



## **CRONICA**

### **LAS REGIONES Y LA ADMINISTRACION REGIONAL EN FRANCIA \***

353(44)

La Revolución francesa, en materia de organización territorial como en otras, hizo una gran labor simplificadora; a las múltiples y complejas circunscripciones del Antiguo Régimen—generalidades, bailías, provincias—sustituyó una carta administrativa fundada esencialmente sobre el Departamento. La creación por Napoleón I de los prefectos fortificó la nueva división territorial que aunque artificial en su nacimiento, vino a ser progresivamente una sólida realidad administrativa, sociológica y po-

lítica. Este esquema ignoraba cualquier escalón intermedio no habiendo ninguno equiparable a las provincias que los Intendentes del Antiguo Régimen habían conocido y fomentado. Esta ausencia se sintió como una laguna pero la evolución fue lenta. La definición del cuadro regional actual se ha hecho en el curso de los diez últimos años. Y es a partir de 1964 cuando es adoptado a este cuadro de una auténtica organización.

Las vacilaciones del regionalismo condujeron a una situación algo anárquica.

Desde comienzos del siglo XIX, algunas administraciones sintieron, por

\* Trabajo realizado sobre datos publicados en *Cahiers Français*, noviembre 1967, por V. VÁZQUEZ DE PRADA.

razones principalmente prácticas, la necesidad de establecerse a un nivel más amplio que el del departamento; bien por que no se viese clara la utilidad de un único escalón departamental o bien por que se hiciese deseable un escalón de coordinación interdepartamental. Estas preocupaciones e iniciativas estaban plenamente justificadas aunque su puesta en marcha no fue muy aventurada. La creación de estas diversas circunscripciones regionales se efectuó de modo autónomo por cada Ministerio, a veces incluso por cada servicio del mismo Ministerio; de esto se dedujo progresivamente una situación muy compleja, desprovista de la menor coherencia y compuesta de superposiciones recíprocas.

Según la materia considerada, el mismo departamento podía encontrarse englobado en cinco, seis, siete o a veces más circunscripciones regionales totalmente diferentes. Además el hecho de que semejante situación fuera escasamente satisfactoria al espíritu, presentaba notables y serios inconvenientes prácticos, especialmente en aquellos casos en los que un determinado problema hacia deseable la simultánea participación de varios servicios.

Independientemente de estas creaciones de carácter sobre todo técnico, se produjeron algunas tentativas para dar a este marco regional un contenido mucho más real y general. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el decreto-ley de 14 de julio de 1938 dio lugar al nacimiento de 20 «regiones económicas» en donde la reunión de establecimientos públicos, cámaras de comercio, etc., permitiría la «representación de los intereses regionales ante los poderes públicos». El régimen de Vichy, haciéndose eco

de las ideas de Bonald, Maîtres, Barrés, Maurrás, trató de dar nueva vida a las antiguas provincias. De hecho se contentó con crear los prefectos regionales. Estos en número de 18, estaban asistidos individualmente por un «intendente de asuntos económicos» y un «intendente de policía», siendo competentes en materia de policía y de avituallamiento así como en la calificación de funcionarios. Después de la Liberación aparecieron los «comisarios de la República», también en número de 18. La ordenanza de 24 de octubre de 1945, que redefinía su papel, les daba como misión «el estimular, orientar, controlar y coordinar la acción de los prefectos y de los jefes regionales de servicios representando a los diferentes ministerios». Esta fórmula parecía anunciar una nueva organización regional de la administración regional pero desde marzo de 1946, los comisarios de la República desaparecían.

Como continuación de las grandes huelgas de 1947, la ley de 21 de marzo de 1948 creó ocho plazas de «inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria» (los IGAME). Se les atribuyeron las funciones de los prefectos departamentales con residencia oficial en la jefatura de la región militar; su papel, que se extendía a toda esta región era esencialmente asegurar la coordinación de las fuerzas destinadas al mantenimiento del orden.

Ninguna de estas iniciativas transformó la región en un auténtico concepto administrativo y mucho menos en una realidad sociológica. Eran grandes las divergencias que existían entre los que pensaban que el marco departamental era anacrónico y los que creían necesario una revisión de

la carta administración; unos, como Debré, preconizaban la creación de unos 40 «superdepartamentos»; otros, aludiendo a algunos ejemplos extranjeros, trataban de hacer subsistir el departamento para las tareas administrativas corrientes y crear siete u ocho grandes regiones que servirían de marco a la acción económica. El problema fue resuelto empíricamente.

LA CREACIÓN Y DELIMITACIÓN  
DE LAS REGIONES  
FUERON LAS CONSECUENCIAS  
DE LA EVOLUCIÓN TÉCNICA  
DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Para la regionalización del Plan y la ordenación territorial, un decreto de 30 de junio de 1955 había previsto el establecimiento de programas de acción regional y un arrêt de 28 de noviembre de 1956 había dividido el territorio metropolitano en 22 regiones con un fin económico y cuyo trazado respetaba el cuadro departamental, trazado que fue ligeramente modificado por el decreto de 2 de junio de 1960, que instauraba 21 «circunscripciones de acción regional». Es en este cuadro en el que más tarde se efectúa la regionalización del Plan. Simultáneamente, las «circunscripciones de acción regional» terminaban por insertarse poco a poco en la organización administrativa del país. El decreto de 7 de enero de 1959 ordenaba a las diferentes Administraciones que armonizasen sus divisiones territoriales de acuerdo con los planes regionales de desarrollo económico. Más aún, el decreto de 2 de junio de 1960 procedía para determinados servicios a la armonización de sus divisiones administrativas regionales previendo que toda

modificación o creación de las mismas debería efectuarse dentro del marco de la división regional, división que venía a ser una especie de molde común para toda la Administración, dejando de ser sólo un marco o cuadro para la planificación.

LA EVOLUCIÓN CONTINÚA  
CON LA CREACIÓN DE ÓRGANOS  
DESTINADOS PRECISAMENTE  
A INTERVENIR EN EL PROCESO  
DE PLANIFICACIÓN

El año 1961 veía así la consagración jurídica de los llamados «comités regionales de expansión económica», la institución de la «conferencia interdepartamental» que reunía a los prefectos departamentales de la región bajo la presidencia de uno de ellos llamado por este motivo «prefecto coordinador», con la tarea esencial de preparar los proyectos de decisión operativa del Plan de desarrollo y por último la creación de los «tesoreros-pagadores generales coordinadores».

Esta evolución no iba a proseguir sin suscitar críticas. Lo que mayormente se impugnó fue la delimitación territorial en el modo que se realizó. Incluso el mismo principio de división en 21 regiones, fue puesto en tela de juicio por los defensores de una región más grande; a escala europea.

Estas críticas y sus dificultades sin ninguna duda son inevitables. El territorio francés es demasiado diferente y asimétrico desde el plano humano o económico para que pueda pensarse en una especie de «región tipo» que sirviera de modelo. Además, la búsqueda de una perfecta unidad geográfica supondría igno-

rar los límites de los departamentos, a menudo producto de la fusión de varias regiones naturales; semejante empresa suscitaría graves dificultades psicológicas y políticas.

Pero progresivamente el tiempo ha ido haciendo su obra y mientras tanto se fue reafirmando la existencia de las regiones. Ciertamente, todas las circunscripciones regionales no se pusieron al día instantáneamente; en el momento actual se cuentan aún 22 academias, 27 salas de apelación, 19 distritos postales... A veces, los servicios regionales dependientes de un único ministerio no coinciden; así por ejemplo para los enclavados en Asuntos Culturales, hay 18 circunscripciones de antigüedades prehistóricas, 20 para las históricas, 14 para la conservación de los monumentos históricos... Sin embargo, para los servicios esenciales la tendencia a la uniformidad se fortalece. Para bien como para mal, la región se ha convertido en un nuevo cuadro, cuadro que es preciso organizar.

LA ORGANIZACIÓN DEL CUADRO REGIONAL PROCEDE ESENCIALMENTE DE LOS DECRETOS DE 14 DE MARZO DE 1964 QUE SE PUBLICAN DESPUÉS DE LA REALIZACIÓN DURANTE ALGUNOS MESES DE PRUEBAS EXPERIMENTALES EN LAS DOS REGIONES DEL PROGRAMA (ALTA NORMANDÍA Y BORGONA)

La reforma operada por los decretos de 14 de marzo de 1964 es compleja. Se detalla el lugar de la región dentro de la organización administrativa francesa; se ponen en marcha nuevos órganos.

Se consagra la región pero al mismo tiempo se la limita. No sustituye

al departamento y así lo han manifestado netamente los autores de la reforma: «el departamento es y sigue siendo la unidad administrativa de derecho común». La región no se convierte en una colectividad local, ni siquiera en un escalón administrativo típico de la desconcentración. M. Joxe, entonces ministro de Estado encargado de la reforma administrativa, declaraba: «La región no debe ser un nuevo escalón administrativo. No puede ni debe ser una nueva colectividad local. No es más que una parada, estación o eslabón entre el poder central y el departamento.»

Otro aspecto esencial: el papel de la región es principalmente económico. Sobre esto, los responsables de la reforma han sido precisos mostrando claramente lo que era el objetivo esencial: el desarrollo económico regional y como fin secundario la coordinación administrativa. La región y las instancias regionales tienen por principal tarea participar en la ejecución y sobre todo en la elaboración del Plan.

Paralelamente se ponen en marcha nuevos órganos. La reforma hace aparecer una nueva autoridad o al menos casi nueva: el Prefecto de la Región. No es una creación ex nihilo: el Prefecto de la Región toma el puesto del Prefecto coordinador y no deja de ser al mismo tiempo Prefecto departamental. Pero su situación se refuerza notablemente tanto respecto de los demás Prefectos regionales como de los jefes de servicios regionales.

Frente a los otros, el Prefecto de la Región no es más que un *Primus inter pares*; en todo lo relativo al desarrollo económico, anima y controla la actividad de los Prefectos

departamentales teniendo sobre ellos derechos de información y rendición de cuentas. Está directa y personalmente encargado de la preparación del Plan. Recibe directamente las directivas del Primer Ministro y de los ministros interesados. Frente a la «Conferencia administrativa regional» o CAR, que sucede a la antigua conferencia interdepartamental y que reúne bajo su presidencia a los Prefectos departamentales, está colocado en una posición mucho más autónoma, y asistido por la misma a la que consulta pero cuyo dictamen no es vinculante.

Frente a los jefes de servicios regionales, se refuerzan igualmente sus poderes; sobre este particular posee un poder de estímulo y control; sus poderes de decisión relativos a la elaboración y puesta en marcha de los programas de equipamiento público, derivados de la ejecución del Plan, se le transfieren teniendo en cuenta que es a él a quien corresponde conceder delegaciones de firma o con carácter excepcional delegación de poderes sobre estas materias. Se encuentra aquí la técnica jurídica utilizada en el Plan departamental para consolidar la autoridad prefectoral sobre los servicios «exteriores». Del mismo modo, los jefes de servicios regionales deben informar al Prefecto de la Región y rendirle cuentas.

Para ejercer estos poderes reforzados, el Prefecto regional es provisto de nuevos órganos. En principio, la llamada «misión»: especie de pequeño estado mayor de altos funcionarios destinados a prestarle ayuda en la parte específicamente regional de sus funciones y encargada de efectuar estudios así como de preparar las decisiones del Prefecto. Integrada

por funcionarios «de concepción» (ingeniero, administradores civiles, a veces, de los grandes cuerpos...) dispone de agentes ejecutivos, que forman el llamado «servicio de misión».

La conferencia administrativa regional—o CAR—ha sucedido a la conferencia interdepartamental. Además de los Prefectos departamentales, comprende al Tesorero-Pagador General Regional, a quien se le ha devuelto el papel de Consejero en materia económico-financiera, y el Inspector Regional de Economía Nacional y eventualmente los representantes regionales de los Ministerios afectados.

Pero el órgano más interesante es la «comisión de desarrollo económico regional» o CODER que ocupa el lugar, de manera más institucionalizada de los Comités regionales de expansión. La CODER que comprende como máximo 50 miembros está compuesta de una cuarta parte por representantes locales (alcaldes y consejeros generales) designados por los Consejos Generales; en su mitad, por representantes de las organizaciones profesionales (Cámaras de Comercio e Industria, de Agricultura, Sindicatos...) y en una cuarta parte por personalidades no parlamentarias nombradas por el Primer Ministro. Actúa «emitiendo dictámenes sobre los problemas relativos al desarrollo económico regional y a la ordenación del territorio que afecta a la circunscripción». Se reúne a convocatoria del Prefecto regional que dicta la orden del día de los trabajos y asegura la previa tramitación de los expedientes. En el interior de la CODER hay un cierto número de secciones especializadas en problemas particulares.

Esta es la situación actual. Desde

1964, los mecanismos puestos en marcha han funcionado. Las regiones han representado el papel que las ha concedido el V Plan. Las CODER se han constituido, han deliberado, y el Presidente de la República ha llegado incluso a presidir una de sus sesiones. Sin embargo, subsiste una cierta ambigüedad: ¿Está destinada la Región a extender su papel? ¿Llegará a ser una nueva colectividad local? ¿Cesará de ser el Prefecto de la región simultáneamente el Prefecto de un Departamento para ejercer como en la Región Parisiense, únicamente funciones regionales?

¿Superarán las funciones de la Región el plano económico para extenderse a todos los demás sectores administrativos? ¿Permanecerán las regiones con su trazado actual?

A estas preguntas, que no pueden eludirse, resulta difícil aportar concretas respuestas. Cualquier nueva evolución encontrará dificultades, pues dará la impresión de querer escapar al control departamental. Por el contrario, lo que parece imposible es un retraso. La región ha nacido empíricamente: y es empíricamente como continuará existiendo y desarrollándose.