluidos en el programa de Inversiones públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial. Estos acuerdos se tomarán a propuesta del Ministerio en razón de la materia y de la inversión de que se trate, previo informe del de la Gobernación y a petición de la Corporación Local interesada».

Llegamos por último al proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, que pende actualmente en Cortes del dictamen de la correspondiente Comisión, el cual en la Base 18, bajo el título «Mancomunidades Provinciales» determina lo siguiente:

«1. Las entidades provinciales podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras y servicios comunes.

2. Tales asociaciones revestirán la forma de mancomunidades provinciales, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones.

Debe decirse a este respecto que en el proyecto de Bases que presentó ante las Cortes el Gobierno del fallecido Almirante Carrero, inmediatamente anterior al actual y que éste retiró del organismo legislativo nacional, contenía una normativa básica en este aspecto concreto de las Mancomunidades Provinciales de superior desarrollo, puesto que en el número 5 de la Base 42, del primitivo proyecto, se determinaba que: «El Gobierno podrá acordar la constitución de Mancomunidades Interprovinciales cuando estime que la eficaz gestión de competencias estatales encomen-

dadas a las Diputaciones requiera un área territorial superior», si bien debe reconocerse de otra parte, que en conjunto el proyecto Carrero acogía con menos intensidad que el de ahora las ideas de autonomía y descentralización administrativa que se marcan con mucha mayor fuerza.

Desde luego los precedentes legislativos hasta ahora del montaje regional, bien sea mediante una estructuración artificial con base en las Mancomunidades Interprovinciales o con base en regiones naturales propiamente dichas, han sido mas bien poco afortunados, como puede verse a través de las Mancomunidades de naturaleza económica establecidas en nuestra Región aragonesa o de clara predominancia política en Cataluña. Pero lo que no hay duda es de que evitando extremosos resultados, los ámbitos autonómicos locales pueden completarse en perfecta línea con el carácter asociativo y representativo de los Entes territoriales y con alguna clase de organización o estructura supraprovincial que pueda afrontar los problemas que excedieran de la esfera provincial propiamente dicha, pues es meridiano que esta cuestión es ya apremiante de abordar para muchas regiones no solo principalmente en el aspecto de contener el movimiento emigratorio y desertización de las áreas rurales, sino también para acometer toda la problemática actual del urbanismo cuya planificación exige espacios cada vez más amplios, cosa que igualmente cabe predicar de los abastecimientos de aguas, de las redes hospitalarias en la especialidad psiquiátrica y geriátrica, de las carreteras provinciales, de la protección de la riqueza forestal, del establecimiento de granjas experimentales de mejora ganadera, etc., e incluso nos atreveríamos a afirmar que los vigentes planes provinciales de obras y servicios gestionados por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, podrían ser llevados con mayor fortuna y eficacia, por medio de un organismo de vocación regional. El organismo nuevo que se crease podría a la par ser utilizado para la colaboración con tareas coordinatorias a desarrollar por la Administración periférica del Estado o Administración Central desconcentrada, a nivel regional y con las llevadas a cabo de planificación económica por dicha Administración Central, mediante el ejercicio de las denominadas competencias compartidas.

CONCLUSIONES

Esta ponencia considera que es llegado el momento a través de la explanación teórica que antecede de los aspectos administrativos, descentralización, regionalización y mancomunación provincial de sentar una serie de conclusiones con vistas a su aplicación práctica a la problemática de nuestra Región aragonesa que es la que por su proximidad y vinculación debemos atender directamente poniéndola en vanguardia de nuestras inmediatas preocupaciones y de nuestros más caros afanes:

1.^a Los vientos que soplan hoy día van a favor de una mayor descentralización de las actividades que aborda el Estado a un nivel nacional mediante su acción de Gobierno y en beneficio de los Entes públicos corporativos intermedios, ya sean Administración institucional o territorial.

2.^a El Estado y su brazo ejecutivo el Gobierno se muestran dispuestos a conferir participación bastante amplia a las Corporaciones Locales en la propia acción administrativa gubernamental, arbitrando a estos efectos fórmulas desconcentradoras, bien sea mediante convenios de colaboración con los Entes locales, Mancomunidades, Provincias o Municipio, bien sea a través de la delegación de funciones y gestión de obras y servicios que hasta el momento presente llevaba privativamente o en exclusiva el Poder Central.

3.^a Las nuevas técnicas de planificación y programación socio-económicas postulan por dar entrada a los Entes territoriales locales en diversas fases de la planificación y programación aludidas, siendo la idea central la de que la Administración del Estado fije o confeccione el Plan o Programa Nacional, así como las directrices generales o cuadro básico de normas de ejecución por lo que respecta a las inversiones públicas y sean los referidos Entes los encargados de gestionarlo o contratarlo en la parte que afecta a su respectivo ámbito territorial, estimándose que el nivel o instancia regional bien sea mediante estructura orgánica de región administrativa o Mancomunidad Interprovincial, es el adecuado según la tendencia moderna basada en la coherencia y optimación de resultados para ejecutar los planes socio-económicos de la Nación.

4.ª Se propende asimismo a dar una gran audiencia a los Entes intermedios territoriales en cuanto respecta a suministrar o elaborar el banco de datos o información necesaria por su conocimiento de los problemas *in situ*, en orden a que los Planes o Programas Nacionales de inversión pública, no sean algo arbitrario o utópico, sino algo que esté anclado en la realidad, que tienda a corregir desigualdades interregionales y que guarden completa correspondencia con las necesidades surgidas en los ámbitos regionales y provinciales.

5.ª Se toma conciencia de que para que el Estado transfiera funciones y delegue obras y servicios hasta ahora de su competencia exclusiva y excluyente, es necesario hacerlo a favor de órganos intermedios que tengan la suficiente capacidad técnica y de gestión para llevar a buen término la planificación y programación instrumentada a nivel nacional primero y regional y provincial después.

6.ª Deviene rápidamente una mayor potenciación de las Diputaciones provinciales de *lege data* y un robustecimiento hacendístico y funcional de dichas Corporaciones, al transferirseles la planificación y ejecución de las inversiones que a nivel provincial deba hacer el Estado.

7.ª Hay que desechar por un momento, la idea de constituir entidades territoriales regionales, pese a la posibilitación legal que de las mismas se articula en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1957, puesto que no se han instrumentado las adecuadas normas de desarrollo de dicho precepto constitucional, sin abandonar la esperanza de que ello suceda, pues mediante el acopio de las experiencias obtenidas por la puesta en práctica o rodaje de las Mancomunidades Interprovinciales, herramienta jurídica hoy hacedera, se podrá establecer el cañamazo de intereses, tareas y servicios comunes para que nazca esa conciencia colectiva, base vital o sociológica y antecedente previo de la promulgación legal en los Boletines Oficiales del Estado de su estructura regional como Ente local.

8.ª Que por lo que respecta a la Región aragonesa procede para que el tiempo no nos deje marginados y con la finalidad de adelantarse a los próximos e inminentes acontecimientos legislativos de Reforma Local, constituir un Grupo de Trabajo, integrado por Diputados, funcionarios directivos y expertos (Ingenieros, Economistas, etc.), pertenecientes a las tres Diputaciones hermanas, para que elaboren con la mayor rapidez un plan de ac-

tuación para poder acometer la problemática más acuciante de la Región y redacte los Estatutos o Reglamento para la creación de una Mancomunidad Interprovincial para los fines que se deriven de dicho plan de actuación y dentro del marco legal a que se refiere la Base 18, del Estatuto del Régimen Local pendiente de aprobación en Cortes.

9.^a Se estiman en principio como fines más idóneos a cumplir por la Mancomunidad Interprovincial en proyecto de las tres Diputaciones aragonesas, los siguientes, a juicio de esta ponencia:

- a) Economía del agua y su aprovechamiento.
- b) Desarrollo de la industrialización de las tres provincias.
- c) Defensa y protección de la riqueza forestal.
- d) Instalaciones sanatorias de carácter psiquiátrico y geriátrico.
- e) Fomento de las explotaciones agrarias y mejora de la ganadería aragonesa.
- f) Carreteras provinciales.
- g) Medidas inmediatas para colapsar la emigración y éxodo rurales arbitrando los remedios precisos tendentes a la promoción de las áreas deprimidas existentes dentro de las tres provincias.

Los anteriores programas son puramente enunciativos y a reserva, claro está, de la resultancia que arroje el estudio del plan de actuación que formule el Grupo de Trabajo antes aludido.

10.^a Que el contenido mínimo de los Estatutos o Reglamentos de la Mancomunidad Interprovincial a crearse debe hacer referencia a los siguientes extremos: I. El territorio de la Mancomunidad. II. Organos representativos de la Mancomunidad y su designación. III. Constitución de la Mancomunidad y funcionamiento de la misma. IV. Atribuciones de los órganos de Gobierno. V. Obras y servicios de la Mancomunidad. VI. Funcionarios de la Mancomunidad. VII. Procedimiento administrativo, suspensión de acuerdos y recurso contra los mismos. VIII. Hacienda, presupuestos, control y fiscalización de cuentas. IX. Convenios y otras formas de colaboración con la Administración Central del Estado y X. Liquidación y extinción de la Mancomunidad.

Acabada la lectura de la misma, acogida con grandes aplausos, por el moderador Ilmo. Sr. Presidente de la Diputación de Huesca, don Saturnino Arguis Mur, se procede a abrir las intervenciones de los señores Diputados.

El Ilmo. Sr. Presidente de la Diputación de Zaragoza, anticipa y aclara que la Comunidad únicamente puede adoptar unas conclusiones, pero no acuerdos ya que actualmente no tiene personalidad jurídica, y éstos deberán en su día adoptarse por las respectivas Diputaciones.

Don Román Alcalá Pérez, Diputado por Teruel, manifiesta que dado que la Comunidad no tiene personalidad jurídica, no debemos perdernos en ideas y sí fijarnos unos objetivos a medio plazo que se ejecuten por medio de las Diputaciones, pero a su vez, en su día, se rinda cuentas a la Comunidad.

El Presidente de la Diputación de Zaragoza, reitera la distinción jurídica entre la Comunidad General de Aragón, las Diputaciones Provinciales y la Mancomunidad Interprovincial de Servicios. aún cuando es partidario de la creación de esta última.

Don Alfredo Collados Vicente, Diputado por Zaragoza, hace uso de la palabra para deslindar el campo de actuación en materia sanitaria, es decir, asistencia médica hospitalaria entre la Seguridad Social y las Diputaciones, siendo partidario de que se solicite de la superioridad y así se recoja en el Proyecto de Ley de Régimen Local, el que se reduzcan las obligaciones generales hospitalarias de las Diputaciones, y que por el contrario, se autorice y potencie la asistencia médica especializada (Geriátricas, Psiquiátrica, Subnormales, etc.).

Don Simeón Val Enjuanes, Diputado por Huesca, es partidario de la creación de un Centro Regional de Subnormales para su tratamiento y su posterior colocación o tutela, creando los Centros o establecimientos industriales especializados de forma tal que estos subnormales recuperados puedan ser útiles, a sí mismos y a la sociedad.

Don José María García Gil, Diputado por Zaragoza, hace una doble sugerencia: primera, que se realice un estudio socio-económico de las tres provincias, más indispensable para cualquier actuación posterior, que éstos lo sean con la máxima celeridad; la segunda, la gran importancia que dentro de los objetivos que en la ponencia se señalan como conclusión 9 A) estudio de las necesidades de agua, se aborden en toda su amplitud.

El Presidente de la Diputación de Zaragoza hace constar que la Diputación de Zaragoza cuenta con el estudio económico y el segundo punto expuesto lo considera vital para poder conocer si nos sobra agua o nos falta inversión para poder sacar los frutos que de ella se derivan.

El Presidente de la Diputación de Huesca, por su parte añade que tiene en trámite acuerdo de aprobación para la realización del estudio socio-económico.

Don Javier Inigo Planas, Diputado por Zaragoza, remarca la necesidad de evitar el éxodo rural potenciando las cabeceras de comarca para evitarla.

Don Gaspar Castellano y de Gastón, Vicepresidente de la Diputación de Zaragoza, interviene apuntando dos ideas: 1.ª, reforzar la capacidad operativa de las Diputaciones. es decir, que estén preparadas, que se actualicen las administraciones provinciales de una forma armónica y sincronizada, pero sin la creación de nuevos órganos, para el momento en que las Diputaciones por Ley se amplíen y potencien sus competencias; 2.ª, matizar que la actuación urbanística regional debe ser coordinada en las tres Diputaciones para paliar, en lo posible, y evitar el crecimiento del desequilibrio, que indudablemente existe en la región, entre el área metropolitana de Zaragoza capital y el resto de la región con una desproporción manifiesta.

Doña María Pilar Fatás Lascas, Vicepresidente de la Diputación Provincial de Huesca, insiste en el problema de la asistencia hospitalaria especializada y concretamente, para subnormales.

Don José María Pascual Fernández Layos, Diputado por Teruel, cree que una forma de conocerse las provincias y compenetrarse, sería el hermanarse distintas ciudades de ellas, proponiendo que lo hagan las ciudades de Jaca, Caspe y Alcañiz con indudable base histórica. Los representantes de Jaca y Alcañiz agradecen y toman en consideración la propuesta.

Don Cándido Piazueto Anós, Diputado de Zaragoza, considera que uno de los objetivos de actuación de la Mancomunidad sería el de fomentar las explotaciones agrícola-ganaderas de tan indudable interés para nuestra región.

Dos Jesús Lample Opere, Diputado por Huesca, transmite su inquietud de que por mucho que las Diputaciones y las Mancomunidades actúen con toda energía para intentar detener la emigración, en una palabra, para que exista un equilibrio regional, hay una política general del país que no está en nuestra mano, una política de precios, de rentas distintas que rompe esta idea

de equilibrio regional. Además, cree que esta inquietud sociológica debe darse en todos los ambientes presentando la imagen del campesino, del labrador con la categoría humana que le corresponde.

El Presidente de la Diputación de Zaragoza, coincide con lo expuesto anteriormente y ya que la política general del país no está en nuestra mano, sí que lo está el influir en la misma, el que se oiga la voz de Aragón en todas las decisiones políticas trascendentes.

El moderador, Sr. Presidente de la Diputación de Huesca, contesta todas las intervenciones tomando en consideración todas sugerencias expuestas anteriormente.

Se propone que conste como conclusiones de la ponencia, además de las incluidas en la misma, las siguientes:

1.^a Recomendar a las tres Diputaciones que adopten los acuerdos pertinentes para la constitución de una Mancomunidad Interprovincial, al objeto de atender conjuntamente las obras y servicios que se determine, entre los cuales, se consideran de interés inmediato y preferente el estudio y necesidad de una asistencia médico-hospitalaria especializada, a cargo de las Diputaciones; y la creación de un servicio permanente de estudios de aguas de la región que permita conocer las posibilidades de caudales a fin de concretar, si existe un exceso de agua o una insuficiencia de inversión, que puede contraponerse a este pretendido, aunque no conocido, exceso de agua.

2.^a Reducir las atenciones hospitalarias generales de las Diputaciones y solicitarlo así de la superioridad, a la vez que se amplíe y potencie la conveniencia de que la medicina especializada de carácter hospitalario (Geriátrico, Psiquiátrico, Subnormales, etcétera), sea competencia de las Diputaciones, con una justa distribución de cargas en los servicios de establecimiento y mantenimiento, entre la Seguridad Social y las Corporaciones Provinciales.

3.^a La necesidad de redactar unos estudios socio-económicos de las tres provincias, estudio que Zaragoza cuenta con él y Huesca tiene en trámite de aprobación.

4.^a Reafirmar que la Comunidad General de Aragón (y por supuesto, las Diputaciones aragonesas), no puede adoptar una posición pasiva ante la política general del país y debe aspirarse a influir en ella, de forma que se busque el equilibrio regional y el mantenimiento de unos niveles de renta.