

CONSEJO DE EUROPA

Las instituciones regionales y la regionalización de Europa *

Síntesis de los resultados de la encuesta sobre «Las instituciones regionales y la regionalización de Europa», publicada por el Comité de Cooperación para los asuntos Municipales y Regionales del Consejo de Europa y presentada por M. Costard, Ponente.

(Versión puesta al día en 1974.)

Nota preliminar

Seguro de expresar el sentir del Comité de Cooperación para los asuntos municipales y regionales y del grupo de trabajo «Estructuras locales y regionales», el ponente quiere reiterar a la Secretaría, por su valiosa colaboración, el vivo agradecimiento que le ha sido ya manifestado con ocasión de la reunión plenaria de noviembre de 1971, en el momento de la aproba-

ción de la primera versión del informe.

La publicación de esta versión revisada y puesta al día ha sido decidida en la reunión de octubre de 1974.

Prólogo

En su segunda reunión, celebrada del 2 al 6 de diciembre de 1968, el Comité de Cooperación para los

* La traducción de este documento se publica en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA por cortesía de Cuadernos de Documentación, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

asuntos municipales y regionales decidió profundizar en tres de las cuestiones que habían sido objeto de encuesta sobre las estructuras locales y regionales y efectuar la síntesis de ella.

Estos problemas han sido seleccionados en razón del interés particular que han suscitado tanto en los trabajos de dicho Comité de Cooperación como en los de otros órganos del Consejo de Europa.

Las instituciones regionales y la regionalización constituye la primera de estas cuestiones.

El estudio de este problema presenta ciertamente una utilidad para la información, tanto de los países miembros del Consejo de Europa como de los diferentes organismos que trabajan en el seno del Consejo.

La documentación básica ha sido facilitada por los catorce países siguientes: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Suecia, Suiza, Turquía, República Federal de Alemania y Reino Unido.

La elaboración de la presente síntesis ha sido particularmente ardua en razón:

- 1.º De la enorme diversidad de las instituciones regionales.
- 2.º De la terminología utilizada: una misma palabra no siempre corresponde a la misma realidad institucional.
- 3.º De la distinta importancia de las informaciones facilitadas por los diferentes países.
- 4.º De las frecuentes modificaciones que se producen incidentalmente en las estructuras regionales de los di-

ferentes países, que sienten la inmensa mayoría la necesidad de adaptar sus estructuras administrativas a la rápida evolución de las estructuras económicas y sociales. A este respecto, conviene añadir que, frecuentemente, los proyectos de reforma cambian con los gobiernos.

A fin de mejorar el grado de comparación de los elementos ya proporcionados y de añadir a ello las modificaciones acaecidas después de los resultados obtenidos con la primera encuesta, el Comité de Cooperación había pedido informaciones complementarias a las delegaciones.

A pesar de estas precauciones, no había sido, sin embargo, posible, en 1971, bosquejar un cuadro absolutamente completo y homogéneo de las estructuras regionales de los diferentes países miembros. Por esta razón, el Comité ha decidido proceder a una puesta al día del informe, a fin de integrar en él las modificaciones que se han hecho necesarias por las reformas producidas entre 1971 y 1974.

El presente documento, aun proporcionando un balance completo de la regionalización en Europa en 1974, no puede, sin embargo, ser considerado como un informe definitivo sobre este problema.

Conviene, por último, señalar que esta síntesis no tiene por objeto tratar el extenso dominio de la política de desarrollo regional —es decir, el conjunto de medidas dirigidas a fomentar el desarrollo económico y social de las diferentes partes de un país—, sino que se

limita al análisis de las estructuras administrativas regionales establecidas y de su funcionamiento.

Se centra especialmente en los aspectos jurídicos e institucionales, de conformidad con el mandato de los delegados de los ministros en el Comité de Cooperación.

Introducción

Como finalidad de toda síntesis, este informe es un intento de presentación sistemática y comparada de las diferentes estructuras regionales existentes en los países miembros del Consejo de Europa. La operación consistente en colocar un mismo «corsé» a todas las regiones europeas de las que se sabe que reflejan la variedad y multiplicidad de las situaciones geográficas y de las tradiciones institucionales de los países que componen nuestro continente, no podía llevarse a cabo sin ciertos inconvenientes. Es inevitable que el «corsé» resulte muy amplio para algunas regiones, y para otras, muy estrecho. Ciertas comparaciones y las semejanzas que se han podido encontrar entre ellas pueden suscitar algunos malentendidos o errores de interpretación si el lector no conoce la importancia y el papel que desempeñan las regiones en el contexto institucional de cada país. Para que las comparaciones tengan todo su sentido, es importante saber que una región juega un papel esencial, incluso predominante, en la estructura constitucional de un país, como en el caso de los países federales. En algunos países la descentralización de poderes se hace

principalmente por el reforzamiento de las competencias y de los recursos de las colectividades locales básicas, y la región es principalmente una instancia de planificación y de ordenación del territorio.

Para otros países, por último, la región es un nuevo medio de reequilibrar mejor los poderes entre el Estado central y las colectividades locales básicas.

Consciente de estas diversidades y de las dificultades de interpretación que de ello derivan, el Comité de Cooperación ha decidido anteponer al trabajo de síntesis propiamente dicho una introducción exponiendo la importancia y el papel de las instituciones regionales en el contexto institucional de cada país, y ha pedido a cada delegación que redacte una breve nota con este fin.

AUSTRIA

Austria es una federación constituida por nueve *Länder* (estados federativos): Burgenland, Carinthie, Basse-Autriche, Haute-Autriche, Salzbourg, Styrie, Tyrol, Vor-alberg y Vienne.

La Constitución reconoce las competencias legislativas y constitucionales de los *Länder*. Están inscritas en la constitución nacional en forma de reserva universal. Así, por ejemplo, la competencia general en los asuntos de ordenación del territorio está atribuida a los *Länder*.

De la misma forma, los *Länder* tienen derecho de autonomía administrativa. En el ámbito financiero, tienen competencias fiscales y recursos propios, así como im-

puestos compartidos con la Federación.

La unidad territorial más pequeña es el municipio. La Constitución les garantiza el derecho de reglamentar, bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todas las cuestiones de la comunidad local. De ello se deduce la presunción legal de su competencia universal con respecto a todas las funciones que entran en el ámbito de este campo de acción. Según el principio de la descentralización del Estado, la ley delega en los municipios ciertas atribuciones gubernamentales para ser ejercidas por delegación o siguiendo las directrices del Estado.

Entre los municipios y los *Länder* existe un escalón intermedio, las circunscripciones administrativas (*Bezirke*). No tienen competencias propias. Ejercen atribuciones de la Federación o de los *Länder*.

La Federación, los *Länder* y los municipios han fundado en 1971 una conferencia permanente para la ordenación del territorio, que tiene por misión coordinar la ordenación territorial en los diferentes escalones y elaborar un programa de ordenación del territorio austriaco.

La Federación, los *Länder* y los municipios participan en ella con igualdad de derechos. Las decisiones se toman por unanimidad. Esta conferencia permite conseguir la cooperación en el interior del Estado federal.

BÉLGICA

Después de la creación de Bélgica en 1830, la Constitución de 7 de febrero de 1831 adoptó como

divisiones políticas las provincias y los municipios existentes, como las que Holanda, a la que el territorio belga había estado anexionado de 1815 a 1830, había recogido de Francia después de Waterloo. Así se explica la similitud de dimensiones entre las provincias y los municipios belgas y las instituciones francesas correspondientes.

La Constitución belga reconoce a estas unidades políticas importantes y amplios derechos, especialmente una autonomía muy generosa para la gestión de sus propios intereses. En este favorable marco, las provincias y los municipios han podido alcanzar notables realizaciones, entre las cuales ocupan un importante lugar los sectores económico, social y cultural, en el más amplio sentido de la palabra.

Lo mismo que los municipios, las provincias se han resentido en sus dimensiones a medida que aumentaban las preocupaciones de los poderes públicos. La voluntad de resolver los problemas al nivel que se plantean ha llevado a Bélgica a buscar una nueva dimensión regional, con lo que las provincias actuales deben ser consideradas en lo sucesivo como microrregiones, según la terminología actual.

Así las Cámaras legislativas, actuando como poder constituyente, han introducido en la Constitución belga, a finales de 1970, un artículo (107 *quater*) creando tres regiones: la región valona, la región flamenca y la región bruselense. Han encomendado al legislador ordinario (según un procedimiento de mayorías especiales) organizar estas regiones, es decir, precisar sus límites, crear sus órganos (que

deben estar integrados por mandatarios elegidos), determinar sus atribuciones (a excepción de aquellas que el poder constituyente ha reservado a otras autoridades) y su competencia. Actualmente esta ley de aplicación aún no ha sido votada. No obstante, con objeto de facilitar la puesta en práctica de esta regionalización, el legislador (siguiendo el procedimiento legislativo ordinario) ha elaborado recientemente una ley «creando las instituciones regionales a título preparatorio para la aplicación del artículo 107 *quater* de la Constitución» (ley de 1 de agosto de 1974).

La organización hacia la que se orienta Bélgica se inscribe armoniosamente en la búsqueda general en toda Europa de una nueva definición de las estructuras regionales.

Además, incluso antes de que el artículo 107 *quater* de la Constitución haya sido votado, una ley de 15 de julio de 1970 estableciendo la organización de la planificación y de la descentralización económica, conocida bajo el nombre de «Ley Terwagne», ha instituido las primeras formas de regionalización, a saber: los Consejos Económicos Regionales (CER), las Sociedades de Desarrollo Regional (SDR) y la Dirección Regional de la Oficina del Plan. No cabe duda de que la aplicación del artículo 107 *quater* de la Constitución implicará una reestructuración fundamental de estas instituciones (1).

(1) Aunque el término no figura expresamente, la ley de 15 de julio de 1970 consagra, sin embargo, de hecho la existencia de «regiones» que, por afán de claridad, calificaremos como «regiones de planificación económica».

DINAMARCA

El sistema danés de administración local ha sido siempre desde su origen en el siglo XIX un sistema con dos niveles, a excepción de los 87 burgos de condado. El nivel superior —los 25 condados y los 87 burgos de condado— era responsable de los servicios hospitalarios y de la construcción y conservación de las carreteras principales.

La reorganización de la estructura de la administración local, que entró en vigor en 1 de abril de 1970, introdujo cambios en dos puntos de este sistema:

- 1.º El número de condados (nivel regional) ha sido reducido de 25 a 14, lo que representa una disminución global de 112 autoridades (condados y burgos de condado) a 14. La razón de este cambio reside en el hecho de que la evolución hacia una mayor especialización dentro de los servicios hospitalarios exige un mínimo de población en cada condado, lo que no se podía alcanzar más que a través de la reducción de su número y, en cierta medida, por una nueva delimitación de las fronteras entre los condados existentes.
- 2.º El estatuto de los burgos ha sido abolido y todas las autoridades locales básicas han sido dotadas de un estatuto similar con competencias exclusivamente de orden local. Los condados continúan sien-

do responsables de los servicios hospitalarios y de las carreteras principales. Además les han sido otorgadas algunas competencias en materia de ordenación territorial.

FRANCIA

La nación francesa tiene tradicionalmente carácter unitario.

Este se deduce principalmente del artículo segundo de la Constitución del 4 de octubre de 1958, que proclama: «Francia es una república indivisible.»

Sin embargo, este carácter unitario de la nación no excluye en modo alguno la existencia de una cierta descentralización. Existen niveles territoriales de descentralización y niveles de simple desconcentración del Estado.

A) Niveles de descentralización

1. Las colectividades locales.—Son personas morales de derecho público dotadas de competencia local general.

La Constitución establece igualmente que las colectividades locales se administran libremente por consejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley.

Según el título II de la Constitución, y salvo el caso particular que constituyen los territorios de ultramar, poseen sólo naturaleza de colectividades locales los 95 departamentos y los 37.708 municipios.

2. Los establecimientos públicos locales.—Los establecimientos públicos locales se distinguen de las

colectividades locales en que sólo disponen de competencia local especializada.

La Constitución francesa prevé que la categoría de establecimiento público puede ser creada por ley. Desde 1958, la ley ha creado numerosas formas de reagrupamiento de municipios que reciben la calificación jurídica de establecimientos públicos: distritos, sindicatos de municipios, comunidades urbanas.

B) Niveles de desconcentración

Las circunscripciones administrativas del Estado.—Francia está dividida, a muchos niveles, en circunscripciones administrativas que constituyen el campo de acción de algunos servicios del Estado. No disponen de personalidad jurídica ni de autonomía financiera. Así es como los departamentos son, al mismo tiempo que colectividades locales, circunscripciones administrativas al frente de las cuales se encuentra un delegado del gobierno llamado prefecto.

Desde 1964 existen igualmente 22 circunscripciones «de acción regional», a cuyo frente se encuentra un prefecto de región.

La Constitución permite al legislador crear nuevas colectividades locales. Así es como el proyecto de ley de referéndum sobre la regionalización, sometida en la primavera de 1969 al pueblo francés, preveía la creación de colectividades locales regionales. Este proyecto no ha sido aprobado.

Incumbe igualmente a la ley instituir nuevas categorías de establecimientos públicos. Así la ley

número 72-619, de 5 de julio de 1972, creó en cada circunscripción de acción regional, que toma el nombre de «región», un establecimiento público, que recibe la misma denominación. Este establecimiento tiene por objeto contribuir al desarrollo económico, social y cultural.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

En la República Federal de Alemania existen tres grandes escalones administrativos; a saber: el del *Bund*, el de los *Länder* y el escalón municipal. Los *Länder* son 11, tres de los cuales son ciudades-estado: Hamburgo, Brema y Berlín (oeste).

Las atribuciones y competencias del *Bund* están reglamentadas en la ley fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949. Esta determina el ámbito de competencia del *Bund*.

Algunos sectores (los servicios extranjeros, la administración federal de las finanzas, los ferrocarriles federales, la administración federal de la *Bundeswehr*, la administración federal del tráfico aéreo, el banco de emisión federal) son competencia del *Bund* con infraestructura administrativa propia.

Los *Länder* tienen el derecho de legislar en la medida en que la ley fundamental no haya concedido poderes legislativos al *Bund*.

La ejecución de las leyes federales corresponde por ley a los *Länder*, bien como competencia propia o por delegación del *Bund*.

Si bien la competencia de las autoridades superiores se extiende al conjunto del territorio del *Land*,

existen otros dos escalones de la administración del *Land*.

- En el escalón intermedio, el presidente del distrito (*Bezirks*) (1).
- En el escalón inferior, los altos funcionarios de la administración de los *Landkreise* y de las ciudades independientes de un *Kreis* (*Kreisfreie Städte*) asumen las atribuciones de la administración inferior del Estado.

Entre las colectividades municipales, las más importantes son los círculos (*Landkreise*). Son agrupaciones de varios municipios pertenecientes al círculo. Los *Landkreise* se ocupan de los asuntos que sobrepasan el escalón local y ejercen competencias propias que les son otorgadas por la ley.

En particular, los *Landkreise* ejercen un control sobre los municipios que reagrupan. Las ciudades independientes de un *Kreis* (*Kreisfreie Städte*) están sometidas al control directo de los presidentes de distrito.

IRLANDA

En Irlanda el sistema en vigor confía la administración de determinados servicios locales—esencialmente la dotación de la infraestructura, de los servicios públicos y del medio ambiente, así como, en cierta medida, los servicios de protección y de control—a organismos representativos elegidos, supervisados por los departamentos

(1) Los *Länder* de Schleswig-Holstein y del Sarre no tienen distritos a causa de sus pequeñas dimensiones.

del Estado. Para alcanzar los objetivos de este sistema, las principales zonas administrativas están constituidas por 31 condados administrativos, que comprenden 27 consejos de condado y cuatro *Country Boroughs*. Estos condados administrativos son unidades intermedias, de interés general, de la administración local y no dependen más que del gobierno nacional. En el seno de los 27 consejos de condado se encuentran siete *Borough Corporations*, 49 distritos urbanos y cuatro zonas de *Town Commissioners*. Aquéllas constituyen niveles subalternos de autoridad en el marco de la zona de los consejos de condado; abarcan las ciudades que tienen estatuto municipal.

A excepción de los *Town Commissioners*, todos los poderes locales están capacitados para ejercer funciones de planificación. Al ministro de los poderes locales corresponde asegurar la coordinación entre los objetivos de todos estos diferentes responsables de la planificación (87 en total).

Para el mejor desempeño de esta tarea de coordinador, el ministro ha organizado un programa de estudios regionales que se han llevado a cabo entre 1964 y 1969; para alcanzar los objetivos de este programa se ha realizado con carácter provisional una división de cada condado en nueve regiones de planificación. En 1969 se decidió que unos grupos de coordinación (conocidos con el nombre de organizaciones de desarrollo regional) de los responsables de la planificación y de otras cuestiones de interés público, se instalasen en cada una de las nueve regiones.

Estas organizaciones no tienen estatuto legal y son meramente consultivas. Aunque las nueve regiones no sean zonas administrativas, sirven de marco a la planificación regional, tanto física como industrial.

ITALIA

Según el artículo 114 de la Constitución, la República italiana se compone de regiones, provincias y municipios.

Las *regiones* son entidades autónomas con poderes y funciones propios, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución.

A Sicilia, Cerdeña, Tridentino-Alto Adigio, Friuli-Venezia, Giulia y Valle de Aosta, han sido atribuidas formas y condiciones particulares de autonomía conforme a estatutos especiales aprobados bajo forma de leyes constitucionales.

En el Tridentino-Alto Adigio se han creado las «provincias autónomas» de Trento y Bolzano, dotadas igualmente de competencia en materia legislativa. Una ley constitucional de 1971 modificó el estatuto de estas dos provincias. Las garantías y competencias otorgadas a dichas provincias han sido ampliadas y sensiblemente reforzadas, especialmente por lo que se refiere a la provincia de Bolzano, con objeto de proteger las minorías lingüísticas que viven en esta provincia.

En cambio, los estatutos de las regiones ordinarias son aprobados por ley ordinaria.

La región tiene poder para promulgar normas legislativas sobre una serie de materias enumeradas

exhaustivamente por la Constitución y de interés puramente local. Esta competencia legislativa se ejerce dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y en la medida en que no sea contraria al interés regional y al de las restantes regiones. Las leyes de la República pueden delegar en la región la facultad de promulgar normas para su ejecución.

Las regiones asumen asimismo funciones administrativas en relación con las materias ya indicadas, con exclusión de aquellas de interés puramente local y que pueden ser delegadas por las leyes de la República a las provincias, a los municipios y a otras colectividades locales. El Estado puede delegar en la región, por ley, el ejercicio de otras funciones administrativas.

Las regiones gozan de autonomía financiera de conformidad y dentro de los límites que se establecen en las leyes de la República, que la coordinan con las finanzas del Estado, de las provincias y de los municipios.

Los órganos de la región son el Consejo regional, la *Giunta* y su presidente. El Consejo regional es elegido por la población. El presidente y los miembros de la *Giunta* son elegidos, en cambio, por el Consejo regional entre sus miembros.

HOLANDA

Holanda cuenta con 11 provincias que tienen la misma estructura en lo que concierne a la administración, a saber:

- Los Estados provinciales, que representan el conjunto de la

población de la provincia (representación proporcional y elecciones directas).

- La Diputación provincial: seis personas nombradas por y en el seno mismo de los Estados provinciales.
- El comisario de la reina, nombrado por la reina, previo informe del Consejo de Estado. El comisario es asimismo presidente de los Estados provinciales y de la Diputación provincial, donde tiene derecho al voto.

Los Estados provinciales tienen a su cargo la administración de la provincia, a menos que la ley la haya encomendado a la Diputación provincial o al comisario.

Los Estados provinciales pueden promulgar reglamentos. En estos reglamentos pueden solicitar la cooperación para la ejecución de los asuntos que les competen, de las autoridades locales (municipios, sindicatos para el aprovisionamiento de agua, etc.).

Funciones delegadas por el Estado

En los supuestos en que las leyes o las ordenanzas gubernamentales lo exijan, la administración de una provincia está obligada a cooperar en la ejecución de estas leyes u ordenanzas. Esta cooperación se realiza por la Diputación provincial, a menos que la ley o la ordenanza respectiva designe a los Estados provinciales o al comisario.

La Diputación provincial desempeña un importante papel de control de la acción de los poderes locales de la provincia:

- Control preventivo (aprobación previa de los reglamentos de los poderes locales).
- Control *a posteriori* de las decisiones tomadas por los poderes locales.
- Instancia de apelación para ciertas decisiones tomadas por los poderes locales y expresamente previstas por la ley.

SUECIA

La acción a nivel regional (condado) está asegurada por los organismos municipales y el Estado. Los condados sirven de marco tanto a las actividades regionales del Estado como a las del Consejo de condado.

El *Consejo de condado* es un organismo local cuya asamblea es elegida por medio de elecciones directas regionales por los habitantes del condado.

Las actividades del Estado a nivel regional se ejercen, en primer lugar, por la *Dirección administrativa del condado*. Su jefe es el gobernador del condado. Está asistido por una comisión compuesta por diez miembros. La mitad de estos miembros deben tener experiencia en la administración de las colectividades locales y son elegidos por el Consejo de condado; la otra mitad es designada por el gobierno.

El Consejo de condado tiene competencia general, es decir, es la autoridad designada por la ley para resolver los asuntos que se plantean a nivel de condado, en la medida en que estas cuestiones no sean competencia de otras autoridades. La atribución más importante del Consejo de condado

consiste desde hace mucho tiempo en asegurar los servicios de sanidad y los hospitales. Aproximadamente, el 85 por 100 del presupuesto del Consejo de condado está consagrado a los servicios sanitarios.

Corresponde a la dirección administrativa del Condado ejecutar las decisiones del Estado central y actuar sobre la base de las directrices del gobierno. Las principales responsabilidades de la dirección administrativa del condado se refieren a la planificación comunitaria: Cuestiones relativas a la localización de las actividades, política regional, comunicaciones, mercado del trabajo, etc.

Hay que hacer observar que el Consejo de condado no es una autoridad jerárquicamente superior a las municipalidades básicas en el sentido de que podría ejercer un control sobre ellas o darles instrucciones. La dirección administrativa del condado actúa como organismo de unión entre el Estado y las colectividades locales y, en algunos casos, ejerce una supervisión y un control sobre las colectividades locales.

SUIZA

La Confederación suiza es un estado federativo. Los asuntos públicos se gestionan en los tres niveles de la Confederación, los cantones y los municipios. Según la reglamentación de las competencias establecida por la Constitución federal (art. 3 CF), los cantones son soberanos, en la medida en que su soberanía no esté limitada por la Constitución y, en consecuencia, ejercen todos los derechos que no

han sido delegados al poder federal.

Desde la Constitución federal de 1848 la Confederación, que, al principio, tenía sobre todo competencias militares, ha visto progresivamente aumentar sus atribuciones. Así las principales competencias en materia legislativa son cada vez más de la incumbencia de la Confederación. Pero, en general, esta legislación ni es exhaustiva ni está establecida con carácter definitivo. En la mayoría de los casos la ejecución está confiada a los cantones. Así, por una parte, los cantones han conservado una esfera de influencia propia, sobre todo en el ámbito de la educación, de la salud pública, de la construcción de carreteras, de la fiscalidad, etc., y, por otra, disponen de un amplio campo de acción en materia de aplicación y ejecución de la legislación federal.

Dentro de los cantones, los municipios disponen de cierta autonomía que tiende, no obstante, a reducirse cada vez más a favor de los cantones.

Las fronteras de los cantones, fijadas a lo largo de la historia, no corresponden ya a las exigencias que la ordenación del territorio plantea a las regiones. Las dificultades que se derivan de ello deben ser superadas por medidas de derecho público apropiadas, en particular por la extensión de la colaboración intercantonal.

Según nuevas disposiciones constitucionales y legislativas, la Confederación, los cantones y los municipios deberán trabajar para la ordenación del territorio en el mismo sentido, establecer una colaboración vertical y horizontal y

programar una planificación general. Se podrán así eliminar las desventajas que entraña el reparto de competencias entre la Confederación, los cantones y los municipios y aprovechar las ventajas que ofrece el hecho de que los cantones y los municipios tendrán más tiempo para ocuparse de asuntos puramente locales y regionales.

REINO UNIDO

El Reino Unido, que se divide en cuatro partes, Inglaterra, País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte, es un Estado unitario y no federal. Los métodos de gobierno son flexibles y hasta cierto punto se adaptan a las necesidades de los países integrantes. El sistema jurídico y judicial, de educación, de gobierno local, la posición de la iglesia nacional y la mayor parte de los ministerios encargados de los asuntos internos no son los mismos en Inglaterra y en el País de Gales, por una parte, y en Escocia, por otra. En Escocia estos ministerios dependen del secretario de Estado para Escocia, que es miembro del gabinete. La administración de los asuntos galeses incumbe también en gran medida al *Welsh Office*, que depende del secretario de Estado para el País de Gales, también miembro del gabinete. De acuerdo con la Constitución de Irlanda del Norte, promulgada por la ley de 1920 sobre el gobierno de Irlanda, la autoridad suprema corresponde al Parlamento del Reino Unido, del que forman parte dos diputados de Irlanda del Norte, pero los asuntos internos son competencia de órganos legislativos y ejecutivos distintos. Los ministerios de Irlanda del

Norte son responsables ante el Parlamento de Irlanda del Norte.

Para comprender el funcionamiento de las organizaciones regionales del Reino Unido es preciso saber que el poder ejecutivo no se ejerce más que a dos grandes niveles: el del gobierno central y el de las diferentes autoridades locales. No existen órganos ejecutivos gubernamentales en el escalón regional y las instituciones regionales existentes—Consejos y Comisiones de planificación económica—desempeñan un papel puramente consultivo. Por otra parte, desde hace siglos, la administración local forma parte del sistema administrativo. Esta administración local, tal como hoy existe, se remonta, aunque se ha modificado considerablemente en fecha reciente, a fines del siglo xix, cuando, por primera vez, se incorporó a la legislación la noción de un sistema global de consejos elegidos localmente.

Es desempeñada por autoridades locales elegidas que actúan en los límites que les señalan las atribuciones y funciones que les son conferidas por el Parlamento. La autoridad local se ocupa de la administración y ejerce un poder reglamentario en el marco de la legislación; sin embargo, en lo concerniente a determinados servicios, las leyes relativas a la administración local (*Acts of Parliament*) conceden a los ministros poderes concretos que tienen por objeto ya el asegurar cierta uniformidad cualitativa en la prestación de tal servicio a escala nacional, ya el salvaguardar la salud pública o bien proteger los derechos del ciudadano.

I. Generalidades

1. TERMINOLOGÍA

Antes de hablar de regiones es necesario precisar su sentido.

La pabra «región» encubre, en efecto, realidades distintas no solamente según los países, sino también según sea utilizada por economistas, juristas o políticos.

En su primera reunión el Comité de Cooperación para los asuntos municipales y regionales dio a la palabra región una definición destinada a servir de guía a los diferentes países para responder al cuestionario sobre estructuras locales y regionales: «La unidad territorial más extensa dentro de cada nación, es decir, la que se sitúa en el nivel inmediato inferior al del gobierno central, dotada o no de personalidad jurídica. Se trata, pues, del nivel subnacional.»

En función de esta definición han dado sus respuestas Austria, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y el Reino Unido.

En cambio, en las respuestas de otros países no aparece claramente la unidad territorial que debe ser considerada como «región». Esto sucede principalmente en la República Federal de Alemania.

En Alemania, cuando se habla de «regiones» se entiende regiones de planificación; son territorios que, por su unidad económica, sirven de base a la planificación (1). Sin embargo, si se aplica la definición del Comité de Cooperación, los *Länder* deben ser situados en

(1) Así, por ejemplo, el *Land* de Renania-Palatinado dividió su territorio en nueve regiones de planificación por una ley de 1967.

la categoría de «región», lo mismo que los *Länder* austríacos y los cantones suizos. Sin embargo, no hay que olvidar las regiones de planificación, creadas en numerosos *Länder* alemanes y cuya vocación es especial en relación con la vocación general de los *Länder*.

Conviene añadir que en muchos países se realizan experiencias o estudios en relación con la organización de las estructuras regionales y que estos estudios y experiencias no pueden ignorarse en este análisis.

Sobre la base de las respuestas dadas por las delegaciones nacionales y de conformidad con el deseo del Comité de Cooperación, conviene distinguir en la jerarquía de las estructuras administrativas tres categorías principales de unidades territoriales:

i) *Unidades territoriales básicas.*

- El municipio en sus diversas formas (incluyendo los «distritos» en el Reino Unido, en Irlanda y las ciudades independientes del *Kreis* en Alemania).
- Y las agrupaciones de municipios (distritos, comunidades urbanas, aglomeraciones, federaciones de municipios, sindicatos de municipios, intermunicipales, etc.).

ii) *Unidades territoriales intermedias entre el nivel municipal (municipios y agrupaciones de municipios) y la región.*

Colectividades locales intermedias (microrregiones):

- *Landkreise*; condados y *county boroughs* (escandinavos e

irlandeses); departamentos franceses y turcos; provincias italianas; provincias belgas; condados metropolitanos y no-metropolitanos en Inglaterra.

Circunscripciones administrativas:

- *Regierungs-bezirke* (distritos) en Alemania y Austria; departamentos (en calidad de circunscripciones del Estado) y distritos franceses, turcos, belgas, luxemburgueses y gobiernos de los condados suecos.

iii) *Unidades territoriales regionales.*

Regiones-colectividades:

- *Sistema federal:*
Länder alemanes y austríacos.
Cantones suizos.
- *Sistema regionalizado:*
Regiones italianas.
Regiones belgas.
- *Sistema descentralizado:*
Regiones francesas (2).
Provincias holandesas.

Regiones-circunscripciones:

(Circunscripciones de acción gubernamental que cubren la totalidad del territorio nacional y engloban en sus respectivos ámbitos las colectividades o circunscripciones intermedias.)

(2) Es conveniente observar que en Francia la región—como establecimiento público— está dotada de personalidad moral y, por consiguiente, de autonomía administrativa y financiera y de poderes propios; es, además, un establecimiento público que tiene un campo de acción territorial con el mismo título que el sindicato de municipios, el distrito o la comunidad urbana.

- Regiones de planificación en Inglaterra.
- Regiones irlandesas de planificación que normalmente comprenden varios condados.
- Territorios de asociaciones de planificación instituidas en algunas regiones de Alemania.
- Regiones de planificación económica en Bélgica.

Nuestro estudio se ocupará principalmente de las unidades territoriales regionales y también de las unidades intermedias llamadas «microrregiones».

Es conveniente tener en cuenta:

1.º Que en algunos países, al lado de las unidades territoriales regionales e intermedias, existen niveles regionales de carácter excepcional o que actualmente están en estudio.

2.º Que las zonas de acción regional especial que corresponden a una división ocasional o que no se extienden al conjunto del territorio del país, se excluyen de nuestro estudio: así ocurre principalmente con las zonas de desarrollo en el Reino Unido.

3.º Que en el caso del Reino Unido sería muy complejo estudiar separadamente cada uno de los cuatro países que componen el Estado (Inglaterra, País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte). Para simplificar la exposición, los co-

mentarios detallados conciernen, pues, en general a la administración regional y local de Inglaterra exclusivamente.

4.º Que en Bélgica, los problemas comunitarios han llevado al poder constituyente a consagrar la existencia de tres comunidades culturales dotadas de instituciones propias y de cuatro regiones lingüísticas. Teniendo en cuenta su particular carácter, estas instituciones comunitarias serán estudiadas bajo la rúbrica «Particularidades nacionales».

El cuadro de la página siguiente supone una cierta simplificación de los problemas. Pueden formularse, no obstante, dos observaciones de carácter general.

En primer lugar, a excepción de los países escandinavos y de Turquía, existe en todos los países una unidad territorial propiamente regional. Prácticamente en todos los países el establecimiento de un nivel regional ha sido considerado, bien por el gobierno central; bien por los poderes locales, bajo forma de asociaciones regionales.

Luxemburgo constituye una excepción, dado que, en relación a otros países, su dimensión es, en realidad, la de una región.

En segundo lugar, en todos los países existe un nivel microrregional que constituye o una entidad autónoma o una circunscripción administrativa y con frecuencia incluso las dos cosas.

PAIS	Microregión		Región		Niveles regionales de carácter excepcional o en proyecto
	Entidad autónoma	Circunscripción administrativa	Entidad autónoma	Circunscripción administrativa	
Austria.		Bezirke (distritos) (1).	Nueve Länder.		Asociaciones regionales de planificación creadas en algunos Länder.
Bélgica.	Nueve provincias.	Cuarenta y cuatro distritos (1).	Tres regiones.	Regiones de planificación económica.	
Dinamarca.	Catorce condados.	(Condados.)			
Francia.	Noventa y cinco departamentos.	(Departamentos.)	Veintidós regiones.		
República Federal de Alemania.	Landkreise.	Bezirke (distritos) (1).	Once Länder.		Asociaciones regionales de planificación creadas en varios Länder.
Irlanda.	Treinta y un condados (27 county councils y cuatro county borough).		Nueve regiones de planificación.		
Italia.	Provincias.	(Provincias.)	Veinte regiones.		
Luxemburgo.		Tres distritos (1).			
Países Bajos.			Once provincias.	(Provincias.)	
Noruega.	Dieciocho condados (dos grandes ciudades).				Siete regiones dotadas de una comisión <i>ad hoc</i> .
Suecia.	Veinticuatro condados (Consejos de condado).	Gobiernos de condado.			Constitución de asociaciones regionales en las zonas de gran concentración urbana.
Suiza.		Distritos (1).	Veintidós cantones (más tres semicantones).		Agrupaciones regionales para la planificación regional.
Turquía.	Sesenta y siete departamentos.	(Departamentos.)			Asociaciones regionales (excepcionalmente).
Reino Unido.	<i>Inglaterra:</i> Treinta y nueve condados. Seis condados metropolitanos. Gran Consejo de Londres. <i>Pais de Gales:</i> Ocho condados. <i>Escocia:</i> Nueve autoridades regionales y tres para las islas.			Ocho regiones de planificación económica en Inglaterra. Una región en el País de Gales. Una región en Escocia. Una región en Irlanda del Norte.	

(1) Estas circunscripciones no son en realidad más que divisiones puramente administrativas.

2. ESTATUTO JURÍDICO

El cuadro da una visión sintética del estatuto jurídico de las regiones.

Las microrregiones son, en la mayor parte de los casos, a la vez que entidades públicas autónomas dotadas de competencias propias, circunscripciones administrativas.

En Noruega, Suecia y en Irlanda, los condados y las ciudades-condado son principalmente entidades autónomas. En Irlanda constituyen en realidad el nivel superior del sistema tradicional de poderes locales.

En el Reino Unido, el sistema de poderes locales de dos niveles es más complementario que jurídico, ya que los condados y los distritos son responsables de los diferentes grupos de servicios, bajo la autoridad general de la administración central.

En Austria y Suiza, en este nivel intermedio, se encuentran únicamente las circunscripciones administrativas o judiciales. Se trata, por otra parte, de pequeños países en los que la extensión media de las microrregiones es menor que en los otros y en los que el nivel propiamente regional está constituido por unidades políticas autónomas.

Se puede, pues, concluir que cada país está dotado, al menos, de entidades autónomas, sea a nivel microrregional, sea a nivel regional.

Sin entrar en detalle en las competencias, que serán objeto de otra rúbrica, conviene distinguir cuatro grandes categorías, a saber:

- los Estados federales que tienen una *competencia primaria*;
- las entidades regionales previstas por la Constitución que tienen competencias *generales* en el ámbito de los asuntos regionales;
- las entidades previstas por la Constitución y cuyas *competencias son especiales*, es decir, definidas en la ley por enumeración;
- las *regiones* que constituyen únicamente un escalón suplementario de consulta pero que no encuentran su base en la Constitución.

Entre los Estados federales, se encuentran Suiza, la República Federal de Alemania y Austria. Los *Länder* alemanes y austriacos, así como los cantones suizos, tienen competencia primaria, lo que significa que su competencia no se restringe más que en los sectores reservados a la Federación por la Constitución.

La competencia general para los asuntos de orden regional es efectiva en las provincias holandesas, en los condados de los países escandinavos, así como en el Reino Unido. Esta competencia se ejerce dentro de los límites establecidos por las leyes promulgadas por el gobierno central.

Las regiones italianas poseen amplias competencias aunque limitadas por la enumeración que de ellas hace la ley. Por esta razón, la presentación de los diferentes tipos de regiones prevé entre el sistema federal y el sistema descentralizado, una rúbrica titulada el «sistema regionalizado».

En esta denominación se incluyen las regiones belgas, cuya creación se decidió, en diciembre de 1970, por la Constitución belga. La Ley orgánica de las regiones no ha sido aún votada o presentada al Parlamento de Bélgica, pero el nuevo texto de la Constitución permite el otorgamiento de importantes poderes a las tres regiones.

Las regiones francesas poseen competencias, limitativamente enumeradas por la ley; no tienen, pues, competencia general. Sin embargo, ésta ha sido ampliada por la ley de 5 de julio de 1972 sobre creación y organización de las regiones, en relación a las anteriores circunscripciones de acción regional.

El papel de la región sigue siendo el de servir de marco a la planificación económica, así como a la distribución de los créditos concedidos por el Estado.

El papel de las regiones económicas de planificación británicas y de las regiones de planificación en Irlanda es hasta ahora más limitado, pues estas regiones no son en realidad más que órganos consultivos que facilitan la coordinación. Ocurre lo mismo que con las «regiones de planificación económica» en Bélgica.

II. Reseña histórica

1. ORIGEN DE LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS

De manera general, los límites geográficos de las regiones—tanto de las «microrregiones» como de

las «regiones»—encuentran su origen en la historia y en la tradición de cada país.

a) *Límites geográficos de las «microrregiones»*

Los límites geográficos de las «microrregiones» son, por regla general, más antiguos que los de las «regiones». Existen países en los que este escalón intermedio no había sido creado en el transcurso de los pasados siglos.

Conviene observar que el origen de las «microrregiones» está más unido a la evolución del sistema de las colectividades locales que el de las «regiones», que responden a veces a un desmembramiento del Estado.

Citemos el caso de los condados de los países escandinavos y anglosajones, cuyo origen se sitúa en la Edad Media. En Francia, la creación de los departamentos se remonta a la Revolución, y en Turquía a la segunda mitad del siglo XIX. En Bélgica, los límites actuales de las provincias tienen su origen en el período 1795-1814, en el momento de la integración en Francia.

b) *El origen de los límites geográficos de las «regiones» propiamente dichas es también muy antiguo*

Es conveniente citar, en primer lugar, los cantones suizos, de los cuales los tres primeros se han constituido en liga y han fundado la Confederación helvética en 1291. Los otros han seguido poco a poco

hasta la primera mitad del siglo *xx*. En los siglos *xviii* y *xix* se sitúa también el origen de los límites geográficos de las regiones francesas (antiguas provincias del Reino de Francia), de las regiones italianas (circunscripciones tradicionales del Reino de Italia) y de los *Länder* austriacos (imperio austro-húngaro). Los límites de la mayoría de las provincias holandesas son los de las antiguas «Provincias Unidas».

En Alemania, la creación de algunos *Länder*, como Baviera, ha hecho renacer los viejos Estados que formaron parte del primer Reich. En algunos casos, se ha devuelto la independencia adquirida en la Edad Media por ciudades como Brémen y Hamburgo. Sin embargo, la división en *Länder*, efectuada al terminar la segunda guerra mundial, tiene en cuenta también elementos contingentes, ajenos a la tradición histórica (la división del territorio en cuatro zonas de ocupación, de las que las tres occidentales forman hoy el territorio de la República Federal de Alemania).

La división de Inglaterra en ocho regiones de planificación económica es reciente (1965) y, respetando las fronteras de los condados existentes, ha creado unidades cuya dimensión corresponde a la de varios condados.

En algún otro país, en particular en Francia, Italia y en Irlanda, se encuentra una situación análoga: el trazado de las regiones tiene en cuenta la trama formada por los límites de las microregiones de origen más antiguo.

En Austria, el trazado de las fronteras de los *Länder* se remon-

ta a la monarquía austro-húngara. Pero los *Länder* han obtenido su autonomía actual sólo después de la caída de la monarquía al final de la segunda guerra mundial.

En Bélgica, aunque el legislador no había fijado los límites de las regiones creadas por el artículo 107 *quater* de la Constitución, se puede, sin embargo, considerar desde ahora, que salvo el problema particular y, por otra parte, muy delicado de la delimitación de la región bruselense, estos límites tendrán en cuenta, en gran medida, el trazado de las provincias. Por otro lado, los límites de las «regiones de planificación económica» coinciden con el territorio de una provincia (CER para Brabante) o de varias provincias (CER para Walonie y Flandes), a reserva de la doble pertenencia de los distritos unilingües de la provincia de Brabante.

2. TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Aparte del origen de los límites geográficos, es conveniente también tener en cuenta la fecha de los textos constitucionales y legales que contienen los principios básicos que rigen las estructuras regionales en los diferentes países.

Este análisis pone de manifiesto que un buen número de estos textos se remontan al siglo pasado o a principios del siglo *xx*. Así sucede con los departamentos franceses (1790), las provincias belgas (ley de 1836), las provincias holandesas (ley de 1850), los cantones suizos (Constitución federal de 1848), los departamentos turcos

(ley de 1913), los condados noruegos (1838), los condados daneses (ley de 1814) y los *Länder* austriacos (Constitución federal de 1929 y, en algunos *Länder*, leyes constitucionales de 1918 y 1919). La constitución de los *Länder* en Alemania (1949) es más reciente, así como la creación de las regiones italianas (Constitución de 1948), después organización de las regiones con estatuto especial (1) y en 1970 regiones con estatuto ordinario (2). Sucede lo mismo con las regiones en Francia (1972), que han sucedido a las regiones de programa (1952) y a las circunscripciones de acción regional (1960) (3) y con las regiones de planificación económica del Reino Unido (1965).

Entre las leyes básicas más recientes, es preciso citar la ley sobre los condados en Suecia de 1954, la nueva ley provincial de 1962 en los Países Bajos (que recoge los principios de la ley de 1850) y, en Bélgica, la modificación constitucional de 1970, con miras a crear una organización regional, así como la votación, en el mismo año, de la ley de bases que establece la organización de la planificación y de la descentralización económica. Si, en conjunto, los textos básicos son relativa-

mente antiguos, es forzoso señalar que la creación de «entidades propiamente regionales» es relativamente reciente y está en plena evolución en varios países. En compensación, el carácter de las «microrregiones» es, en conjunto, más antiguo, como lo son también los principios que rigen su funcionamiento.

III. Características geográficas y demográficas

1. DIMENSIONES DE LAS REGIONES

La primera característica que evoca la palabra «región» es la de la extensión territorial.

Gracias a los datos proporcionados por las diferentes delegaciones, ha sido posible elaborar el cuadro que se inserta a continuación, basado en las dos nociones de «microrregiones» y «regiones», tal como han sido definidas en la sección precedente.

A este respecto, conviene recordar que esta distinción entre «regiones» y «microrregiones» no ha sido realizada en función de la dimensión geográfica de las diferentes entidades regionales, sino teniendo en cuenta su posición en la jerarquía de las estructuras administrativas y políticas de cada Estado.

En consecuencia, no debe extrañar el hecho de que los cantones suizos, cuya superficie es más comparable a la de las «microrregiones», figuren en la categoría de regiones. En efecto, por su posición jerárquica y su grado de autonomía, los cantones suizos

(1) Sicilia (1946); Cerdeña (1948); Trentino-Alto Adigio, Venecia Trentina, Giuli-Venezia Giulia (1948); Valle de Aosta (1948), y Venecia Juliana (1963).

(2) Con la elección el 1 de junio de 1970 del Consejo de Región.

(3) La expresión «circunscripción de acción regional» no ha sido expresamente abolida en la ley de 5 de julio de 1972; sin embargo, la de región es prácticamente la única que se utiliza a partir de ahora.

responden más a la definición de región realizada por el Comité de Cooperación.

Del mismo modo, la superficie de las provincias holandesas es comparable a ciertas «microrregiones».

Por lo que respecta a las provincias belgas, deben en lo sucesivo ser consideradas «microrregiones».

Por el contrario, a pesar de su gran superficie, los condados de los países escandinavos han sido clasificados bajo la rúbrica de «microrregiones», ya que sus competencias y sus estructuras son las características de las de las microrregiones de otros países.

Igualmente se podría considerar que los departamentos turcos están más próximos, por sus dimensiones, a determinadas categorías de regiones. Ello no impide que su carácter de unidades territoriales intermedias sea preponderante y que el establecimiento de un nivel regional haya sido ya previsto en Turquía.

El análisis del siguiente cuadro permite hacer las siguientes observaciones:

1.º De manera general, se pone de manifiesto las sensibles diferencias de dimensión entre las regiones de los diferentes países europeos, pero —y esto podría parecer sorprendente— estas diferencias no son más importantes que las que existen entre regiones de un mismo país. Basta considerar los valores extremos de cada país para convencerse de ello.

La superficie no es, pues, un criterio decisivo para la determina-

ción de las regiones, como se podría pensar en un primer momento.

2.º Si se examina con más detenimiento el cuadro de superficies, se observa, no obstante, que en realidad los valores mínimos y máximos no son muy significativos y constituyen casos extremos.

Así los valores mínimos corresponden frecuentemente a regiones constituidas esencialmente por grandes aglomeraciones urbanas: tal es el caso del departamento francés más pequeño (París), del más pequeño cantón suizo (Basilea ciudad), del más pequeño *Land* alemán (Bremen) y de la más pequeña región inglesa (Noroeste, que es al mismo tiempo una de las más pobladas).

En cuanto a los valores máximos, corresponden con frecuencia a regiones con escasa densidad demográfica. Basta con recordar el caso de ciertos departamentos turcos o de los condados suecos y noruegos situados en la parte septentrional de estos países.

Existen asimismo regiones que se cuentan entre las más importantes, tanto en lo que concierne a su extensión territorial como en lo relativo al número de sus habitantes. Es el caso principalmente de Baviera en Alemania y de la región Ródano-Alpes en Francia.

En estas condiciones, parece preferible comparar los valores medios de superficie más frecuentes. La elección de un «grupo» de superficies ofrece la ventaja de indicar en qué «gama» se encuentra en cada país el mayor número de regiones.

CUADRO DE SUPERFICIES (VALORES MAXIMOS, MINIMOS Y MEDIOS) (1) EN KILOMETROS CUADRADOS

Nombre de las entidades regionales	MICRORREGIONES			REGIONES		
	Valores máximos	Valores medios (1)	Valores mínimos	Valores máximos	Valores medios (1)	Valores mínimos
Länder austriacos	—	—	—	19.169	7.000/12.000	414
Regiones belgas (2)	—	—	—	15.745/16.842	11.398/13.509	162/3.370
Regiones de planificación económica belgas	4.418	3.500	2.422	16.842	13.509	3.370
Condados daneses	6.171	3.000/4.000	587	—	—	—
Regiones francesas	—	—	—	44.687	25.000/30.000	8.309
Departamentos franceses.	9.999	5.000/7.000	105	—	—	—
Länder alemanes	2.000/2.500	—	—	70.549	20.000/25.000	403
Landkreise alemanes	2.186	1.000	500	—	—	—
Condados irlandeses (3)	7.447	2.530	819	—	—	—
Regiones irlandesas	—	—	—	12.161	8.300	3.320
Regiones italianas	—	—	—	25.705	10.000/15.000	3.262
Provincias holandesas	—	—	—	4.928	2.500	1.329
Condados noruegos	3.648	15.000/20.000	50	—	—	—
Condados suecos	98.911	5.000/10.000	2.909	—	—	—
Departamentos turcos	47.720	10.000/15.000	3.627	—	—	—
Cantones suizos	—	—	—	7.108	1.000/3.000	37
Regiones inglesas	—	—	—	27.224	16.000	7.306

(1) Los valores medios no corresponden a la media aritmética, sino a una simple estimación que tiene en cuenta especialmente los valores más frecuentes. Estas cifras son puramente indicativas.

(2) Los límites de las regiones belgas deben determinarse por medio de una ley que no ha sido aún votada; las cifras de superficie indican las máximas y las mínimas posibles para cada región.

(3) Las cifras que corresponden a la zona de los *County boroughs* han sido incluidas en las de los Condados que les circundan.

CUADRO DE POBLACION (VALORES MÁXIMOS, MÍNIMOS Y MEDIOS) (1)

Nombre de las entidades regionales	MICRORREGIONES			REGIONES		
	Valores máximos	Valores medios (1)	Valores mínimos	Valores máximos	Valores medios (1)	Valores mínimos
Länder austriacos	1.614.841	800.000/900.000	271.473	1.627.500	800.000/900.000	226.300
Regiones belgas (2)	—	—	—	4.550.342/5.416.583	2.924.229/3.159.225	1.075.136/2.171.373
Regiones de planificación económica belgas	2.130.000	1.000.000/1.500.000	220.000	5.416.583	3.159.225	2.171.373
Condados daneses	550.000	250.000	48.000	—	—	—
Regiones francesas	—	—	—	8.460.000	1.500.000/2.500.000	732.000
Departamentos franceses	2.790.000	200.000/600.000	81.000	—	—	—
Länder alemanes	—	—	—	17.000.000	5.000.000/8.000.000	750.000
Landkreise alemanes	—	250.000	100.000	—	—	—
Condados irlandeses (3)	852.000	110.000	28.300	—	—	—
Regiones irlandesas	—	—	—	1.062.000	331.000	79.000
Regiones italianas	—	—	—	7.406.000	1.500.000/4.000.000	100.000
Provincias holandesas	—	—	—	2.902.000	1.000.000/1.500.000	295.000
Condados noruegos	485.200	160.000/220.000	75.500	—	—	—
Condados suecos	1.418.200	200.000/300.000	54.000	—	—	—
Departamentos turcos	2.293.000	400.000/800.000	83.000	—	—	—
Cantones suizos	—	—	—	1.108.000	150.000/300.000	13.300
Regiones inglesas	—	—	—	17.316.000	3.500.000/6.000.000	1.739.000
Condados ingleses:						
— metropolitanos	2.786.000	1.300.000/2.000.000	1.980.000	—	—	—
— no metropolitanos	1.435.000	400.000/600.000	110.000	—	—	—

(1) Los valores medios no corresponden a la media aritmética, sino a una simple estimación que tiene en cuenta especialmente los valores más frecuentes. Estas cifras son puramente indicativas.

(2) Los límites de las regiones belgas deben ser establecidos por una ley que aún no ha sido votada; las cifras de población indican las máximas y mínimas posibles en cada región.

(3) Las cifras que corresponden a la zona de los County boroughs han sido incluidas en la de los Consejos de Condado circundantes.

3.º Por lo que respecta a las «regiones propiamente dichas», se observa cierta analogía entre las superficies medias, haciendo abstracción de los países más pequeños, tales como Suiza y Holanda, en que los valores medios son pequeños. Se pone de manifiesto que un importante número de regiones se sitúan entre los 10.000 y los 25.000 kilómetros cuadrados de superficie.

4.º Algo análogo se deduce de la comparación de las superficies medias de las microrregiones en los diferentes países.

2. ORIGEN Y CRITERIOS DE LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DE LAS REGIONES

Las respuestas al cuestionario permiten obtener ciertas concordancias.

No existe prácticamente excepción al carácter histórico del origen de los límites de las regiones. Estos límites siguen trazados naturales, tales como el relieve, los ríos, etcétera, que, a través de los años y siguiendo una tradición muy afianzada en las costumbres, han contribuido a dar a los habitantes de cada región así delimitada una «conciencia regional». Esta «conciencia regional» fue uno de los principales criterios de la institucionalización reciente de ciertas regiones, en Italia, en Francia y en el Reino Unido, por ejemplo.

Cada región reagrupa cierto número de microrregiones y, de manera general, de colectividades locales, cuyos límites tienen también origen histórico y geográfico.

No hay duda que otros factores, tales como «la unidad económica»,

han desempeñado también un papel importante, principalmente en Francia y en el Reino Unido.

Finalmente, razones lingüísticas y culturales han influido sin duda en la formación de los límites de algunas regiones.

Es importante señalar desde ahora que, contrariamente a lo que podría suponerse, la modificación del trazado de los límites de las «regiones» propiamente dichas es relativamente rara y se limita con frecuencia a simples «correcciones». La variación de los límites de las microrregiones es, por el contrario, más frecuente y existe actualmente una tendencia a la creación de unidades intermedias que descansan sobre una base territorial más amplia (por ejemplo, la reforma de los condados en Dinamarca y la reestructuración de la administración local en el Reino Unido). Habrá ocasión de volver sobre esta observación en la parte consagrada a la adaptación de las estructuras regionales.

Así es como en Bélgica, y aunque el legislador no haya fijado aún los límites de las regiones instituidas por el artículo 107 *quater* de la Constitución, no hay duda de que el trazado de estos límites dependerá, en gran medida, de consideraciones lingüísticas y culturales. Por otra parte, se puede decir lo mismo respecto a los límites de las «regiones de planificación económica».

3. POBLACIÓN DE LAS REGIONES

El cuadro de población de las diferentes regiones se ha elaborado sobre la base de los mismos

critérios que el cuadro de superficies. Esto permite completar el estudio de la dimensión geográfica de la región con el de su dimensión humana.

El examen del cuadro permite formular las siguientes observaciones:

1.º No conviene dar demasiada importancia a las comparaciones entre los valores extremos de población, pues las cifras más elevadas derivan con frecuencia del hecho de que una gran metrópoli forma parte de la región o, incluso, ella misma constituye una región (Londres en la región del sudeste de Inglaterra, Milán en Lombardía, París en la región parisiense, Zúrich en el cantón del mismo nombre).

Lo mismo ocurre con las «microrregiones», donde la diferencia entre los valores extremos es aún más importante. Destacan los valores máximos del departamento de Estambul en Turquía, del condado de Estocolmo en Suecia, del condado de Oslo en Noruega y del condado de Copenhague en Dinamarca, así como del departamento de París (Francia).

La existencia de valores mínimos, tales como los 13.300 habitantes del cantón de Appenzell-Rhodes-Intérieures, en Suiza, constituye un caso límite, que se explica por una tradición muy antigua de autonomía local y sin duda por el relieve de Suiza, muy recortado y recorrido por numerosos valles. Ello ha contribuido indudablemente a la formación de unidades administrativas más pequeñas.

2.º El análisis de los valores medios, exceptuando los cantones

suizos, muestra que, de manera general, las «regiones» en Europa tienen más semejanza en el plano demográfico que en el plano de superficie. Así es como la mayor parte de las «regiones» tienen una población que se sitúa entre 1.000.000 y 5.000.000 de habitantes.

Esta observación es válida por lo que respecta a las microrregiones, la población de la mayoría de ellas, ya que se sitúa entre los 150.000 y 500.000 habitantes. Se observa también que la relación entre los valores medios de población de las «microrregiones» y los de las «regiones» es aproximadamente de uno a diez.

3.º Admitiendo la relatividad de estas comparaciones numéricas, se puede afirmar sin duda alguna que el factor población define mejor la región que el factor superficie. La importancia del factor población se comprende si admitimos que una región debe constituir una cierta unidad desde el punto de vista económico, lo que implica un soporte demográfico adecuado.

4.º Las respuestas relativas a la densidad demográfica de las diferentes regiones confirman la impresión que se desprende del examen de los dos cuadros precedentes: la gran diversidad que existe entre las regiones. Algunas regiones deben cubrir una superficie superior a la media para reunir una población mínima, mientras que otras, especialmente ciertas microrregiones que se limitan a una aglomeración urbana, alcanzan este nivel mínimo de población.

La diferencia de densidad es particularmente importante en Tur-

quía (entre 401 y 9 habitantes por kilómetro cuadrado), en Francia (entre 400 y 13 habitantes por kilómetro cuadrado), en Austria (entre 3.900 y 43 habitantes por kilómetro cuadrado), en Noruega (entre 78,5 y 1,6 habitantes por kilómetro cuadrado) y en Suecia (entre 184 y 3 habitantes por kilómetro cuadrado).

5.º El análisis de la evolución demográfica de las regiones pone de manifiesto que el crecimiento de la población no se reparte de la misma manera en todas las regiones. Así algunas regiones han registrado una disminución de población debido al éxodo rural, mientras que otras han visto desarrollarse muy rápido su población en razón de la creciente urbanización. Es un fenómeno bien conocido. Nos contentaremos aquí con tomar nota de ello, señalando que si no hubiese control, al menos en el marco de las grandes regiones, existiría el riesgo de someter nuevamente a discusión las estructuras administrativas tradicionales, puesto que —ya lo hemos constatado— el factor población parece haber jugado un papel importante en la constitución de las regiones.

IV. Los órganos

1. AUTORIDADES COMPETENTES PARA DETERMINAR LAS ESTRUCTURAS (CREACIÓN, SUPRESIÓN, MODIFICACIÓN)

De una manera general, es al poder legislativo al que corresponde definir las estructuras regiona-

les de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Sin embargo, en algunos países, las medidas de aplicación que pueden tomarse dentro del cuadro delimitado por el legislador son de competencia del poder reglamentario.

Hay que hacer notar que, en la medida en que las eventuales modificaciones comportan una revisión constitucional, es necesario tener presente el procedimiento *ad hoc*. Este procedimiento es especialmente necesario cuando los límites de las regiones han sido fijados por la propia constitución, lo que es regla en los Estados federales: *Länder* alemanes y austríacos, así como los cantones suizos.

Tanto es así que en la República Federal Alemana es necesaria una revisión de la constitución para modificar el número de *Länder*. Por el contrario, la modificación de los límites de los *Länder* se efectúa por simple ley federal o por referéndum (art. 29, párrafo 5, de la ley fundamental).

En Suiza es al pueblo a quien corresponde decidir tal modificación a propuesta del poder legislativo.

Igualmente, en Austria una revisión de tal importancia se efectúa por vía de referéndum.

En estos Estados de tipo federal las competencias del poder federal están igualmente determinadas en la constitución de tal manera que si el Estado federal tiene intención de asumir nuevas responsabilidades debe proceder a una revisión constitucional.

También en Italia la existencia de regiones y de sus fronteras tradicionales está reconocida por la constitución de tal modo que toda

fusión eventual o creación de nuevas regiones no es posible más que mediante la promulgación de una ley constitucional precedida de un referéndum, mientras que una simple modificación de circunscripciones regionales podrá decidirse mediante una ley ordinaria después de un referéndum.

En Bélgica, la constitución fija en tres el número de regiones, y habilita al legislador a fijar las competencias mediante una ley que deberá ser adoptada por una mayoría especial. Por otra parte, consagra la división de Bélgica en provincias, cuyo número se fija en nueve; autoriza al poder legislativo a modificar los límites de las provincias y a aumentar su número; por el contrario, es necesaria una revisión de la constitución para reducir el número de provincias.

En Inglaterra el cambio del trazado de los límites de las entidades locales se decide mediante resolución del secretario de Estado para el Medio Ambiente, a propuesta (aceptada con o sin modificaciones) de la *Boundaries Commission*.

En Irlanda los cambios de límites de los condados deberán estar precedidos de una encuesta pública en la que participan los poderes locales y la población. La decisión la tomará el ministro de Administración Local y habrá de ser confirmada por una ley.

Si se trata de crear o modificar las *circunscripciones administrativas* regionales, generalmente es al *poder reglamentario* a quien corresponde decidir.

Este es el caso de las regiones de planificación económica en In-

glaterra y en Bélgica, mientras que las regiones de planificación en Irlanda tienen una base administrativa y no reglamentaria.

Sin embargo, es preciso señalar:

1.º Que en el Reino Unido la transformación de circunscripciones administrativas regionales en regiones dotadas de un estatuto de autonomía representaría un cambio constitucional importante.

2.º Que en Irlanda la atribución de funciones ejecutivas a los organismos de desarrollo regional no podría hacerse más que por vía legislativa.

2. ORGANISMO DELIBERANTE

En este análisis conviene distinguir las microrregiones y las regiones.

a) Las microrregiones

En lo que respecta a las microrregiones, la regla general es que el órgano deliberante se componga de miembros elegidos que representen la población de la región. Las denominaciones de estos órganos políticos son: Consejo General de Departamentos, en Francia y Turquía; Consejo de Condados, en Irlanda, Dinamarca, Suecia, Noruega y el Reino Unido; *Kreistage*, en la República Federal Alemana, y Consejo Provincial, en Bélgica. No obstante, en esta última nación el gobernador, nombrado por el rey, tiene el derecho de asistir a las deliberaciones del Consejo Provincial en calidad de «comisario del gobierno».

La elección de los miembros del órgano deliberante se efectúa normalmente mediante sufragio universal directo, salvo en el caso de los miembros del Consejo del Condado en Noruega, que son elegidos por sufragio indirecto, es decir, por los Consejos comunales.

El número de los miembros que componen los órganos deliberantes varía en función de la importancia de estas microrregiones y raramente rebasa la centena.

b) Las regiones

Por lo que respecta a las regiones propiamente dichas, la regla según la cual los miembros del órgano deliberante son elegidos mediante sufragio universal directo no es general.

Sin embargo, esta regla es válida para la mayoría de las regiones, a saber: para el gran Consejo en los cantones suizos, para el *Landtag* en los *Länder* alemanes y austriacos, para los Estados provinciales en los Países Bajos y para el Consejo regional en Italia.

En Bélgica el artículo 107 *quater* de la Constitución no fija más que un solo principio: los órganos regionales deberán estar compuestos por mandatarios electos. Todavía hoy el artículo 107 *quater* no se ha llevado a la práctica.

En Francia la ley de 5 de julio de 1972 prevé a nivel regional la institución de dos asambleas:

El Consejo regional, compuesto de los diputados y senadores elegidos en la región, de representantes de las colectividades locales elegidos por los Consejos genera-

les (órganos deliberantes de los departamentos), de los representantes de los centros urbanos designados por los consejos municipales o por los consejos de comunidades urbanas, se atribuye un número de escaños igual al de los parlamentarios de la región a los representantes de los consejos generales, municipales y de comunidades urbanas.

El Comité económico y social está formado por representantes de los organismos y actividades de carácter económico-social, profesional, familiar, educativo, científico, cultural y deportivo de la región.

Por el contrario, esta regla no se aplica en algunos países; por ejemplo, en Inglaterra e Irlanda, donde las regiones carecen de estatuto de autonomía y donde los organismos regionales no juegan en realidad más que un papel consultivo sin ningún poder ejecutivo. Así, en Inglaterra, los consejos de planificación económica y regional están compuestos por miembros renovables designados *ad personam* por el secretario de Estado del Medio Ambiente. El secretario de Estado designa los miembros de acuerdo con las asociaciones de poderes locales, patronales y los sindicatos; igualmente designa las «personalidades competentes», por ejemplo, del medio universitario. Estos consejos tienen un carácter puramente consultivo y no ejercen poder de ninguna clase.

Cada consejo regional en el Reino Unido está compuesto por unos treinta miembros.

La situación de Escocia y del País de Gales se contempla en la

sección general relativa al Reino Unido.

El caso de Bélgica es igual en lo que concierne a los consejos económicos regionales («regiones de planificación económica»), que están constituidos por los representantes de los diferentes medios políticos, económicos y sociales designados por el rey.

3. ORGANISMO EJECUTIVO

Para los órganos ejecutivos conviene distinguir las microrregiones y las regiones, pues su estatuto es bastante diferente.

A) Las «microrregiones»

Dentro de las microrregiones hay diversas situaciones.

Tanto es así que en los departamentos turcos y franceses las funciones que corresponden al órgano ejecutivo están confiadas al prefecto, nombrado por el gobierno.

Por el contrario, en los condados suecos y noruegos las funciones ejecutivas corresponden, respectivamente, a la Dirección administrativa y al Comité permanente, órganos de los que cierto número de miembros son elegidos entre los de los Consejos de condado.

En Suecia la Dirección administrativa del condado, órgano del Estado, tiene un cierto número de tareas de carácter ejecutivo que cumplir a nivel de condado. Las Comisiones administrativas de los condados actúan como enlaces entre el Estado y las colectividades locales. La mitad de los miembros

es elegida por el Consejo de condado y la mitad restante es nombrada por el gobierno.

En Dinamarca, después de la entrada en vigor de la reforma de abril de 1970, el presidente del condado, elegido por el Consejo del condado, desempeña las funciones del antiguo prefecto.

Estas diversas fórmulas se encuentran también en los *Lankreise* alemanes, donde el ejecutivo es asumido por el *Landrat* (u *Ober-Kreisdirektor*), elegido directamente por sufragio universal o indirectamente por el *Kreistag*, de acuerdo con el gobierno del *Land* o incluso designado por el gobierno del *Land*, previa consulta al *Kreistag*.

En Inglaterra los Consejos de condado son órganos ejecutivos.

El sistema aplicado en los condados irlandeses es diferente. Mientras que algunas funciones (política económica, fiscalización, empréstitos, etc.) están específicamente reservadas por ley al Consejo, el resto se consideran como funciones de ejecución de las que un administrador es legalmente, y en ciertos casos, el único responsable. El administrador lleva a cabo la política del Consejo, que le puede pedir que emprenda una actividad particular en un caso bien determinado.

En las provincias belgas el poder ejecutivo, en el sentido estricto del término, es asumido por un gobernador designado por el rey; la ley encomienda a un órgano llamado «Diputación permanente» (compuesto por seis diputados permanentes elegidos entre los miembros del Consejo provincial y el gobernador) diversas tareas, entre

las que se encuentra el despacho de los asuntos provinciales ordinarios.

B) Las «regiones»

En las regiones propiamente dichas se pueden distinguir claramente tres tipos de órganos ejecutivos.

En la primera categoría se incluyen los órganos ejecutivos de los Estados de países federales, a saber: el Consejo de Estado de los cantones suizos, los gobiernos de los *Länder* austriacos y alemanes (1) y la «Giunta regionale» de las regiones italianas.

Estos órganos ejecutivos están, generalmente, compuestos por miembros elegidos.

Así, pues, los miembros del Consejo de Estado (2) de los cantones suizos son elegidos directamente mediante sufragio universal, mientras que los miembros de los ejecutivos en las tres restantes regiones que se nombran son elegidos por el poder legislativo regional: *Landtag*, en Alemania y Austria, y Consejo regional, en Italia.

Hay que hacer notar que en Alemania el *Landtag* no elige más que a los jefes de gobierno regional y no a los restantes miembros.

En la segunda categoría, el órgano ejecutivo regional existente en los Países Bajos se caracteriza por una composición mixta. En este país las funciones ejecutivas en la provincia son asumidas por

la Diputación provincial, que está compuesta por el comisario de la reina designado por la Corona y por seis diputados elegidos por los Estados provinciales entre sus componentes.

Finalmente, en la tercera categoría se pueden incluir los órganos que tienen funciones de ejecución en las circunscripciones regionales, como sucede en Francia, Inglaterra e Irlanda. En estos tres países no existen órganos ejecutivos regionales propiamente dichos.

En Francia el prefecto de la región designado por el Gobierno asume la administración regional y está asistido por una conferencia administrativa regional, de la que forman parte los prefectos de otros departamentos integrantes de la región.

En el Reino Unido, en las regiones de planificación económica, existe una oficina de planificación económica regional que desempeña el papel de un órgano administrativo. Está integrada por funcionarios de los diversos ministerios interesados en la planificación regional. Cada oficina regional dispone de una Secretaría y de un servicio de investigación que coopera con todos los servicios regionales del Estado, así como con las autoridades locales, las universidades y los expertos consultores. La oficina tiene por finalidad coordinar las actividades de los departamentos del gobierno central existentes en la región e informar a los servicios centrales de las repercusiones que tienen en esta región las políticas adoptadas por el gobierno central. La oficina no está dotada de personalidad jurídica y no ostenta por sí misma

(1) Llamado Senado en las tres «ciudades-estado» de la República Federal de Alemania.

(2) El título de Consejo de Estado es el más usual, pero no es el único que se emplea en Suiza.

ningún poder, pero sus miembros pueden ejercer la autoridad de los departamentos gubernamentales a los que están adscritos.

En Irlanda la oficina de organización de desarrollo regional, en las nueve regiones de planificación, comprende un director, secundado por una comisión técnica que está integrada por miembros de la oficina que sean altos funcionarios de los ministerios representados.

Hay que destacar que los órganos legislativos regionales disponen de una Secretaría y frecuentemente pueden solicitar el concurso de centros o de institutos de investigación regional. Especialmente ésta es la situación de muchas regiones italianas.

4. LA PRESIDENCIA

a) Las «microrregiones»

Frecuentemente la presidencia la asume un representante designado por el gobierno.

Tal ocurre con el prefecto de los departamentos turcos, el gobernador de los condados noruegos y suecos (que es el jefe de la Dirección administrativa del condado), así como el de algunos *Länder* alemanes, donde el *Landrat* es designado por el gobierno del *Land*.

Por el contrario, en otros casos es el presidente del órgano deliberante el que ostenta la presidencia de las «microrregiones».

Tal es el caso del presidente del Consejo general de departamento en Francia, del presidente del Consejo del condado en Irlanda, del presidente del Consejo del conda-

do en Dinamarca (a partir de 1970), del presidente del Consejo del condado en Suecia, del presidente del Consejo del condado en Inglaterra.

Merece resaltarse una particularidad propia de Bélgica: el Consejo provincial elige a su presidente de entre sus miembros elegidos por el pueblo, mientras que la Diputación permanente es presidida por el gobernador designado por el gobierno.

b) Las «regiones»

Es conveniente referirse a la composición del órgano ejecutivo.

Efectivamente, cuando el órgano ejecutivo está únicamente compuesto de elegidos (sea por el pueblo o por el órgano deliberante), la presidencia de la región recae lógicamente en el presidente del ejecutivo.

Este es el caso del presidente del Consejo de Estado en los cantones suizos, del ministro presidente del *Land* en Alemania y Austria (este último llamado *Landeshauptmann*) y, finalmente, del presidente de la *Giunta regionale* en Italia.

Por el contrario, en los Países Bajos, en donde la composición del órgano ejecutivo es mixta, la presidencia de la región recae en un representante del gobierno (comisario de la reina en las provincias holandesas).

Por lo que respecta a Irlanda, el presidente de la oficina asume la presidencia de las regiones de planificación, siendo éste elegido por los representantes electos de los poderes locales entre sus miembros.

Igualmente ocurre en Francia, donde la CODER está presidida por uno de sus miembros.

Finalmente, en Inglaterra el presidente del Consejo de planificación económica y regional es designado por el secretario de Estado del Medio Ambiente.

En Bélgica, cada Consejo económico regional elige entre sus miembros un presidente.

La elección de presidente nunca tiene lugar mediante sufragio universal directo.

5. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

Aunque las respuestas sobre este punto no son ni muy numerosas ni muy explícitas, se puede observar que, generalmente, las organizaciones profesionales y las asociaciones de intereses son tradicionalmente consultadas en los diferentes países.

Así, en Francia, los grupos socio-profesionales (sindicatos de patrones y obreros, organizaciones profesionales representativas del comercio, del artesanado, de la agricultura, asociaciones familiares, deportivas y culturales, etc.) designan por lo menos el 90 por 100 de los miembros de los comités económicos y sociales, estando repartido el resto en la proporción máxima de un 10 por 100 entre personalidades que, en razón de su calidad o de sus actividades, contribuyen al desarrollo de la región.

En Italia los representantes de los sindicatos, del patronazgo y de las organizaciones que ejercen una influencia importante en la planificación económica regional for-

man parte de los comités de planificación económica regional.

Por lo que respecta a la República Federal Alemana, la consulta se emplea, sobre todo, a nivel de asociaciones regionales de planificación creadas en algunos *Länder* y encargadas de elaborar los planes regionales de ordenación del territorio.

En Irlanda se tiende a ampliar el sistema de subcomisiones para tener en cuenta aspectos particulares de la ordenación regional y, bajo este punto de vista, se requiere a los representantes de las Cámaras de comercio, a las organizaciones de agricultores y a los sindicatos.

En Bélgica, los Consejos económicos regionales están constituidos principalmente por representantes de los empleadores, de las clases medias, agricultores y trabajadores.

En Austria los Comités consultivos instituidos para colaborar con los gobiernos de los *Länder* se ocupan de las más diversas materias: problemas de ordenación del territorio, deportes, cultura, política económica, protección de la naturaleza, etc.

V. Atribuciones de las regiones

Las atribuciones de las regiones constituyen ciertamente uno de los aspectos más importantes y más concretos del análisis de estructuras regionales en los países miembros.

Es, en efecto, el análisis de la naturaleza jurídica y del contenido real de las atribuciones lo que da una idea más precisa del papel

que realmente desempeñan las regiones dentro de las estructuras administrativas de un determinado país.

Un análisis de tal naturaleza presenta grandes dificultades. Para proceder a un estudio exhaustivo sería necesario examinar las competencias y las funciones de las regiones, no ateniéndose solamente a su estatuto básico y a las constituciones nacionales, sino también a la legislación entera de cada país, lo que sobrepasa el ámbito de este estudio.

Por ello nos hemos limitado a algunos caracteres esenciales para los que habían disponibles elementos de información suficientes.

El examen contemplará, en primer lugar, muy brevemente los principios que regulan el reparto de competencias entre las regiones y los restantes niveles del poder; se preocupará especialmente de establecer una distinción entre las competencias asignadas a las regiones en el cuadro de su propia autonomía y las que ejercen por delegación del poder central.

A continuación se abordarán los ámbitos a que se extienden principalmente las atribuciones de las regiones; se pondrán especialmente de relieve las tendencias que puedan desprenderse de la observación de la evolución en curso.

PRINCIPIOS DE DISTRIBUCIÓN
DE COMPETENCIAS
ENTRE LAS REGIONES
Y OTROS NIVELES DEL PODER

Primeramente es importante examinar si el principio de autonomía regional (de la región o mi-

croregión) está determinado en la constitución.

En segundo lugar, conviene establecer si las colectividades regionales gozan de una competencia general para los asuntos regionales o si, por el contrario, su ámbito de competencia está definido de manera restrictiva por la constitución o por la ley.

A este respecto se comprueba que, en la mayor parte de los casos, las autoridades regionales sólo son competentes para regular las cuestiones de interés exclusivamente regional.

La competencia se denomina «general» cuando la autoridad regional puede atribuirse toda actividad que estime de su competencia, en la medida en que aquélla no esté reservada por la constitución o por ley a otro poder. Todavía es preciso considerar si el legislador tiene plena libertad para restringir la amplitud de los intereses regionales, reservándose ciertas materias o atribuyéndolas a otro poder, lo que puede limitar considerablemente el alcance de la autonomía regional.

Cuando las atribuciones de la región están definidas de manera restrictiva por la constitución o por la ley, la autonomía es más limitada.

a) *Las «microrregiones»*

En general, las atribuciones de las «microrregiones» son definidas de forma restrictiva por ley, lo que no impide que puedan ser muy amplias.

Si la autoridad constituyente o el legislador comprueba la nece-

sidad de definir con precisión las competencias de las autoridades de las «microrregiones», es que se trata la mayor parte de las veces de autoridades intermedias colocadas entre el poder regional y el local.

En la República Federal Alemana, los *Landkreise* tienen autonomía administrativa dentro del marco de las disposiciones legales determinantes de las atribuciones que les son especialmente transferidas. En principio, no tienen la universalidad de competencias.

En Italia, las competencias de las provincias están delimitadas por la ley y la constitución.

En Irlanda, las disposiciones actualmente en vigor para los condados corresponden a las de los países anteriormente citados, pero el gobierno tiene la intención de suprimir la lista restrictiva de funciones establecidas por la ley.

En Suecia, la ley sobre Consejos de condado establece las materias que son competencia de los mismos.

No obstante, en algunos países la competencia de las microrregiones es general.

Así ocurre en los departamentos franceses. Las atribuciones que enumera la ley de 10 de agosto de 1871 no se dan más que a título indicativo, puesto que la ley precisa que «el Consejo general deliberará sobre todos los asuntos de interés departamental».

Igual sucede en Bélgica, donde el principio de autonomía provincial está consagrado en la constitución: las autoridades provinciales son las únicas competentes para regular las cuestiones de interés exclusivamente provincial.

Con todo, el legislador puede restringir la amplitud de los intereses provinciales, reservándose algunas materias o atribuyéndolas a otro poder; puede también determinar positivamente el ámbito de competencia de las provincias.

b) Las «regiones»

Regiones-Colectividades

Cuando las «regiones» propiamente dichas están constituidas en entidades autónomas, el legislador, por regla general, ha preferido atribuirles en exclusividad la competencia en el ámbito regional. Tal es el caso de los países de estructura federal y de las provincias holandesas.

Por ello, en los países de estructura federal la competencia de las «regiones» (*Länder* alemanes y austriacos y cantones suizos) está regulada por la constitución.

Según los términos de estas disposiciones, una materia es de la competencia exclusiva de los *Länder* cuando la Constitución federal no prevé expresamente que tal materia esté conferida a otro órgano legislativo o ejecutivo de la Federación.

En la República Federal Alemana, incluso en las materias en las que la constitución prevé una competencia exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen con todo el poder de legislar, siempre que una ley federal les autorice a ello expresamente y en los límites fijados por esta ley.

El Estado federal no puede atribuirse la competencia en una materia que no le haya sido formal-

mente reservada por la constitución. Este sistema puede presentar dificultades, especialmente por las nuevas funciones que hoy en día ejercen los poderes públicos y que no eran conocidas cuando se elaboró la Constitución federal. Por esto, en Suiza ha sido preciso proceder a la adición de nuevos artículos a la constitución para reconocer a la Confederación un cierto poder en materia de ordenación del territorio, de contaminación de las aguas y de defensa de la Naturaleza.

En los Países Bajos, los Estados provinciales están habilitados para tomar todas las resoluciones de ámbito provincial que estimen necesarias para el interés de la provincia. Cuando una ley o un reglamento de administración general ha regulado una materia, los Estados provinciales quedan facultados para dictar resoluciones relativas a la misma, con la condición de que no sean contrarias a la ley ni al reglamento mencionados.

La excepción a esta regla son las regiones italianas, belgas y francesas. En Italia las atribuciones de las regiones definidas de manera restrictiva en la constitución son, sin embargo, importantes, especialmente las de las cinco regiones que tienen un estatuto especial.

En Bélgica, el artículo 107 *quater* de la Constitución confía al legislador la facultad de determinar, mediante una ley votada por una mayoría especial, las materias que son competencia de los órganos regionales, con excepción de aquellas que el poder constituyente reserva explícitamente a otros

órganos, es decir, principalmente las materias de tipo cultural, la enseñanza y empleo de las lenguas. Aunque la ley de aplicación del artículo 107 *quater* todavía no ha sido votada, se puede, sin embargo, en la actualidad constatar que las regiones belgas no tendrán otras atribuciones que aquellas que les sean conferidas por ley.

En Francia, las competencias de la región vienen determinadas en la ley de 5 de julio de 1972; que, dado el carácter evolutivo conferido por el artículo 4, ofrece la posibilidad de ampliar sus competencias.

Regiones-Circunscripciones

Para las regiones incluidas en la categoría de circunscripciones administrativas, la situación es diferente.

Así las organizaciones de desarrollo en Irlanda y los Consejos de planificación económica regional en el Reino Unido no tienen personalidad jurídica ni ejercen poderes ejecutivos. Son esencialmente organismos de coordinación de carácter consultivo. Sin embargo, pueden ejercer actividades por cuenta de los organismos que sus miembros representan o ejercen poderes que les hayan sido delegados por estos organismos.

En algunos *Länder* alemanes las asociaciones planificadoras encargadas de elaborar planes de ordenación del territorio constituyen esencialmente un escalón de preparación y de ejecución de la planificación, tanto de «abajo arriba» como de «arriba abajo».

En Bélgica, los Consejos económicos regionales (CER) son asambleas regionales consultivas que están esencialmente encargadas de indicar al gobierno las necesidades económicas de las regiones («regiones de planificación económica»).

i) *Distinción entre las atribuciones propias de las regiones y las funciones que ejercen en virtud de una delegación de poderes de la autoridad central.*

La principal característica de las «regiones» y de las «microrregiones» es que actúan como *entidades autónomas*.

Sin embargo, en casi todos los casos ejercen igualmente, aunque de manera limitada, funciones *en virtud de una delegación de poderes de la autoridad central*.

Este papel de órgano de desconcentración administrativa se manifiesta más particularmente en el representante del gobierno central y en sus servicios, que constituyen la autoridad administrativa de la región, junto al órgano consultivo formado por representantes de las colectividades locales y de las actividades socioculturales.

Así sucede especialmente en el caso del gobernador de provincia en Bélgica, del comisario de la reina en los Países Bajos, del prefecto de región en Francia y del prefecto de provincia en Italia.

Sin embargo, en un cierto número de casos, el papel de órgano de desconcentración administrativa es ejercido por las propias autoridades regionales:

En Bélgica el Estado utiliza también a las provincias para la gestión de intereses generales. A este fin, actúan como un órgano del poder central. No tienen, en este ámbito, una competencia general y, en principio, no pueden actuar más que por delegación expresa de la ley o a petición de autoridades superiores.

Igual ocurre en los Países Bajos, donde la administración provincial puede ser llamada a colaborar en la aplicación de una ley o de un reglamento de administración pública. Esta colaboración la realiza la Diputación Provincial (Oficina de la Provincia), a menos que la ley o el reglamento de administración pública exija expresamente la colaboración del comisario de la reina. Este asume una doble función: es administrador de la provincia y representante del poder central en la misma.

Análoga es la situación en Noruega, donde el Comité permanente del condado, además de la misión de ejecutar las decisiones del Consejo del condado, está encargado de funciones públicas generales que le impone la ley.

Igualmente, el Estado delega en Suecia un cierto número de tareas administrativas específicas en las autoridades del condado.

Finalmente, en la República Federal Alemana, los jefes de la administración de los *Kreise* realizan todas las funciones de la administración del Estado en el nivel inferior, si estas funciones no han sido delegadas en autoridades específicas.

Por el contrario, las regiones de planificación económica en el Reino Unido y en Irlanda—que no

constituyen entidades autónomas—no desempeñan este doble papel. A este nivel, las decisiones las toma el representante del Gobierno central.

ii) *Competencias primarias y secundarias*

La distinción entre las competencias primarias y secundarias es válida para las regiones dotadas de competencias legislativas, es decir, esencialmente para los Estados regionales de países federales (*Länder* en Austria y en la República Federal Alemana y Cantones en Suiza) y para las regiones en Italia.

a) *Microrregiones*

Para las restantes regiones, y especialmente para las «microrregiones», es más exacto hablar de *competencias administrativas* ejercidas en el marco de la autonomía administrativa. Estas competencias son calificadas de primarias o secundarias, según que sean ejercidas en el acatamiento de la constitución y de la tutela administrativa o que sean reguladas detalladamente por la ley; en este último caso, los consejos regionales quedan habilitados para tomar decisiones siempre que sean conformes a la ley. El Estado fija los límites de la autonomía administrativa (en Alemania, los *Länder* pueden también hacerlo frente a los *Landkreise*).

Por regla general, las competencias administrativas comprenden un cierto número de tareas de

gestión local, tales como la votación del presupuesto, de ciertos impuestos y tasas, la adjudicación de créditos acordados por el Estado para los diferentes objetivos. Estas misiones se cuentan entre las principales confiadas, por ejemplo, a los consejos generales en Francia, y a los consejos de condado en los países escandinavos.

Por lo que respecta a las «microrregiones», se puede decir, de una manera general, que, salvo cuando la ley precisa formalmente qué colectividad pública es exclusivamente competente para entender sobre una categoría determinada de atribuciones, existe una competencia concurrente con otros niveles de la administración.

b) *Regiones*

Por competencias legislativas primarias (o exclusivas) se entienden las materias legislativas que se atribuyen exclusivamente a la región. En el ejercicio de estas competencias la región no está limitada más que por las reglas constitucionales, los principios generales del sistema jurídico del Estado y las obligaciones internacionales del mismo.

En los países de estructura federal los Estados federados (*Länder* alemanes y austriacos y cantones suizos) tienen una competencia primaria general, es decir, están dotados de competencias legislativas exclusivas en todas las esferas que no están reservadas por la Constitución al Gobierno federal.

En Italia las competencias primarias están enumeradas en la

Constitución o en la ley (Estatuto de las regiones): no han sido concedidas más que a las cinco regiones que gozan de un estatuto especial. Algunas competencias primarias son comunes para las cinco regiones; otras son otorgadas para cada una en razón de exigencias regionales particulares.

Las competencias legislativas concurrentes implican que una materia sea conjuntamente competencia del Estado y de la región; debiendo respetar ésta los límites constitucionales y legales del Estado.

En los países federales, las materias para las que la competencia es concurrente deben estar determinadas como tales en la Constitución. Así, la Constitución de la República Federal Alemana contiene una lista de materias para las que la competencia legislativa de los *Länder* es concurrente. A pesar de esta mención, los *Länder* conservan el derecho de legislar en tanto que la Federación no haya hecho uso del poder que le ha concedido la Constitución. En un cierto número de casos, la Federación puede adoptar leyes de bases que son llevadas a la práctica y concretadas por las leyes de los *Länder*. Así sucede con la ley federal alemana de 1965 sobre ordenación del territorio, que define los principios y objetivos de la política regional en la que los *Länder* deben inspirarse para elaborar sus leyes y sus planes.

La Constitución austríaca, por el contrario, no contiene ninguna cláusula en materia de ordenación de los recursos del territorio. Sin embargo, ciertos casos, especialmente la política agraria y la ener-

gía eléctrica, son competencia de la Federación.

En Italia las regiones con estatuto ordinario tienen competencias legislativas concurrentes fijadas en la Constitución. Así, por ejemplo, el Parlamento italiano está llamado a adoptar «leyes de bases» enunciando los principios fundamentales, en cuyo acatamiento las regiones ejercen su poder legislativo. En ausencia de una ley de bases respecto de una materia definida como de competencia de la región, deben respetarse los principios fundamentales de la Constitución y del sistema jurídico del Estado.

Finalmente, hay que hacer notar que los Estados federados y las regiones italianas gozan de la competencia administrativa para materias a propósito de las cuales les está reservada la competencia legislativa, a menos que no hayan delegado estas competencias en autoridades inferiores.

2. ESFERAS DE COMPETENCIA

El análisis de las diferentes esferas de competencia de las regiones en Europa no resulta fácil. Las funciones de los poderes públicos varían con la evolución de la sociedad, con la transformación de la técnica y, sobre todo, con la mejora del nivel económico y social de la población. Los poderes públicos tienen que hacer frente cada vez a tareas más numerosas y diversificadas; es, en consecuencia, natural que parte de estas tareas —las que más de cerca atañen a la vida de los ciudadanos— recaigan en las colectividades lo-

cales y regionales, pues el Gobierno central no podría encargarse directamente de tal número de obligaciones sin peligro de hipertrofia.

Por otra parte, nos encontramos cada vez más en la época de interdependencia entre disciplinas y funciones. Muchas de las tareas que hasta ahora estaban consideradas y eran realizadas de una manera independiente no pueden hoy por menos de cambiar en su concepción.

Por el hecho de esta interdependencia y de la mejora de las técnicas de gestión, los poderes públicos descubren la necesidad de planificar sus actividades para varios años, por sectores y globalmente. Frecuentemente, la planificación responde al deseo de mejor repartir a medio y largo plazo los recursos financieros limitados de los que dispone el poder público para hacer frente a obligaciones cada día más numerosas y costosas. Las palabras «planificación» y «coordinación» se han convertido en palabras clave, casi mágicas, tanto en el plano regional como en el nacional e internacional.

Han aparecido nuevas estrategias interdisciplinarias de la Administración pública: el desarrollo económico y social, la ordenación del territorio y, últimamente, el estudio del medio ambiente constituyen estrategias destinadas a permitir a los poderes públicos dirigir mejor el desarrollo de la sociedad en interés de toda la colectividad.

Por fin, paralelamente a esta inflación de funciones públicas y al desarrollo de nuevas estrategias administrativas —y posiblemente

por esta misma razón— una nueva preocupación inquieta a los poderes públicos: asegurar la información y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sector de actividades que no cesa de expandirse.

Estas tendencias ejercen influencias aparentemente contradictorias sobre el reparto de competencias entre los diferentes niveles del poder. Si, por una parte, la preocupación de coordinar y planificar parece justificar una mayor centralización de funciones, el deseo de hacer participar más ampliamente a los ciudadanos en los asuntos públicos y de mejor adaptar los servicios a las necesidades locales y regionales empujaría más bien a reforzar las competencias de las colectividades locales y regionales, e incluso a crear nuevas entidades regionales intermedias.

Esta contradicción no es más que aparente. En efecto, se trata de mejor repartir la multitud de funciones antiguas y nuevas que incumben a los poderes públicos, de descargar el poder central de tareas que evidentemente pueden realizarse mejor a un nivel menos elevado y de dotar a estas autoridades de los medios y de la autonomía necesarios, tanto en el plano administrativo como en el financiero. Pero también se trata de adaptar y de reforzar las instancias superiores, a fin de que, una vez descargadas las tareas delegadas en las instancias inferiores, puedan asumir más eficazmente las nuevas tareas de coordinación y de orientación de la vida económica y social del país que incumben hoy día al Estado moderno.

De este modo se realiza progresivamente un nuevo reparto de funciones entre las diferentes escalas de poder, basado en el principio de subsidiariedad.

El reparto de competencias entre los diferentes niveles de poder en cada país confirma esta orientación. La diversidad de funciones, su definición más o menos detallada y la dispersión de competencias entre los diferentes niveles de poder determinan la dificultad del trabajo de análisis. Los cuadros realizados permiten, sin embargo, deducir consideraciones interesantes.

Se dedicará una sección particular a las competencias de las regiones en materia de ordenación del territorio, ya que esta preocupación es el origen de la creación de algunas regiones.

i) Análisis de los diferentes ámbitos de competencia

Resulta útil examinar separadamente las «microrregiones» y las «regiones» propiamente dichas.

En general, las competencias de las «microrregiones» son más bien de interés local. Esto significa que ejercen sus atribuciones bien en coparticipación—incluso en concurrencia— con las colectividades municipales (caso del departamento francés), bien por vía de delegación, ya que las colectividades municipales confían al nivel inmediatamente superior las responsabilidades que no pueden asumir eficazmente a nivel local.

Por el contrario, las competencias de las «regiones» propiamente dichas le son frecuentemente de-

legadas por el Estado, que las asumía antes de la creación de las mismas.

a) Las microrregiones

Normalmente tres temas dependen de la competencia de las «microrregiones»: La salud pública (especialmente los diferentes servicios de salud, higiene y, en cierta medida, los hospitales); la policía municipal (de importancia supralocal); y la acción social (bajo sus diferentes formas, especialmente la asistencia social).

En una menor proporción, otros sectores forman parte igualmente de las principales atribuciones de un número bastante importante de «microrregiones»: los equipamientos y los servicios socio-culturales (museos, galerías de arte, bibliotecas, instalaciones deportivas y otras instalaciones de distracciones al aire libre, etc.); las escuelas (nivel preescolar y elemental, servicios de asistencia en materia de educación, por ejemplo, educación de adultos); el urbanismo, la vivienda, la lucha contra las actividades molestas; la acción en favor del desarrollo económico (agricultura, industria y comercio); el desarrollo del turismo; los servicios de policía y de seguridad; la protección civil (defensa contra incendios, etc.); el abastecimiento de agua, etc.

Finalmente, algunos aspectos particulares son competencia de las «microrregiones» en determinados países: la acción en favor de la juventud, de las personas mayores (incluso la creación de casas de reposo); los transportes públicos

regionales, por carretera, marítimos y fluviales; el tratamiento de los residuos; los mercados y ferias; la acción en favor de la riqueza forestal; la enseñanza secundaria, profesional y técnica, etc.

Es preciso no olvidar el papel de coordinación de las «microrregiones» en relación con las colectividades locales inferiores y especialmente con las autoridades locales encargadas de la planificación local. En este campo se pueden citar los condados en Dinamarca y las direcciones administrativas de condado en Suecia.

b) *Las regiones propiamente dichas*

Conviene distinguir la situación de los Estados federales de la de las regiones de planificación económica.

Para las regiones de los países de sistema federal no es necesario trazar una lista de las competencias principales. En realidad todas las materias que son normalmente competencia de los poderes públicos (Estado) entran dentro de las atribuciones de las regiones, con excepción de las materias que la Constitución ha reservado especialmente al Estado federal. Es más sencillo enumerar los sectores que no son de competencia regional, a saber: las relaciones exteriores, la defensa nacional, aduanas, política monetaria, algunos transportes de interés nacional, correos y telecomunicaciones y algunos aspectos de justicia y de seguridad nacional.

En Irlanda las regiones de planificación económica están encar-

gadas de la planificación física e industrial.

Por el contrario, en el Reino Unido las regiones de planificación ven reducidas sus competencias a un papel consultivo en materia de desarrollo económico regional y de ordenación del territorio. En Alemania, las asociaciones de planificación elaboran planes regionales de ordenación del territorio. Desempeñan un papel consultivo en la elaboración del programa de ordenación del territorio del *Land*. De la misma manera ocurre en Bélgica, donde los Consejos económicos regionales («regiones de planificación económica») están esencialmente encargados de informar al Gobierno de las necesidades económicas de las regiones. Participan, pues, de una manera especial en el proceso de planificación.

En Italia y los Países Bajos, dos grandes campos forman parte de las funciones regionales: la ordenación del territorio (planes de ordenación del territorio, planificaciones de las grandes obras públicas; de la política vial regional, de obras hidráulicas, de los equipamientos socioculturales regionales, de la protección del medio ambiente, de la lucha contra las actividades molestas, etc.), y la política de desarrollo regional (acción en favor de la industria, la agricultura, el comercio, el turismo, etcétera).

En Francia, las regiones están encargadas, por una parte, de la planificación y la distribución del territorio, y, por otra parte, del desarrollo económico y social propiamente dicho de la región. Así, pues, el consejo regional y el co-

mité económico y social participan en la preparación y en la ejecución del Plan en sus diferentes fases. Comparten el reparto por el prefecto de la región de los créditos concedidos por el Estado y son informados por el mencionado prefecto de las inversiones de interés nacional o regional realizadas en la región por el Estado o con su concurso. Además, el consejo regional, previo informe del comité económico y social, determina las actividades que dependen de la región, a saber: estudios concernientes al desarrollo regional, coordinación y racionalización de las inversiones, participación en el financiamiento de equipos colectivos que presenten un interés regional directo, realización del equipamiento de igual naturaleza, con el acuerdo y por cuenta de otras entidades públicas.

ii) *Competencias especiales en materia de ordenación del territorio.*

Ya se ha dicho que las competencias en materia de ordenación del territorio y de desarrollo regional se encuentran entre las más importantes de la «región». Realmente se puede hasta llegar a decir que, en ciertos países, fue el nacimiento de estas dos disciplinas lo que impulsó al Estado a la movilización de los mecanismos regionales.

Las respuestas dadas a la sección 25 (ordenación del territorio) permiten hacerse una idea de la amplitud de estas competencias sin que se pueda abordar a fondo el problema de ordenación del territorio y del papel específico de las

colectividades locales y regionales. Este punto ha sido tratado separadamente por el Comité mediante una encuesta suplementaria en profundidad. Sin embargo, en un análisis general de las competencias de las regiones no se puede olvidar este aspecto esencial si se quieren comprender los principales factores que inducen a los Gobiernos a revisar y a reformar las estructuras regionales.

Al plantear el problema, destacan algunas características que se citan a continuación:

1.º Realmente no existe un verdadero plan nacional de ordenación del territorio en ningún país. Incluso en los Países Bajos, donde inicialmente se había previsto un plan de tal naturaleza, ha sido preciso limitar los objetivos a la definición de un cierto número de directrices constitutivas de una política nacional.

2.º En algunos países, la existencia de una planificación económica nacional ha permitido a la ordenación del territorio encontrar un lugar importante en el marco del plan nacional económico; éste es el caso de Francia, Italia, Turquía y, en cierto modo, de Irlanda. En el Reino Unido, aunque no hay plan de economía nacional, el desarrollo regional constituye, sin embargo, un aspecto importante de la política económica nacional.

3.º En otros países, donde la política nacional de ordenación del territorio no ha sido todavía objeto de una definición precisa, las tendencias que se pueden deducir y los proyectos que están en estudio pueden agruparse en tres tipos de soluciones:

— Países que laboran un plan nacional:

Integración de la política de ordenación del territorio nacional en el cuadro de la planificación económica.

— Países donde la ordenación del territorio consiste principalmente en una planificación física:

Definición de directrices nacionales de ordenación del territorio.

— Países de estructura federal:

Determinación de los principios y objetivos de ordenación del territorio nacional dentro de una ley de bases. Este es especialmente el caso de la República Federal Alemana. Suiza está en vías de llegar al mismo resultado.

Por el contrario, en Austria la política de ordenación del territorio no puede elaborarse más que por vía de cooperación entre la Federación, los *Länder* y los municipios.

4.º No puede hablarse de una política nacional de ordenación del territorio sin que exista un previo proceso de estudios detallados de las regiones y hasta que hayan sido establecidos los planes regionales. En materia de ordenación rural el nivel regional desarrolla un papel irremplazable de mediación y coordinación entre los intereses nacionales y las necesidades específicas de los poderes locales y de las «microrregiones».

Estas observaciones preliminares ayudan a poner en evidencia el papel importante, y hasta esencial, de la región en materia de ordenación del territorio.

a) Coincidencia entre regiones de planificación y de ordenación del territorio, de una parte, y regiones institucionales, de otra

Las regiones de planificación y de ordenación del territorio coinciden frecuentemente con las regiones institucionales; así ocurre en las regiones francesas e italianas, en las provincias holandesas, en los *Länder* austriacos, en algunos cantones suizos (especialmente los de las zonas de montaña) y en los condados suecos. También hay que citar las regiones de planificación económica en Inglaterra y las regiones de planificación en Irlanda. Estas regiones coinciden en general con los límites de las colectividades locales, pero cada una de ellas incluye un cierto número de zonas de planificación estructural. En Suecia la planificación económica y social es desarrollada por las administraciones prefectorales (a nivel de los condados) que están encargadas de coordinar la planificación regional.

Las regiones de planificación y ordenación del territorio que no coinciden ni con las «regiones» ni con las «microrregiones» son muy raras. Las excepciones son únicamente regiones de carácter puramente oficioso, como ciertas asociaciones regionales turcas para la planificación.

Algunos países se hallan en una situación intermedia: las regiones de ordenación del territorio y de planificación (que se pueden llamar cuadros regionales de reflexión) reagrupan un cierto número de «microrregiones», por ejemplo las regiones de desarrollo en Ir-

landa y las zonas de planificación en Noruega (actualmente existen siete, para las cuales el Gobierno ha creado comisiones de estudios *ad hoc*, de las cuales cinco acaban de presentar su informe).

Es necesario observar que en Bélgica las «regiones de planificación económica» no coinciden necesariamente con las regiones institucionales reconocidas en el artículo 107, *quater* de la Constitución, regiones cuyos límites todavía no han sido fijados. No obstante, notamos que, con excepción de la doble dependencia de los distritos unilingües de la provincia de Brabante, el trazado de las «regiones de planificación económica» respeta la trama formada por los límites de las «microrregiones» (provincias).

En algunos países federales se detecta una tendencia a crear, junto a los Estados regionales, asociaciones regionales de planificación reconocidas oficialmente o no.

En Alemania las asociaciones regionales de planificación comprenden regiones que se sitúan organizándose en el interior de los *Länder*. Puede citarse, a título de ejemplo, la Comunidad «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk», que establece planes de ordenación según un procedimiento oficial; en muchos *Länder*, la creación de asociaciones regionales de planificación está expresamente prevista en sus leyes de ordenación territorial. Así, por ejemplo, el *Land* de Renania-Palatinado ha dividido su territorio en nueve regiones de planificación, y el de Hesse, en doce.

En Suiza existen agrupaciones regionales de ordenación territorial, de las cuales las principales

están incluidas en el cuadro de la Asociación suiza para el plan nacional de ordenación del territorio. Salvo en dos casos (en las zonas montañosas precisamente) estas agrupaciones no tienen en cuenta los límites cantonales.

b) *Carácter obligatorio de la planificación para las regiones*

El abanico de respuestas demuestra la variedad de políticas aplicadas por los países miembros en materia de planificación regional y difícilmente permite descubrir si esta planificación presenta o no un carácter forzoso.

Aunque ningún país carece de un plan nacional de ordenación del territorio, tampoco existen planes que presenten directamente un carácter obligatorio para la región en esta materia.

Sin embargo, pueden ejercerse presiones indirectas sobre la planificación regional.

A) *Países que disponen de una planificación nacional*

En muchos países, las directrices que se han ocupado de la ordenación del territorio están comprendidas dentro del cuadro de la planificación económica.

El Estado puede conferir a estas directrices y opciones territoriales un cierto valor obligatorio mediante la concesión de créditos y subvenciones.

Este es especialmente el caso de Francia y Turquía.

En Italia, el plan económico nacional es obligatorio para las re-

giones en la medida en que están llamadas a respetar los objetivos generales, en cuya formulación participan por otra parte.

Es preciso hacer notar que tanto en Francia como en Turquía y en Italia el plan nacional es sancionado por el Parlamento, lo que, sin embargo, no quiere decir —excepción hecha de las salvedades que se acaban de enunciar— que el plan tenga un carácter obligatorio.

En Irlanda, después del examen de los informes sobre las nueve regiones de planificación establecidas por las Organizaciones de desarrollo regional, el Gobierno anunció en mayo de 1972 una estrategia regional global. El objetivo de esta estrategia es procurar un reparto razonable de la población y una difusión de las posibilidades económicas y sociales en todas las regiones del país para conseguir un cuadro conveniente para la planificación física y para los programas de infraestructuras.

B) Países en donde la ordenación del territorio consiste principalmente en una planificación física.

En ciertos países se elaboran, a nivel nacional, directrices para la ordenación del territorio, que vinculan en una cierta medida a las autoridades regionales en el momento de establecer sus planes de ocupación del suelo. Elaboradas por los diferentes gobiernos, aprobadas por los mismos, o presentadas con el presupuesto nacional, como en los Países Bajos, estas directrices

tienen un carácter más o menos indicativo.

En Suecia el Gobierno se ocupa actualmente de perfeccionar los métodos de planificación global a nivel nacional, para desembocar en la creación de un plan de ocupación del suelo de carácter nacional. Este plan servirá de guía para la planificación a las autoridades locales y tendrá, en cierto modo, un carácter obligatorio.

En Dinamarca existe un procedimiento similar, con la diferencia de que los planes de utilización del suelo establecidos por los condados y aprobados por el Ministerio del Medio Ambiente, revisiten un carácter obligatorio para los municipios.

C) Países de estructura federal

En los países de estructura federal, como la República Federal Alemana, se han limitado a fijar a nivel nacional los principios y los objetivos únicamente. No se puede hablar, por tanto, de obligatoriedad. De este modo, los *Länder* (igual que los cantones suizos) continúan dirigiendo su planificación territorial.

En Austria las competencias de la Federación en materia de ordenación del territorio son limitadas. Abarcan la planificación económica regional, la planificación de los transportes y la materia social. En estos campos las directrices de la Federación son obligatorias frente a todas las de las otras colectividades locales y deberán ser tomadas en consideración para la elaboración de los planes regionales y comunales de los *Länder*.

D) Planes sectoriales

En numerosos casos, los planes sectoriales elaborados a nivel nacional, por ejemplo, los sectores de transportes y de vías de comunicación, han influido grandemente en la ordenación del territorio regional vinculado a sus autoridades.

E) Planes regionales

Cuando los planes regionales han sido elaborados por las regiones según un procedimiento legal o según unas directrices bastante precisas, la política regional adquiere una cierta obligatoriedad.

Tal es el caso de Italia con respecto a los planes regionales, el de Austria con respecto a los planes de ciertos *Länder* y en Alemania con respecto a los planes de las asociaciones regionales de planificación (véase el plan elaborado en 1966 por la Comunidad «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk»).

La obligatoriedad consiste en que las regiones de planificación deben tener en cuenta los objetivos de ordenación del territorio fijados a un nivel superior, así como los que contienen los planes de desarrollo del *Land*.

En otros casos, los planes regionales no tienen más que un mero valor indicativo y de referencia: así sucede con los elaborados en determinadas regiones de Suiza, Noruega y Suecia.

En Inglaterra ningún plan regional tiene un carácter obligatorio, pero están elaborados en colaboración con las autoridades locales de

las regiones, que deberán tenerlos en cuenta para establecer sus planes orgánicos.

c) ¿De qué manera las colectividades locales participan en la elaboración o en la modificación del plan regional o nacional?

En este aspecto es necesario distinguir los diferentes tipos de política de ordenación territorial aplicados en las tres clases de países ya mencionados.

A) Países que disponen de una planificación económica nacional

Si en un primer momento se consideran los países donde se ha introducido una planificación económica global, encontramos dos fórmulas.

En Italia y en Francia, la participación de las regiones en la elaboración de los planes es orgánica y se realiza en varias etapas.

En Italia la participación se realiza en el curso de la primera fase para la elaboración de los esquemas del desarrollo regional, teniendo en cuenta las opciones generales aprobadas por el Parlamento. Sobre la base de estos esquemas, los órganos del Estado proceden a la elaboración del plan y a la regionalización del desarrollo económico planificado. Seguidamente las regiones deben planificar sus intervenciones por medio de la promulgación de «leyes regionales». El Comité interregional para la planificación económica compuesto por representantes de

órganos centrales y regionales, es el centro de coordinación de las diferentes intervenciones.

En Francia, en una primera fase, el prefecto de región prepara un informe sobre orientaciones regionales de desarrollo (sometido al dictamen del consejo regional y del comité económico y social). En una segunda fase, y según el mismo procedimiento, el prefecto elabora las propuestas regionales en materia de equipamientos colectivos y acción económica. En la tercera fase, siempre según el mismo procedimiento de consulta y después de votado el plan por el Parlamento, el prefecto de la región redacta la versión definitiva de la sección regional, que define el programa regional de modernización y de equipamiento.

También en Turquía se consulta a las regiones antes de la elaboración de los planes económicos, pero esta consulta no tiene un carácter orgánico, sino oficioso.

En Suecia los organismos regionales del Estado (Dirección administrativa de los condados) creados en cada condado están encargados de establecer los planes de desarrollo y de coordinar la planificación a escala local.

B) Países en que la ordenación del territorio consiste principalmente en una planificación física

En Inglaterra las estrategias regionales han sido y continúan siendo establecidas por equipos de planificación, dentro de los que están representados el gobierno central, la administración local y los consejos regionales de planificación

económica. Esta noción tripartita de la planificación regional tiene por fin hacer oír una voz específicamente regional. La elaboración de la estrategia regional no tiene carácter estatutario, por lo que el proceso presenta la ventaja de la flexibilidad, y el gobierno no impone la adopción forzosa de un esquema uniforme cuando las características peculiares de una región exigen un método diferente. La aprobación de la estrategia no es el fin del proceso. El objetivo general es la realización de las directrices que han sido aprobadas, a reserva de un control continuo, a fin de ver en qué medida vendría modificarlas en caso de evolucionar la situación. Con este fin el gobierno continúa, pues, alentando la puesta a punto de un procedimiento específico.

En los Países Bajos incumbe a las provincias la elaboración de los planes; las provincias neerlandesas están dotadas de comisiones provinciales de ordenación del territorio.

En Bélgica se consulta a las provincias sobre las opciones fundamentales de los planes, sectoriales (existen 48 en el país), así como sobre el plan de afectación de suelos; hay previstas sesiones de conciliación en el caso de que exista desacuerdo.

En Irlanda, el gobierno consulta a los consejos de desarrollo regional (que están compuestos en su mayoría por miembros elegidos entre las autoridades locales) y se compromete a tener en cuenta sus puntos de vista cuando se estudie de nuevo la política regional.

En los países escandinavos los condados no participan directa-

mente en la elaboración de los planes sectoriales económicos nacionales. Sin embargo, participan en la elaboración de los planes regionales en algunas regiones. Así, en Noruega los «consejos *ad hoc* de planificación» creados en siete regiones comprenden también miembros nombrados por los consejos de los condados. En otros casos, los condados forman por sí solos una región de planificación que comprende los representantes del condado.

C) Países de estructura federal

En los países de estructura federal es a los Estados regionales a quien corresponde redactar los planes. En Alemania los *Länder* establecen planes de desarrollo conteniendo las directrices para la planificación de las regiones. Estos planes regionales preparados por las asociaciones regionales son más detallados y completan los principios establecidos por el Plan de desarrollo del *Land*. En estos países no existen, de momento, planificaciones globales. No obstante, se estudia la preparación de un programa federal de ordenación del territorio basado en 38 unidades territoriales.

En Suiza el proyecto de ley —que permite superar los últimos obstáculos parlamentarios— encarga a la Confederación enunciar los principios; a los cantones, establecer los planes básicos, y a los municipios, preparar, a partir de estas bases, los planes de afectación.

En Austria el reparto de tareas es diferente en relación con otros países de estructura federal. Según

la jurisprudencia, los problemas de ordenación del territorio caen dentro del ámbito de acción de los *Länder* en materia de legislación y de ejecución, a menos que estén reservados exclusivamente a la Federación. La competencia en materia de ordenación del territorio pertenece, pues, a los *Länder*. La aplicación de la planificación local (planes de ocupación de suelos) se efectúa a nivel municipal. Por otra parte, los municipios están representados en la Conferencia de ordenación del territorio, creada para procurar la coordinación y la cooperación necesaria entre el *Bund*, los *Länder* y los municipios. Esta conferencia tiene por misión trazar las líneas generales de ordenación del territorio, esquema que no puede ser realizado sólo por la Federación o por los *Länder*, sino que debe ser elaborado en común por todas las colectividades territoriales.

En conclusión, se puede afirmar que la región desempeña un papel muy importante como intermediaria entre las opciones de las políticas nacionales de planificación territorial y los planes de desarrollo de las colectividades locales. La coordinación de los planes comunales no es siempre posible a nivel de la gran región, pero debe ser ya realizable a escala de la microrregión.

VI. Recursos

La situación de los recursos de las regiones debe completar el análisis de sus competencias. En efecto, a las tareas que corresponden

a las regiones deben responder medios financieros adecuados que les permitan hacerles frente.

Examinaremos los principios básicos del reparto de los recursos entre el Estado central, las regiones y los municipios, además de los diferentes orígenes de estos recursos: impuestos y tasas, ayudas y subvenciones otorgadas por las autoridades superiores, créditos y otros ingresos.

1 PRINCIPIOS BÁSICOS DEL REPARTO DE LOS RECURSOS FISCALES ENTRE EL ESTADO CENTRAL, LAS REGIONES Y LOS MUNICIPIOS

Como toda autoridad pública, las regiones reciben una parte de los recursos nacionales públicos, bien sea por la vía de la fiscalidad directa, bien bajo forma de ayudas y subvenciones del Estado (lo que se llama «recursos de perecuación»). A ello hay que añadir los créditos y otros ingresos diversos.

Es interesante saber si los medios financieros de las regiones están esencialmente constituidos por recursos propios (provenientes de impuestos o tasas regionales) o por recursos de perecuación.

Los recursos propios confieren a las regiones una cierta independencia financiera, mientras que las subvenciones y ayudas, sobre todo si son concebidas bajo ciertas condiciones, pueden colocar a las regiones en una situación de dependencia con respecto al poder central.

Es necesario resaltar que la concesión de subvenciones intenta realzar un reparto equitativo entre

las regiones prósperas y las que no lo son.

Si los medios financieros de las regiones y de las microrregiones están constituidos en todos los países por fuentes propias y por recursos de perecuación, la proporción entre estas dos categorías de ingresos varía según los Estados.

En efecto, en muchos casos los ingresos de perecuación prevalecen sobre los recursos propios, principalmente en las microrregiones.

Por el contrario, en las regiones, sobre todo en los países de estructura federal, son más importantes los recursos propios.

Con esta perspectiva examinaremos la situación tal como se presenta en Irlanda, en Suecia, el Reino Unido, Dinamarca, Italia, Países Bajos, República Federal Alemana, Suiza, Austria, Francia y Bélgica.

En Irlanda los ingresos de los consejos de condado provienen primeramente de subsidios y subvenciones gubernamentales; en segundo lugar, del impuesto territorial y de diversos ingresos (incluidos los arriendos) resultantes de la prestación de servicios. Los gastos de las organizaciones regionales de desarrollo se cubren por medio de contribuciones abonadas por los consejos de condado y otros organismos.

En Suecia los condados y los municipios tienen el derecho de recaudar impuestos. El impuesto municipal se reparte entre el municipio y el condado en una proporción de un 60 por 100 y un 40 por 100, respectivamente.

En el Reino Unido es el Estado central el que recauda la mayor parte de los impuestos y tasas, con

excepción de un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial que es recaudado por las colectividades locales.

En Dinamarca los principales ingresos de los condados provienen del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto territorial que le están reservados.

En Italia las regiones, las provincias y los municipios pueden recaudar impuestos y tasas específicas, bien de una manera autónoma, bien como una pequeña cantidad adicional o de participación en los impuestos percibidos por el Estado. Las subvenciones distribuidas por el Estado constituyen, sin embargo, el ingreso más importante de las regiones y de las provincias.

En los Países Bajos la casi totalidad de los impuestos es recaudada por el Estado, que los redistribuye a los municipios y a las provincias en forma de subvenciones generales o específicas. La excepción la constituyen las tasas concernientes a la construcción y a los solares impuestas por las colectividades locales.

En la República Federal Alemana la Federación posee una competencia predominante en el ámbito de la legislación fiscal. En general, la recaudación de impuestos incumbe a las autoridades de los *Länder*.

Los *Länder* tienen la facultad de hacer efectivos los impuestos que les están reservados, así como el producto de algunos otros determinados en la Ley Fundamental. Además, comparten con la Federación el producto de ciertos «grandes» impuestos, lo que constituye su

fuente principal de ingresos. Reciben también recursos de perecuación.

En Suiza los impuestos percibidos por la Confederación y redistribuidos bajo forma de subvenciones se limitan prácticamente a los impuestos indirectos. La casi totalidad de los impuestos directos (con excepción de un impuesto especial llamado impuesto de defensa nacional) es recaudada por los cantones y los municipios.

En Austria el presupuesto de los *Länder* es modesto comparado al de otros países federales. Algunos impuestos importantes (patentes, impuestos territoriales, tasas sobre las bebidas) son exclusivamente impuestos municipales. Pero la mayor parte de los impuestos y tasas se reparte entre la Federación, los *Länder* y los municipios, según un baremo determinado en una ley federal.

Las rentas de los departamentos franceses provienen principalmente de impuestos directos, cuyo importe es libremente fijado por el Consejo General (contribuciones territoriales, contribución mobiliaria y patentes que gravan las actividades industriales y comerciales y las profesiones liberales); los recursos de perecuación (reparto a nivel nacional de un impuesto sobre los salarios) representan alrededor de la mitad del producto de los impuestos directos; el producto de los impuestos indirectos es poco importante. Por otra parte, los departamentos disponen de préstamos y subvenciones del Estado para sus operaciones de equipamiento; estos dos recursos representan, respectivamente, alrededor de un tercio y un décimo

del total de los impuestos directos. La naturaleza jurídica de los ingresos municipales es idéntica, pero el reparto de los recursos es diferente en razón especialmente de la mayor parte de los ingresos de perecuación que se les atribuye.

En Bélgica las provincias y los municipios pueden recaudar impuestos directos e indirectos de manera autónoma o bajo la forma de recargos a los impuestos percibidos por el Estado. Además, las provincias y los municipios reciben del Estado cuotas del Fondo de las provincias y de los municipios en función de ciertos criterios de reparto. Este Fondo se alimenta de las deducciones sobre los recursos generales del Estado. Por el contrario, la Constitución no permite a las regiones recaudar impuestos. Al no haber sido votada la ley de aplicación del artículo 107 *quater* de la Constitución, todavía no es posible determinar actualmente los medios financieros de los que dispondrán las regiones.

Una vez dicho esto, es interesante, a fin de mejor comprender la importancia de la independencia fiscal de las distintas colectividades, conocer la parte municipal, regional y gubernamental dentro del conjunto del producto fiscal nacional. Seis países han proporcionado este porcentaje: Suiza, la República Federal Alemana, Italia, Francia, Suecia y Dinamarca.

En Suiza la Confederación no dispone más que del 46 por 100 de los impuestos (cifras de 1970), los cantones del 30 por 100 y los municipios del 24 por 100; el gobierno central dispone de un poco menos de la mitad de los impuestos y la región y los municipios del

resto. Incluso se puede observar una tendencia a la disminución de la parte de los impuestos federales con respecto a los ingresos fiscales totales (del 54 por 100 en 1950 al 46 por 100 en 1970), originado por una mayor elasticidad en relación al producto nacional bruto de los impuestos directos, percibidos principalmente por los cantones y los municipios.

El reparto en la República Federal Alemana es análogo. La Federación recauda la mayoría de los impuestos, el 51,9 por 100 (cifras de 1973); los *Länder* el 34,6 por 100 y los municipios el 13,5 por 100. Si los impuestos municipales percibidos por las ciudades-estado de Hamburgo y de Bremen son estadísticamente adicionados a la parte de impuestos atribuidos a los *Länder*, las dos últimas cifras quedan modificadas de la siguiente forma: *Länder*, 35,8 por 100; municipios, 12,3 por 100.

Por el contrario, en Italia el Estado recauda la mayoría de los impuestos (79,7 por 100), mientras que las regiones no perciben más que el 3,2 por 100, las provincias el 3,6 por 100 y los municipios el 13,5 por 100. Estas cifras se refieren al año 1969, son, pues, anteriores a la creación en 1970 de las regiones con estatuto ordinario.

En Francia la parte del Estado es todavía mayor, 166.000 millones de francos en 1972 (o sea, el 82,9 por 100), mientras que los departamentos no cuentan más que con el 4,6 por 100 del total (9.300 millones) y los municipios y sus agrupaciones el 12,5 por 100 (25.000 millones). En 1974, para su primer presupuesto, las regiones decidieron elevar en 480 millones los im-

puestos, que es conveniente comparar con los 205.000 millones de ingresos fiscales previstos en el presupuesto del Estado para el mismo año.

En Suecia alrededor de los dos tercios del producto total de los impuestos revierte al Estado, frente a un tercio a los municipios y a los condados.

En Dinamarca el Estado retiene el 75,3 por 100 de los impuestos, las colectividades locales el 19,1 por 100 y los condados el 5,6 por 100.

2. IMPUESTOS Y TASAS

Si se hace abstracción de las circunscripciones administrativas que no están dotadas de ninguna autonomía financiera, se puede constatar que prácticamente las demás regiones tienen el derecho a recaudar impuestos o tasas de una forma autónoma o como recargos o incluso en coparticipación con el Estado. Existe una sola excepción a esta regla: Bélgica, cuya Constitución no permite a las regiones recaudar impuestos.

La importancia de los impuestos y de las tasas percibidas por las regiones es muy variable de un país a otro. Como ya se ha visto, los impuestos regionales son, sobre todo, importantes en los estados regionales de los países con estructura federal. En los restantes países, y especialmente en las microregiones, estos impuestos o tasas (o partes de impuestos) son menos importantes.

En el Reino Unido una parte del producto del impuesto sobre el va-

lor de la propiedad inmobiliaria y territorial recaudado por las colectividades es reintegrado a los condados de los que estas colectividades dependen.

En Irlanda los Consejos de condado perciben de manera autónoma tasas por la ocupación del suelo público y reciben también una parte del producto de los impuestos territoriales percibidos por las colectividades inferiores.

En Suecia el impuesto municipal (que incide sobre la renta y el patrimonio) se reparte entre el municipio (60 por 100) y el condado (40 por 100).

En los Países Bajos existe un impuesto provincial calculado como recargo a los impuestos del Estado. Las provincias recaudan igualmente un cierto número de derechos sobre objetos específicos de menor interés.

En Dinamarca los condados recaudan directamente el impuesto territorial y se atribuyen una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (percibido en origen por una administración del Estado). Los condados están capacitados para fijar el tipo del impuesto.

En Italia las provincias recaudan de manera autónoma tasas sobre la ocupación del suelo público, contribuciones sobre la construcción y sobre obras de acondicionamiento. Reciben también unas cantidades adicionales sobre ciertos impuestos específicos, como son las rentas provenientes de la propiedad inmobiliaria, los impuestos municipales sobre las industrias y el comercio, etc. Finalmente, las provincias participan en el pro-

ducto del impuesto general sobre el volumen total de ventas y del producto de las tasas sobre circulación. En virtud de la ley sobre finanzas regionales de 7 de junio de 1970, las regiones perciben de forma autónoma tasas sobre las concesiones del Estado (bienes demaniales y patrimoniales), la tasa sobre concesiones regionales, la tasa sobre circulación y la tasa sobre ocupación de espacios públicos. A estas tasas se añaden los recargos referentes especialmente a la renta de los bienes inmobiliarios y territoriales y la participación en el producto de algunos impuestos específicos sobre el consumo. Las regiones con estatuto especial participan igualmente en el producto de otros impuestos, como el impuesto sobre la renta, el patrimonio, la producción, etc.

En Francia la región se beneficia del producto de la tasa sobre el permiso de conducir. El Consejo regional tiene, por otra parte, la facultad de establecer una tasa adicional a la proporcional exigible sobre los certificados de matriculación de los vehículos de motor expedidos en la circunscripción y percibida por el Estado; una tasa adicional a la tasa de publicidad sobre la propiedad o al derecho de registro correspondiente a los traspasos de inmuebles y de derechos inmobiliarios percibidos igualmente por el Estado; una tasa regional adicional a las tasas territoriales sobre los solares edificados y no edificados, a la tasa de habitabilidad y a la tasa profesional,

que son recibidas por los municipios y los departamentos.

En Bélgica las provincias pueden recaudar impuestos directos o indirectos de manera autónoma o en forma de recargos a los impuestos percibidos por el Estado.

La situación es diferente en los países de estructura federal. Así, los cantones suizos perciben, entre otros, el impuesto sobre la renta, que le asegura ingresos importantes. En la República Federal de Alemania, de acuerdo con la Constitución, los *Länder* tienen el derecho a recaudar el impuesto sobre el patrimonio, los derechos de sucesión, las tasas de circulación, de transporte (en la medida en que no están reservados a la Federación o a la Federación y a los *Länder* en común), el impuesto sobre la cerveza y las tasas sobre los juegos. Los *Länder* participan del 43 por 100 del impuesto sobre la renta, alrededor del 50 por 100 del impuesto sobre las sociedades y del 37 por 100 del impuesto sobre la cifra de ventas.

Los cantones suizos obtienen una buena parte de sus ingresos del impuesto sobre la renta, pero perciben igualmente impuestos sobre el patrimonio, sobre las sucesiones, los derechos de venta, sobre la propiedad inmobiliaria, los vehículos de motor, los beneficios del capital, etc.

En Austria la participación del *Bund*, de los *Länder* y de los municipios en el reparto del producto de los impuestos más importantes es la siguiente:

	Federación — Porcentaje	Länder — Porcentaje	Municipios — Porcentaje
Impuestos sobre las rentas	43	30	27
Impuestos sobre los salarios	59	23	18
Impuestos sobre las ventas	69	18	13
Impuestos sobre el alcohol	40	30	30
Impuestos sobre los vehículos	4	96	—
Impuestos sobre los hidrocarburos ...	2	74	24

La tasa de los impuestos puede ser fijada o modificada por las colectividades regionales en Austria y Suiza. En la República Federal Alemana es la ley federal la que determina las modificaciones. En Suiza pueden introducirse nuevos impuestos. En la República Federal de Alemania la creación de nuevos impuestos no es posible sino por la promulgación de una ley federal.

3. AYUDAS Y SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR LAS AUTORIDADES SUPERIORES

Las ayudas y subvenciones otorgadas por las autoridades superiores constituyen una parte importante de los recursos regionales. Vienen a completar los ingresos propios de las regiones, cubriendo tanto los gastos corrientes como los gastos de inversión.

Cuando se trata de los gastos corrientes estas subvenciones son de carácter más general (por ejemplo, los fondos de perecuación financiera), pero comprenden igualmente objetivos específicos (como la conservación de carreteras, gastos de policía, etc.).

Las subvenciones para los gastos de capital son preferentemente específicas y conciernen a operaciones de inversiones bien definidas en las que deben participar las regiones con medios propios. Las regiones pueden proceder con el importe de las subvenciones, aumentando su participación en estas operaciones.

Las modalidades de reparto de las subvenciones vienen determinadas generalmente por la ley o por los estatutos. Las modificaciones de detalle pueden ser aportadas por el gobierno. Los representantes de las regiones son frecuentemente consultados sobre estas modalidades, pidiéndose el parecer en ciertas ocasiones de las asociaciones de poderes locales.

Las subvenciones generales que conciernen principalmente a los gastos corrientes son otorgadas sobre la base de sistemas de perecuación muy detallados, que tienen en cuenta, a la vez, las necesidades estimadas sobre la base de ciertos criterios (índices) y los recursos de las colectividades regionales (inferiores o superiores a la media).

En los Países Bajos estas subvenciones son sufragadas por el fondo

provincial y en Alemania, dentro del cuadro de perecuación financiera de los *Länder* de una parte y de las colectividades locales de otra. En Italia el Estado interviene para cubrir el déficit de las provincias, como lo hace con el de los municipios.

En Suiza existe una gran cantidad de subvenciones y de criterios de reparto, según el objeto de la subvención. Además de las transferencias adscritas, hay transferencias no adscritas, basadas en general en baremos especiales que tienen en cuenta la capacidad financiera y fiscal del cantón.

En Bélgica las provincias reciben del Estado cuotas del fondo de las provincias en función de ciertos criterios de reparto.

En Austria una ley sobre perecuación financiera (de una duración generalmente limitada a cinco años) fija los criterios de las subvenciones concedidas por la Federación a los *Länder*. Por regla general, estas subvenciones no deben sobrepasar el montante de las disponibilidades financieras del *Land*.

En Dinamarca se distinguen dos subvenciones de perecuación: una subvención fijada para equilibrar el producto del impuesto local y una subvención calculada en función del importe de los gastos necesarios (sobre la base de los índices físicos).

En Francia los recursos de los departamentos están constituidos esencialmente por subvenciones de equipamiento. El departamento asegura el reparto de subvenciones de equipamiento a los municipios.

Por lo que respecta a las subvenciones específicas, se refieren generalmente a la red de comunicaciones, obras públicas, servicios de higiene, construcción de hospitales, vivienda, escuelas, renovación urbana, abastecimiento de agua, construcción de alcantarillado, equipos de depuración, etc. En Suiza, por ejemplo, la Confederación otorga subvenciones para equipamientos regionales, aproximadamente, por un 20 por 100, como máximo, a condición de que el cantón esté en situación de conceder una subvención igual o doble. En Suecia alrededor de un 80 por 100 de las subvenciones concedidas con destino a las municipalidades tienen un carácter específico. El 20 por 100 restante constituyen una subvención global.

En Bélgica las provincias perciben subvenciones para cubrir los gastos corrientes (salarios y gastos de funcionamiento) referentes a los diversos servicios, aceptados por el Estado, que conciernen al ámbito de la enseñanza y de sanidad. Para la realización de trabajos de equipamiento, las provincias pueden obtener igualmente subsidios de los distintos departamentos que intervienen en la concesión de los empréstitos destinados a asegurar el financiamiento de estos trabajos.

4. PRÉSTAMOS

Igual que los municipios, las regiones que disponen de personalidad jurídica están capacitadas para procurarse, por medio de empréstitos (o préstamos) los medios necesarios para realizar las

tareas que comporta el interés público.

Sin querer entrar dentro del cuadro de este estudio sobre las regiones, en las muy complejas consideraciones inherentes a las modalidades del empréstito (municipal o regional), basta resaltar que la aprobación del préstamo por la autoridad superior es siempre necesaria, salvo para los préstamos promovidos por los estados regionales en los países de estructura federal. Esta autorización va generalmente unida a un examen económico y financiero de la operación.

La determinación de los límites (techo de la deuda global, por ejemplo) es rara. La encontramos en Italia. En Francia la ley no fija límite para el endeudamiento de las colectividades. No obstante, los presupuestos de los departamentos están sometidos a la aprobación de la autoridad superior cuando los intereses de los préstamos sobrepasan el 10 por 100 de los ingresos fiscales.

Los préstamos se contraen de diversos modos. El más frecuente es que sean concedidos por las instituciones de crédito local o regional, las cajas de ahorro, los seguros y otras instituciones análogas. A veces se utiliza también el mercado libre de dinero con el concurso de bancos especializados (como los bancos cantonales en Suiza).

Los préstamos en el extranjero son también posibles, pero utilizados de forma variable, según los países. En Holanda los préstamos del extranjero generalmente no se autorizan.

5. OTROS INGRESOS

Los restantes ingresos de las colectividades regionales son bastante numerosos, pero, en conjunto, su rendimiento total no es muy importante. Así, en los Países Bajos se estima entre el 3 y el 4 por 100 y en Suiza en el 6 por 100 de los ingresos cantonales.

En Francia los recursos de funcionamiento de los municipios comprenden las rentas del patrimonio (4,1 por 100), los productos de explotación (6,6 por 100), las subvenciones y participaciones (5 por 100) y otros ingresos (3 por 100); el resto se cubre mediante impuestos a razón del 81,3 por 100. Los de los departamentos comprenden las subvenciones y participaciones (46,7 por 100), los restantes ingresos (4,8 por 100) y los impuestos (48,5 por 100).

Entre los restantes ingresos más importantes citaremos, aparte de los fondos interiores, las deudas correspondientes a los servicios prestados y al producto de la venta de bienes; no obstante, el producto de la venta de bienes inmobiliarios debe, en general, ser reinvertido.

Estos ingresos son susceptibles de ampliarse en el futuro, especialmente los ingresos correspondientes a los servicios prestados a particulares o a otras autoridades locales.

VII. Control

Las regiones dotadas de personalidad jurídica gozan en la mayoría de los casos de una amplia autonomía, particularmente en lo

que concierne a los problemas relativos al personal y las finanzas y están generalmente autorizadas para promulgar reglamentos.

Con excepción de los estados regionales de los países de estructura federal, sus actos provienen principalmente de la autoridad del ministro responsable de la administración local y regional.

Por el contrario, por lo que respecta a las regiones que carecen de personalidad jurídica, es decir, las simples circunscripciones administrativas, las decisiones las toma el delegado del gobierno, el cual está sometido al control jerárquico habitual.

1 CONTROL DE LEGALIDAD Y CONTROL DE OPORTUNIDAD

El *control de la legalidad* existe en todas las regiones. Consiste esencialmente en velar porque estos órganos regionales no se salgan de sus atribuciones ni violen las disposiciones constitucionales.

El *control de la oportunidad* varía mucho de un país a otro. En los estados federales es muy débil. En otros países el control de la oportunidad no es general, sino que afecta únicamente a una serie de actos limitativamente designados por la ley. Este control también se ejerce por medio de la aprobación previa de programas o actos que se benefician de ayudas o subvenciones del Estado.

El control puede aplicarse igualmente a las decisiones que puedan ser objeto de recurso ante el ministerio competente—por ejemplo, el Ministerio de la Vivienda o de la Construcción—para todo lo que

se refiera a estas dos materias. Dada la ampliación de competencias de las autoridades regionales en materia de ordenación del territorio, la aprobación de los planes regionales por la autoridad superior constituye una medida cada vez más generalizada.

El recurso contra una decisión de una autoridad de tutela es, generalmente, factible. Igual ocurre con respecto a los recursos de los particulares (recurso administrativo y jurisdiccional ordinario) contra una decisión de los órganos de la región. El recurso se sustancia ante los tribunales de derecho común.

En algunos países está previsto que las decisiones o las leyes adoptadas por una región puedan ser impugnadas por otra región. En Italia especialmente toda región está obligada a considerar el interés de las regiones limítrofes cada vez que toma una decisión.

Cuando las regiones ejercen atribuciones por delegación (siguiendo las directrices señaladas) están por principio igualmente sometidas a las instrucciones de las autoridades superiores del Estado (control técnico). Por lo que respecta a la ejecución de las atribuciones delegadas por el Estado, el límite de apreciación varía de un país a otro. En algunos casos, la amplitud del control del Estado debe fijarse en la correspondiente ley de delegación de poderes.

2. CONTROL PRESUPUESTARIO Y CONTROL ECONÓMICO

El control presupuestario no existe en los estados regionales de

los países de estructura federal que gozan de entera autonomía financiera frente a la Federación.

Para las restantes regiones, especialmente para las «microrregiones», el control presupuestario es más o menos rígido. En ciertos países está previsto que el presupuesto debe ser aprobado por las autoridades ministeriales cuando el déficit alcance un cierto porcentaje o cuando el volumen de préstamos sea importante.

En otros, las autoridades de tutela tienen la facultad de controlar los préstamos, así como las compras y las ventas de inmuebles. Estas autoridades están capacitadas frecuentemente para tomar decisiones de arbitraje en caso de conflictos entre los intereses públicos y los privados.

Actualmente se puede constatar que la multiplicación de subvenciones a las autoridades regionales y locales tiene como consecuencia someter a estas autoridades a un control financiero cada vez más pesado y oneroso. Por ello se comienza a observar una tendencia muy clara a aligerar los controles financieros de las autoridades de tutela sobre las colectividades incluidas las microrregiones. Se refuerza con ello la autonomía financiera de estas colectividades y éste es el caso especialmente de Francia y el Reino Unido.

Por el contrario, las autoridades centrales se preocupan de poner al día nuevos mecanismos que les permitan controlar mejor las finanzas regionales en el marco de la política financiera nacional.

Dado el aumento de importancia experimentado por las finanzas

públicas —no solamente nacionales, sino también locales y regionales— en la economía del país, los Estados están cada vez más obligados a hacer de su política financiera un instrumento importante para influir el desarrollo económico y la coyuntura del país. Así, pues, la programación de los gastos públicos, incluida la planificación financiera a largo plazo, no puede pasar por alto las finanzas locales y regionales. Es un problema que también se ha planteado en los países de estructura federal.

En el Reino Unido, a partir de 1961, se elaboran programas de gastos públicos que comprenden estimaciones que abarcan varios años. Estos programas engloban igualmente los gastos de las colectividades locales, pero únicamente tienen un valor de referencia. En Irlanda las finanzas locales están incluidas en la planificación económica y financiera nacional.

En Italia es posible una verificación económica de los objetivos dentro del cuadro del programa económico nacional, articulado sobre el plan regional.

En Dinamarca los planes financieros de las autoridades locales (para un periodo de tres a cinco años) deben concordar con las orientaciones fijadas por el programa financiero nacional.

En la República Federal de Alemania y en los Países Bajos se estudian las posibilidades de sincronizar la planificación financiera regional y local con los planes financieros y económicos del Estado.

En Suecia está llevándose a cabo una planificación económica y financiera de las colectividades lo-

cales relativa a todos sus proyectos de inversión hasta 1978. Esto implica un intercambio de información entre las colectividades locales y los organismos competentes del Estado.

VIII. Adaptación de las estructuras regionales

En la primera parte de este estudio se ha podido comprobar que la creación de las «microrregiones» y los principios generales básicos que rigen estas entidades se remontan frecuentemente a los siglos pasados o a los comienzos del siglo xx.

Por el contrario, la institución de las «regiones» propiamente dicha es relativamente moderna: Alemania (1945), Italia (1948-1970), Francia (1955, 1964 y 1972), Reino Unido (1965) e Irlanda (1964) (1). Por otra parte, hay intención de efectuar numerosas reformas en varios países, tanto para el establecimiento de un escalón regional nuevo como para la adaptación de las estructuras ya creadas.

Se puede observar que las reformas referentes a las «microrregiones» tienden más bien a adaptar las estructuras existentes a los condicionamientos de la vida moderna (proceso de urbanización), mientras que las que se refieren a las «regiones» tienen por finalidad en la mayor parte de los casos establecer nuevas estructuras.

(1) Las regiones de planificación fueron creadas en Irlanda en 1964, permitiendo poner en marcha planes y estudios, aunque la organización regional no ha sido operativa hasta 1970.

1. MOTIVOS DE LAS ADAPTACIONES DE LAS ESTRUCTURAS REGIONALES

Las reformas pueden incidir en el cambio del trazado de los límites de las regiones (eventualmente por fusión), en la modificación de sus atribuciones o en la transformación de sus órganos.

Los motivos que fundamentan la reforma de las estructuras (o los proyectos de reforma) hacen surgir en los diferentes países preocupaciones análogas.

Al igual que toda actividad humana se ejerce en un cuadro territorial determinado, la organización de la administración pública está siempre ligada al problema del espacio; el factor dimensión (superficie y población) desempeña un determinado papel en las reorganizaciones administrativas que están en marcha. Este factor ha ejercido una influencia preponderante, por ejemplo, en Dinamarca, donde han sido reorganizados los condados en el sentido de disminuir su número.

El factor dimensión está, por otra parte, íntimamente ligado a los fenómenos de la urbanización creciente y del éxodo rural, que han provocado desplazamientos de población de una región a otra, de tal forma que ponen en peligro el equilibrio del sistema administrativo de la «microrregión».

Este mismo fenómeno preocupa a otros países, y principalmente a la República Federal de Alemania, el Reino Unido e Irlanda, donde las reformas importantes a nivel de «microrregión» están en período de estudio.

Parece estar de actualidad un nuevo principio en la delimitación

de las nuevas «microrregiones»: la organización de las regiones alrededor de los centros urbanos («ciudades-regiones»).

En los Países Bajos se acaba de presentar un proyecto ante el Parlamento para favorecer la creación de autoridades «supramunicipales» a nivel regional («microrregiones»). Fuera de los factores de población y superficie, este proyecto indica igualmente las relaciones sociales y administrativas que deben servir de base para la creación de estas nuevas microrregiones.

Las reformas ya realizadas, en curso o en estudio en el escalón regional propiamente dicho están justificadas principalmente por la actual evolución de la organización administrativa, debido a la presión de las nuevas responsabilidades que incumben al Estado. Se trata de un cambio administrativo correspondiente a lo que algunos llaman «segunda fase de la revolución industrial».

En todos los países las nuevas responsabilidades de la administración han tenido repercusiones sobre la organización tradicional de esta administración, que, a despecho de las peculiaridades nacionales, confiere a todas estas reformas un origen común y unas tendencias comparables. Se puede apreciar muy claramente en las respuestas dadas por las delegaciones nacionales que, entre las nuevas tareas administrativas, las que más preocupan a las autoridades nacionales son las referentes a la ordenación del territorio. En todas partes los esfuerzos de la administración para cumplir estas nuevas tareas se ven dificultados por la

organización territorial heredada del pasado.

Esta preocupación hace surgir otros motivos de reforma, como la insuficiencia de medios financieros y administrativos a disposición de las autoridades regionales y locales para hacer frente a las nuevas responsabilidades, así como la preocupación por modernizar los métodos administrativos.

Finalmente, y este último punto no es el menos importante, los gobiernos se preocupan por acercar lo más posible a los ciudadanos a las decisiones que les afectan. Dos razones corolarias explican esta preocupación: de una parte, la necesidad de acortar los plazos de procedimiento, lo que anima a los gobiernos a una descentralización administrativa; por otra, la necesidad de asegurar la participación democrática de la población en la toma de decisiones por medio de sus representantes.

2. REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS REGIONALES EN CURSO, PREVISTAS O EN ESTUDIO

Hay que distinguir entre las estructuras de las «microrregiones» y las de las «regiones» propiamente dichas.

a) Las «microrregiones»

A nivel de la «microrregión» las modificaciones más importantes realizadas, en curso o en estudio, conciernen especialmente a los *Landkreise* y *Gemeinden-Städte* en Alemania, a los condados en los países escandinavos y a los condados británicos.

Se trata en todos estos casos de reconsiderar la estructura territorial de estas colectividades, de modificar sus límites con vistas a crear entidades más grandes y, especialmente, de resolver el problema planteado por la organización administrativa de las grandes aglomeraciones. En algunos países, como el Reino Unido, se justifican igualmente estas reformas por la necesidad de fusionar las zonas urbanas y las rurales.

Estas reformas están en curso en muchos *Länder* en Alemania. El número de habitantes considerado como idóneo para cada *Landkreis* difiere de un *Land* a otro, según la densidad demográfica. Así en Renania del Norte-Westfalia y en el *Land* de *Baden-Württemberg* (*Länder* de gran densidad demográfica) se toma como idónea una población de 250.000 a 300.000 habitantes. Por el contrario, en los *Länder* Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein, la cifra obtenida es más reducida. En Renania-Palatinado el número de *Kreise* ha pasado de 39 a 24, y su población media, de 70.000 a 100.000 habitantes. En Schleswig-Holstein, los 17 *Kreise* existentes han sido reducidos a 11, y su población media ha pasado de 110.000 a 150.000 habitantes. Se están estudiando reformas similares en otros *Länder*.

En Dinamarca entró en vigor en 1970 una reforma tendente a reducir el número de condados de 25 a 14. En Noruega las comisiones reales han estudiado la necesidad de reducir el número de condados y han presentado un informe al Parlamento, pero no se ha decidido todavía nada al respecto.

En Inglaterra (además del Gran Londres) y en el País de Gales se introdujo el 1 de abril de 1974 un nuevo sistema de administración local. Inglaterra cuenta desde entonces con seis condados metropolitanos (correspondientes a las principales aglomeraciones urbanas) y 39 condados no metropolitanos. Estos dos tipos de condados están divididos en distritos (36 distritos metropolitanos y 296 distritos no metropolitanos). En el País de Gales existen ocho condados y 37 distritos. En Irlanda del Norte el sistema ha cambiado, de forma que existen ahora 26 consejos de distritos; no hay condados. En Escocia los nuevos poderes locales funcionan a partir del 16 de mayo de 1975; comprenden ocho autoridades regionales y 49 consejos de distrito.

En Irlanda del Norte se trata de redistribuir las funciones entre las diferentes categorías de poderes locales.

La mayor parte de estas reformas o proyectos de reforma prevén también una cierta reorganización de los métodos y procedimientos administrativos, así como la ampliación de las competencias de las entidades «microrregionales», especialmente en Noruega.

También está previsto dar un carácter más democrático a estas instituciones. A título de ejemplo, citaremos la sustitución en Dinamarca del prefecto de condado por un presidente elegido por el Consejo del condado; la sustitución en Noruega de la elección indirecta por la directa para los miembros de los Consejos de condados y en la República Federal de Alemania de la

sustitución de los *Bezirke*, por lo que se llama *Regionalkreise*.

De una manera general, estas reformas tienden a adaptar las dimensiones y las competencias de las «microrregiones» a las nuevas responsabilidades que deben asumir y asegurar así una mejor participación de la población.

En los Países Bajos se presentó al Parlamento en abril de 1971 un proyecto de ley que prevé la creación de autoridades supramunicipales a nivel regional, que pueden asimilarse en un cierto modo a las «microrregiones», nivel intermedio entre las provincias y las municipalidades. El proyecto determina de forma especial que las municipalidades deberán estar autorizadas para constituir, de común acuerdo, estas autoridades. El gobierno central estaría habilitado para establecer una carta indicativa de estas nuevas unidades, y tendrá la responsabilidad de aprobar los acuerdos firmados por las municipalidades, de invitar a los municipios a ponerse de acuerdo para la creación de nuevas unidades y, si fuera necesario, de imponer tales creaciones. Los órganos de estas unidades serían semejantes a los de las municipalidades de un consejo, un ejecutivo y un presidente. El consejo sería elegido por sufragio directo. Las principales atribuciones de estas nuevas unidades microrregionales serían las siguientes: determinación de planes de desarrollo; control de la puesta en marcha de los citados planes; coordinación, a grandes rasgos, de la administración de las municipalidades y funcionamiento en común de sus servicios de gestión administrativa.

En Francia, por el contrario, la reforma de 1965 hizo pasar de tres a ocho el número de «microrregiones» en la aglomeración parisienne, considerada entonces como «subadministrada». De acuerdo con este plan, las recientes reformas han tendido a dar a los consejos generales departamentales una mayor participación en la elaboración de los programas de desarrollo y equipamiento.

b) La «región»

En el escalón de la «región» los cambios acaecidos estos últimos años y las reformas en curso o previstas tienden a modificar más radicalmente la administración territorial. Ya se conocen los motivos de tales cambios, sólo queda examinar su amplitud.

Es interesante hacer constar que el proceso que ha conducido a la creación de las regiones ha pasado por etapas semejantes en varios países.

La creación de las regiones está íntimamente unida al problema de su dimensión, lo que ha ocasionado apasionadas discusiones entre economistas y políticos, e incluso en el seno de las poblaciones. Los economistas insisten en la valoración de la sociedad industrial, que ha puesto de manifiesto la importancia de los espacios socioeconómicos de una cierta superficie.

Sin embargo, las dimensiones óptimas de estos espacios tienden a variar según el ámbito de competencias que se considere. Así sucedía que antes de la nueva delimitación regional, en Francia y en Reino Unido cada ministerio tenía dividido el país en regiones, según

sus necesidades y de manera anárquica. Tal situación existe todavía en Turquía.

Este estado de cosas parecía poco satisfactorio a partir del momento en que el desarrollo económico y la ordenación del territorio debe ser objeto de una planificación cada vez más profunda, lo que implica una coordinación cada vez más grande de todos los servicios y a todos los niveles, incluido el escalón regional. Pueden imaginarse las dificultades que pueden surgir si dentro del cuadro de la planificación, la creación de planes y su ejecución se hacen en contextos diferentes y no dependen de las mismas autoridades. Si se juzga indispensable armonizar esta concepción y esta ejecución será preciso renunciar a la diversidad de circunscripciones administrativas.

En la búsqueda de nuevas unidades territoriales, la elección se ha centrado frecuentemente sobre regiones que, gracias a sus tradiciones, habían sobrevivido como entidades diferentes en la conciencia popular. La individualización de estas regiones ha tropezado con dificultades, haciéndose necesarios arbitrajes o correcciones. Solamente resta señalar que se sigue generalmente este procedimiento para la creación de regiones, especialmente en Italia y en Francia.

A partir del momento en que el estrato regional se convierte en una parte importante de la planificación y de la ordenación del territorio, es necesario proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de participar en esta planificación. En una primera etapa se crean órganos de consulta. Seguidamente es-

tos órganos dejan paso a los representantes elegidos por la población. Este es el caso de las comisiones de desarrollo económico regional instituidas en Francia por la reforma de 1964 y de los comités regionales para la planificación económica, puestos en marcha en Italia antes de la elección de los consejos regionales, así como los consejos de planificación de los condados en Suecia. Finalmente, en una tercera etapa, estos órganos de consulta tienden a ser reemplazados por órganos de decisión, compuestos por miembros elegidos.

Por el momento nos limitaremos a constatar que si se quiere conjugar los dos objetivos: de una parte, la coordinación y la unidad de la acción administrativa, y de otra, la participación de los ciudadanos en la vida pública, no puede por menos de desarrollarse una tendencia a la creación de unidades regionales con carácter general y dotadas de órganos elegidos democráticamente (2). Esta tendencia es igualmente válida para las microrregiones (ver el Libro Blanco de 1971 sobre adaptación de la administración local en Inglaterra).

Esta afirmación viene confirmada por la actual evolución en Italia y Francia.

En Italia los consejos regionales elegidos fueron creados el 7 de ju-

(2) Conviene mencionar un párrafo del dictamen emitido por el Comité de Cooperación durante su segunda reunión, de acuerdo con la Recomendación 469 de la Asamblea Consultiva: «La creación de regiones o, eventualmente, el acrecentamiento de sus actividades corresponde tanto a las necesidades comprobadas como a la conveniencia de una adaptación de las estructuras locales más importantes a la construcción europea, y a la instauración de un equilibrio interregional.»

nio de 1970 en cada región con estatuto ordinario (las cinco regiones con estatuto especial estaban ya dotadas de ellos). Reemplazan a los comités regionales para la planificación económica.

En este caso se trata de una reforma extremadamente importante y susceptible de modificar radicalmente la administración del territorio nacional. La región se convertirá, en suma, en una entidad territorial política dotada de una cierta autonomía.

Por lo que respecta a Francia, acaban de empezar a funcionar, en aplicación de la ley de 5 de julio de 1972, los consejos regionales compuestos a partes iguales: de un lado, por diputados y senadores de la región (elegidos directamente por sufragio universal), y por otro, de representantes de las colectividades locales, designados por los consejos generales, los consejos municipales y los consejos de las comunidades urbanas. Para estos últimos se emplea la fórmula de sufragio indirecto.

En los restantes países se desarrollan tendencias análogas.

En Turquía se proyecta crear regiones que reúnan varios departamentos y puedan servir de marco a la planificación regional (hasta el momento, cada ministerio había dividido el territorio nacional según sus conveniencias).

En Noruega, comisiones *ad hoc* han sido encargadas del estudio de la planificación regional en siete regiones.

En Irlanda se han creado nueve regiones para la política de ordenación del territorio regional. Se han consultado muchos expertos

sobre las estrategias a desplegar para el desarrollo de las regiones. En la zona de Limerick ha sido constituida «una organización de desarrollo regional» a iniciativa de los poderes locales, a fin de estudiar y facilitar la puesta en marcha de un informe sobre la región. En 1969, después de examinadas las recomendaciones contenidas en un estudio sobre el conjunto de las regiones, el gobierno ha decidido que debería crearse una organización de desarrollo regional en cada región para coordinar la planificación, actuar como órgano de consulta y asegurar, si ha lugar, otras funciones. Cada organización consta de una oficina compuesta en su mayoría por miembros elegidos por las colectividades locales, altos funcionarios de estas colectividades locales, representantes de otros organismos públicos de la región y por representantes de la administración central y organismos semipúblicos relacionados con el desarrollo de la región. La oficina, al frente de la cual hay un director, está asesorada por una comisión técnica compuesta por funcionarios de la misma. Cada organización tiene un estatuto aprobado por los organismos que la constituyen y goza de la ayuda financiera de estos organismos. Se trata de disposiciones administrativas y no estatutarias.

En 1971 el sistema de administración de los condados en Suecia fue objeto de una reforma. Una comisión gubernamental especial se encargó de repartir las distintas funciones entre el Estado y la Administración local. La comisión debía presentar su informe al finalizar el año 1974.

En el Reino Unido, el Gobierno publicó en junio de 1974 un documento de trabajo titulado «Devolution within the United Kingdom (la delegación de poder en el Reino Unido)». Rechazando el separatismo y el federalismo, este documento recomienda la postura adoptada por unanimidad por los autores del *Kilbrandon Report*. En este documento se solicita que se presenten los comentarios a los siete grandes proyectos indicados en el *Kilbrandon Majority Report* y en el *Memorandum of Dissent* (opinión disidente). El Gobierno proyecta publicar, llegado el momento, sus propias propuestas relativas a Escocia y al País de Gales, bajo la forma de un Libro Blanco que debería ser puesto en circulación en otoño de 1974. Mientras tanto, se recomendaba la cooperación entre los consejos regionales de planificación económica y los poderes locales (*).

En la República Federal de Alemania se discute desde hace años la oportunidad de proceder a una nueva reestructuración de los *Länder* que hiciese a estas entidades más semejantes entre ellas por lo que respecta a superficie y población. En 1971 una comisión de expertos fue encargada por el Ministerio federal del Interior para preparar las propuestas de una nueva reestructuración territorial de los *Länder*. El 20 de febrero de 1973 la Comisión presentó su informe ante el canciller federal y la opinión pública. Preconiza la

creación de cinco a seis *Länder* federales, excepción hecha de Berlín. La discusión está actualmente en tablada a nivel político. Es probable que si tales propuestas son puestas en ejecución sea preciso reconsiderar el papel de las regiones en la planificación.

En Suiza el reparto de competencias entre la Confederación y los Cantones está en revisión. Los primeros proyectos que se deben señalar en este sentido son los proyectos de ley relativos a ordenación del territorio y la ley para la reglamentación general de las regiones montañosas. En ambos casos se trata de leyes de bases que dejan a los cantones una autonomía de acción respetando siempre ciertos principios definidos a nivel federal.

En Bélgica, en 1970, al introducirse en la Constitución un nuevo artículo, 107 *quater*, ha quedado expresamente consagrada la división del país en tres regiones. No obstante, en los términos de esta nueva disposición constitucional es al legislador ordinario (según un procedimiento de mayorías especiales) a quien corresponde organizar esta regionalización, es decir, precisar los límites de las regiones, crear sus órganos (que deben estar compuestos por mandatarios elegidos), determinar sus atribuciones (con excepción de las que el poder constituyente reserva a otros poderes) y su competencia. Este artículo permite al legislador convertir las regiones en verdaderas entidades políticas dotadas de una amplia autonomía.

Actualmente, sin embargo, y aunque se han dedicado numerosos trabajos a esta cuestión (especial-

(*) La traducción de la mayor parte del citado Libro Blanco se incluye en el presente número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

mente dentro de la comisión parlamentaria creada a este efecto) la ley de aplicación del citado artículo 107 *quater* no ha sido todavía votada. Por ello, para facilitar la puesta en marcha de esta regionalización, el legislador (según el procedimiento legislativo ordinario) ha adoptado recientemente una ley «creando instituciones regionales a título preparatorio para la aplicación del artículo 107 *quater* de la Constitución» (ley del 1. de agosto de 1974). Esta ley preparatoria ha fijado provisionalmente los límites de las regiones y ha creado para cada una de ellas un consejo regional y un comité ministerial de asuntos regionales. Compuestos por senadores residentes en la región y miembros del grupo lingüístico correspondiente al régimen lingüístico de aquella (el consejo regional bruselense, está compuesto por miembros del consejo de la aglomeración urbana de Bruselas), estos consejos regionales tienen un papel consultivo en los campos enumerados por la ley (política de ordenación del territorio y urbanismo, política de expansión económica regional y de empleo, etc.). En cuanto a los Comités ministeriales de Asuntos regionales, constituidos por el rey dentro del gobierno central, deliberan «colegialmente» las mismas cuestiones (a falta de acuerdo, el asunto es sometido al Consejo de Ministros). Es preciso resaltar que corresponde al Parlamento, a propuesta del Comité ministerial de Asuntos regionales y previo informe del consejo regional competente, votar el presupuesto destinado a cubrir los gastos de la política regional. Las dotaciones regionales globales se

fijan sobre la base de los siguientes criterios: un tercio a prorrata de la superficie, un tercio a prorrata del volumen del impuesto sobre la renta de las personas físicas y un tercio a prorrata de la población.

En conclusión, las estructuras regionales de los países europeos están en pleno cambio. Es por lo que el objetivo de este informe no puede ser más que presentar un cuadro de la situación actual y tratar de determinar las tendencias evolutivas generales y particulares, teniendo en cuenta la diversidad de las instituciones nacionales. Dentro de algunos años las reformas efectuadas harán necesaria la publicación de una segunda revisión y puesta al día de este informe, que por el momento no puede ser más que la «fotografía» de las estructuras regionales actuales de los países miembros del Consejo de Europa.

IX. Particularidades nacionales

LA BÉLGICA COMUNITARIA

Los problemas de orden cultural y lingüístico a los que tiene que hacer frente Bélgica desde hace varios años han inducido al poder constituyente en 1970 a consagrar la existencia de cuatro regiones lingüísticas (la región de lengua francesa, la de lengua holandesa, la región bilingüe de Bruselas capital y la región de lengua alemana), ya anteriormente reconocida

por las leyes lingüísticas de 1932-33 y de 1962-63 y de tres comunidades culturales dotadas de instituciones propias: los consejos culturales y las comisiones de cultura.

a) *Los consejos culturales de las comunidades culturales francesa y neerlandesa*

Estos consejos están compuestos por parlamentarios—diputados y senadores—del mismo grupo lingüístico, determinado en principio por el régimen lingüístico de la región en la que han sido elegidos. En algunos casos se tiene en cuenta la lengua utilizada durante la prestación del juramento. Por otra parte, los parlamentarios elegidos por electores domiciliados en la región de lengua alemana forman parte, de oficio, del grupo lingüístico francés.

Cada consejo cultural es el legislador cultural de su comunidad. Todas las competencias de los consejos culturales son exclusivas, en el sentido de que el legislador nacional no puede intervenir en los campos que les están encomendados.

Son competentes en la materia cultural respecto a determinadas cuestiones gracias a una ley votada por mayoría especial, por ejemplo: defensa e ilustración de la lengua, radiodifusión y televisión, etc., enseñanza (salvo algunas excepciones), cooperación entre las comunidades culturales; cooperación cultural internacional, empleo de las lenguas en los asuntos administrativos, para la enseñanza en los centros creados, subvencionados o reconocidos oficialmente, en las relaciones sociales entre

los empresarios y su personal, así como para las actas y documentos de las empresas, impuestos por la ley y los reglamentos.

En principio, la región de lengua francesa y la de lengua holandesa circunscriben, *ratione loci*, la autoridad de los consejos culturales. Sin embargo, a consecuencia de la composición de los consejos; el principio debió ser cuidadosamente matizado. Por una parte, los decretos que regulan el empleo de las lenguas no tienen fuerza de ley en toda la región lingüística: por ejemplo, en los municipios llamados *a facilités* o por lo que respecta a servicios cuya actividad se extiende más allá de la región lingüística en la que están establecidos. Por el contrario, los decretos que conciernen a lo cultural o a la enseñanza y la cooperación tienen fuerza de ley para todas las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruselas (capital), que, en razón de sus actividades, deben ser consideradas como pertenecientes exclusivamente a una u otra de las comunidades culturales.

Es preciso observar que el poder constituyente ha impuesto dos limitaciones importantes a la autonomía de las comunidades culturales: no disponen de ningún poder fiscal (la ley fija el crédito global puesto a disposición de cada consejo cultural, cuya afectación se regula por decreto) y, además, no tienen poder ejecutivo propio (es el rey quien asegura la promulgación, sanción y publicación de los decretos y quien dicta los reglamentos y resoluciones necesarios para su ejecución).

b) *El consejo de la comunidad cultural alemana*

Este consejo esta compuesto por miembros elegidos mediante sufragio directo por los electores de los municipios que forman parte de la región de lengua alemana.

Desempeña en la región un papel consultivo en campos análogos a los que corresponden a otros consejos culturales. Por otra parte, el legislador puede concederle un poder reglamentario en materia cultural; así como en materia de enseñanza (poder reglamentario del que dispone de oficio para la financiación de las actividades culturales). Las resoluciones de este consejo están sometidas a la tutela del poder central.

Este consejo dispone de una dotación anual concedida por el Estado. Puede recibir subvenciones de otros poderes subordinados, donaciones y legados, así como el producto de empréstitos concertados en nombre del Estado.

c) *Las comisiones de cultura de la zona urbana bruselense*

En la aglomeración urbana de Bruselas existe una comisión francesa y otra holandesa de cultura que están compuestas por el mis-

mo número de miembros, elegidos, respectivamente, por los grupos lingüístico francés y holandés del consejo de la aglomeración urbana. Existen también dos comisiones reunidas, formadas por la fusión de las precedentes.

Las comisiones tienen una misión cultural dentro de la aglomeración bruselense. Pueden, cada una para su comunidad cultural, intervenir en materia preescolar, posescolar y cultural, así como en materia de enseñanza. Cumplen igualmente las tareas que les encarga el poder legislativo, los consejos culturales o el gobierno. Los reglamentos y resoluciones de estas comisiones están sujetos al control y tutela de las autoridades superiores.

Las comisiones reunidas tienen las mismas atribuciones cuando existen intereses comunes a ambas comunidades; están también encargadas de promocionar la proyección nacional e internacional de la aglomeración.

Cada una de las dos comisiones dispone de dotaciones anuales atribuidas por su consejo cultural; puede también recibir subvenciones, así como donaciones y legados. Por otra parte, las comisiones reunidas pueden requerir de los municipios la concesión de un tributo.

ANEXO I
POBLACION Y SUPERFICIE DE ALGUNAS REGIONES

	Población	Area en Km ² - Superficie en Km ²
AUSTRIA-AUTRICHE		
(Bundesländer)		
Wien	1.614.841	415
Niederösterreich	1.414.161	19.170
Burgenland	272.119	3.965
Oberösterreich	1.223.444	11.978
Salzburg	401.766	7.155
Steiermark	1.192.100	16.384
Kärnten	525.728	9.533
Tyrol	540.771	12.648
Vorarlberg	271.473	2.801
BELGICA		
Région wallonne (a)	mín. 2.924.229 máx. 3.159.225	mín. 15.745 máx. 16.842
Région flamande (a)	mín. 4.550.342 máx. 5.416.583	mín. 11.398 máx. 13.609
Région bruxelloise (a)	mín. 1.075.136 máx. 2.176.976	mín. 162 máx. 3.370
Conseil économique régional pour la Wallonie (b)	3.159.225	16.842
Conseil économique régional pour la Flandre (b)	5.416.583	13.609
Conseil économique régional pour le Brabant (b)	2.176.976	3.370
FRANCIA		
(Régions)		
Nord	3.659.000	11.377
Picardie	1.481.000	19.410
Champagne	1.205.000	25.598
Lorraine	1.813.000	17.666
Alsace	1.317.000	8.309
Franche-Comté	1.026.000	17.187
Bourgogne	1.436.000	31.590
Rhône-Alpes	3.895.000	44.687
Languedoc	1.552.000	27.446

(a) La extensión de las regiones deberá determinarse mediante una ley que todavía no ha sido votada (septiembre 1971); las cifras de población y de superficie indican los valores máximos y mínimos posibles para cada región.

(b) Se trata de «regiones de planificación económica» reconocidas por la Ley de 15 de julio de 1970.

	Población	Area en Km ² Superficie en Km ²
Provence-Côte d'Azur-Corse	3.091.000	40.114
Région parisienne	8.466.000	12.004
Haute Normandie	1.396.000	12.257
Basse Normandie	1.206.000	17.581
Centre	1.855.000	38.058
Pays de la Loire	2.460.000	32.224
Bretagne	2.394.000	27.182
Poitou-Charentes	1.449.000	25.288
Limousin	732.000	16.931
Aquitaine	2.311.000	41.404
Auvergne	1.272.000	25.986
Midi-Pyrénées	2.057.000	45.379
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA		
(Bundesländer)		
Schleswig-Holstein	2.579.600	15.676
Hamburg	1.751.600	747
Niedersachsen	7.259.200	47.412
Bremen	728.800	404
Nordrhein-Westfalen	17.245.500	34.039
Hessen	5.583.800	21.110
Rheinland-Pfalz	3.700.800	19.837
Baden-Württemberg	9.239.400	35.750
Bayern	10.852.800	70.550
Saarland	1.111.900	2.568
Berlin (Oeste)	2.047.900	480
ITALIA		
(Regioni)		
Piemonte	4.462.976	25.399
Valle d'Aosta	110.519	3.282
Liguria	1.862.716	5.415
Lombardia	8.630.905	23.804
Trentino-Alto Adige	848.615	13.613
Veneto	4.168.445	18.377
Friuli-Venezia Giulia	1.223.589	7.850
Emilia-Romagna	3.873.046	22.122
Marche	1.366.554	9.692
Toscana	3.502.362	22.990
Umbria	780.598	8.456
Lazio	4.740.391	17.203
Campania	5.118.346	13.595
Abruzzi	1.179.950	10.790
Molise	322.121	4.440
Puglia	3.628.878	19.347
Basilicata	607.085	9.988
Calabria	1.996.743	15.080
Sicilia	4.724.390	25.705
Sardegna	1.495.644	24.089

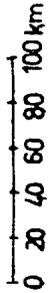
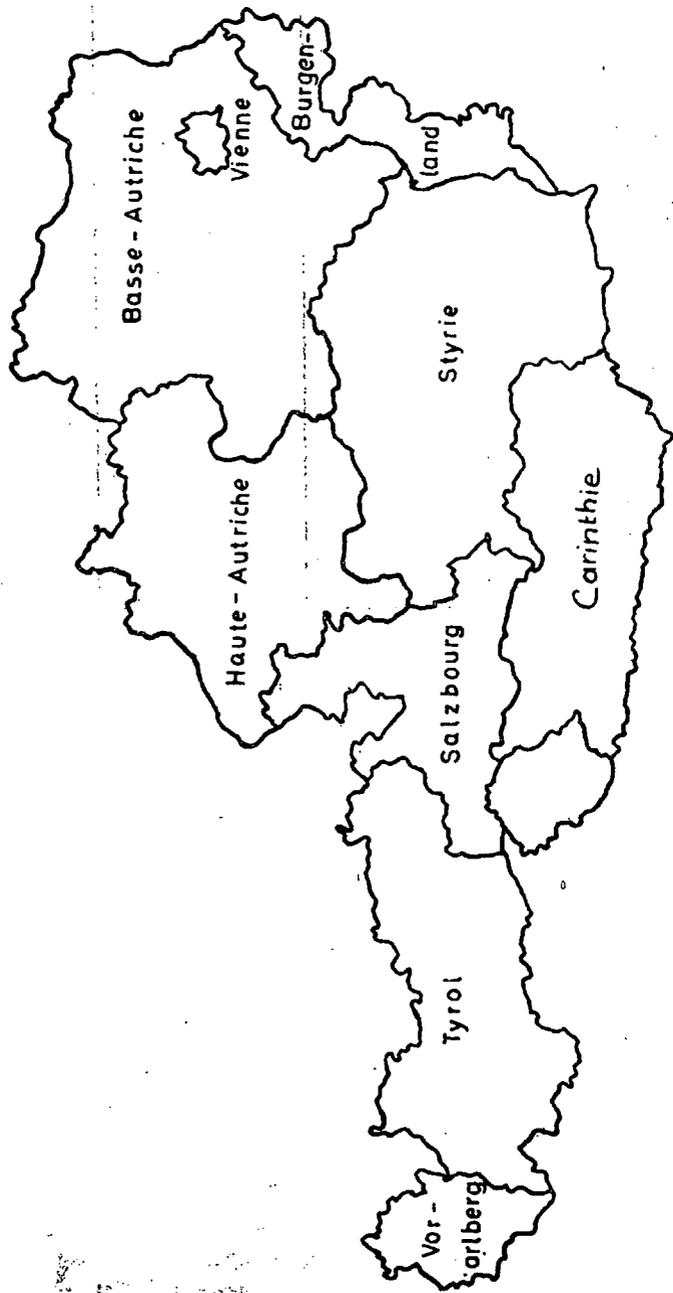
	Población	Area en Km ² Superficie en Km ²
IRLANDA		
(Régions)		
East	1.062.220	6.979
South-East	328.604	9.405
South-West	465.655	12.161
Mid-West	269.804	7.870
West	258.748	11.338
North-West	173.811	3.321
Donegal	108.344	4.830
Midlands	232.427	8.987
North-East	173.811	4.002
HOLANDA-PAISES BAJOS		
(Provincie)		
Noord Brabant	1.700.000	4.928
Limburg	980.000	2.173
Gelderland	1.434.000	5.016
Zuid Holland	2.902.000	2.847
Noord Holland	2.200.000	2.679
Zeeland	295.000	1.753
Utrecht	758.000	1.329
Friesland	506.000	3.380
Overijssel	887.000	3.806
Groningen	508.000	2.299
Drente	348.000	2.646
SUIZA		
(Cantons)		
Aargau	433.284	1.404
Appenzell Auss	49.023	242
Appenzell Inn	13.124	172
Basel-Land	204.889	429
Basel-Stadt	234.945	37
Bern	983.296	6.887
Fribourg	180.309	1.669
Genève	331.599	282
Glarus	38.155	684
Graubünden	162.086	7.108
Luzern	289.641	1.494
Neuchâtel	169.173	796
Nidwalden	25.634	273
Obwalden	24.509	492
Solothurn	224.133	791
Schaffhausen	72.854	298
Schwyz	92.072	907
St. Gallen	384.475	2.015
Thurgau	182.835	1.006

	Población	Area en Km ² Superficie en Km ²
Ticino	245.458	2.811
Uri	34.091	1.075
Valais	206.563	5.230
Vaud	511.851	3.209
Zug	67.996	238
Zürich	1.107.788	1.728
REINO UNIDO		
(Régions)		
North	3.346.800	19.350
North-West	6.770.000	7.985
Yorkshire & Humberside	4.810.000	14.206
East Midlands	3.349.000	12.196
West Midlands	5.145.000	13.015
East Anglia	1.657.000	12.530
South-East	17.295.000	27.345
South-West	3.730.000	23.657
Wales	2.724.000	20.761
Scotland	5.195.000	77.169
Northern Ireland	1.512.000	13.577

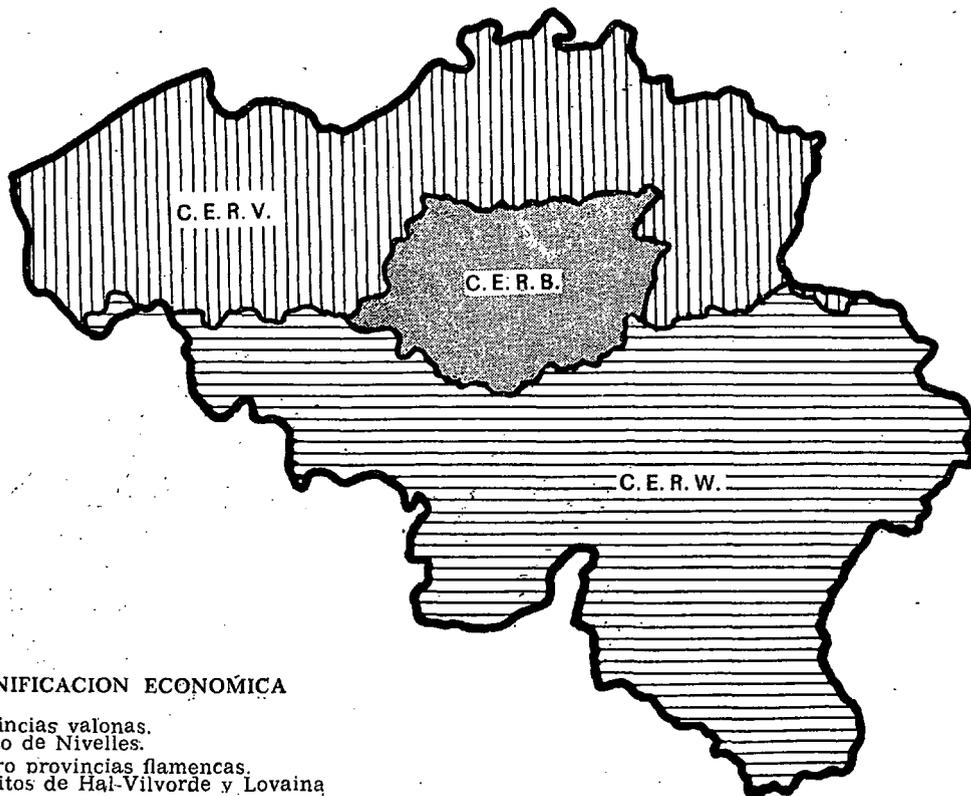
ANEXO II
MAPAS DE LAS REGIONES

AUSTRIA

Mapa de las regiones



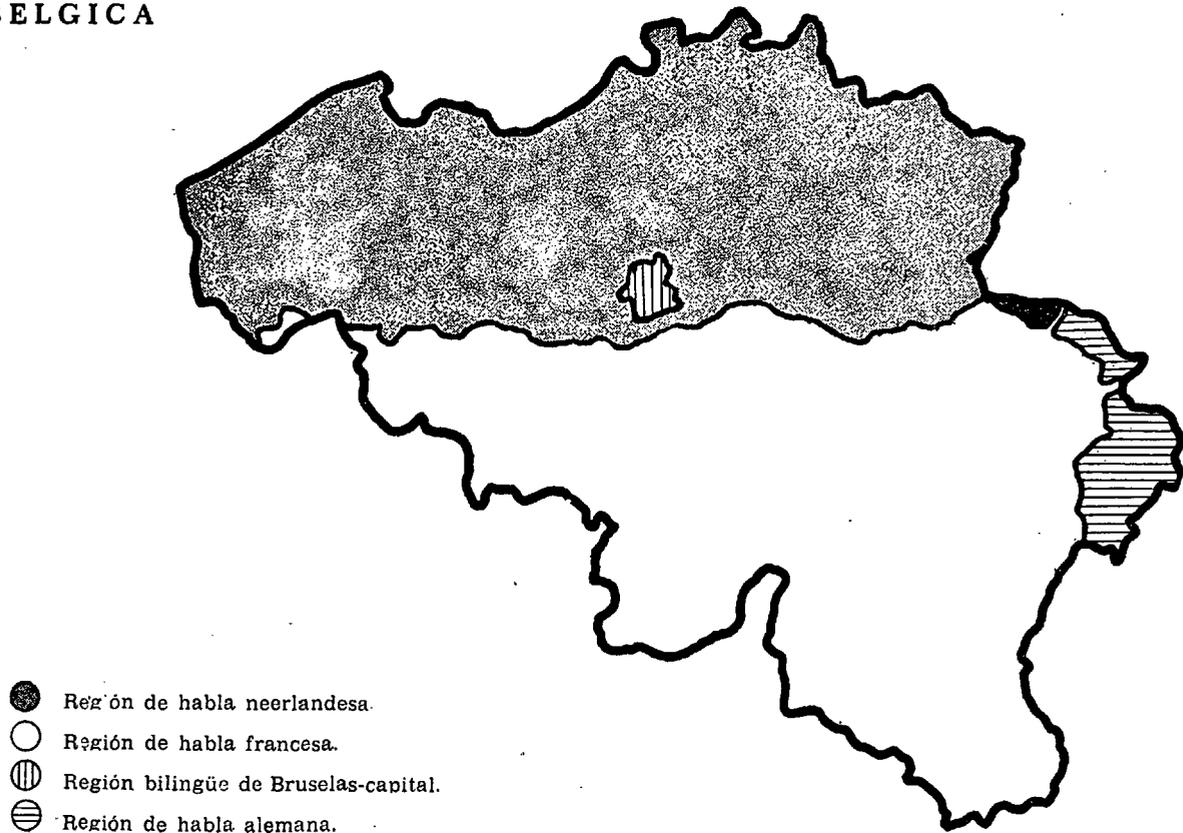
BELGICA



REGIONES DE PLANIFICACION ECONOMICA

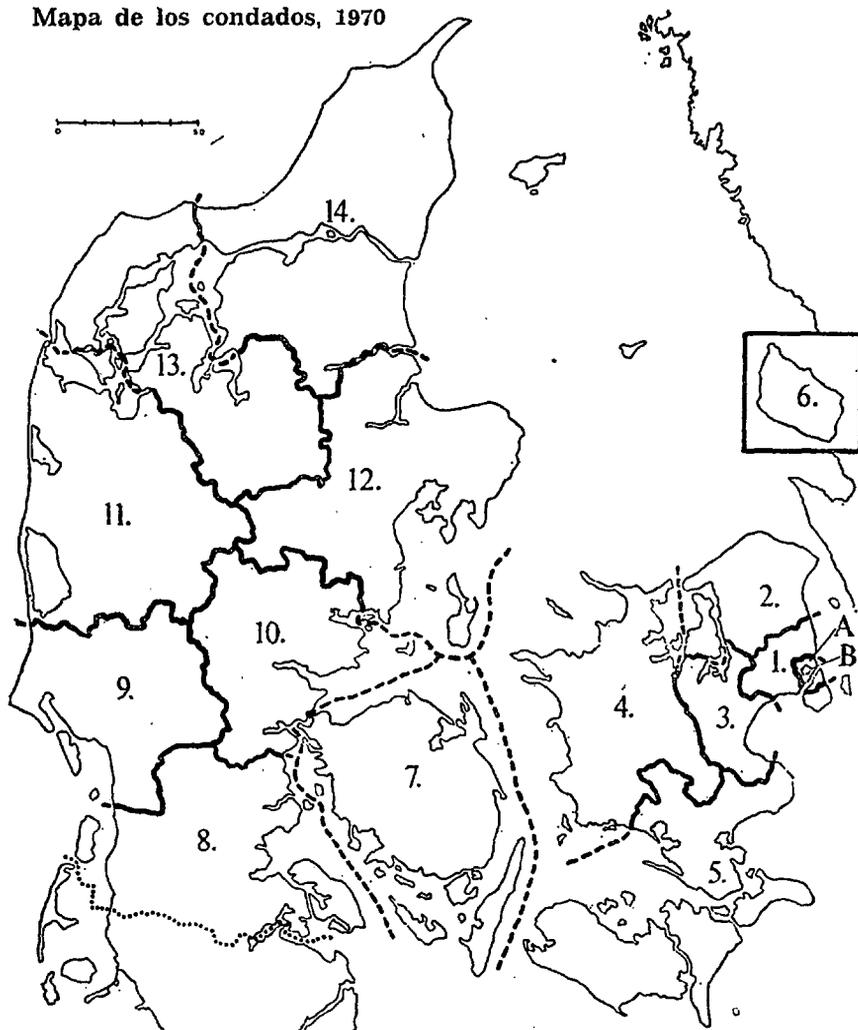
- C. E. R. W.: Las provincias valonas.
El distrito de Nivelles.
- C. E. R. V.: Las cuatro provincias flamencas.
Los distritos de Hal-Vilvorde y Lovaina
- C. E. R. B.: La provincia de Brabante.

BELGICA



DINAMARCA

Mapa de los condados, 1970



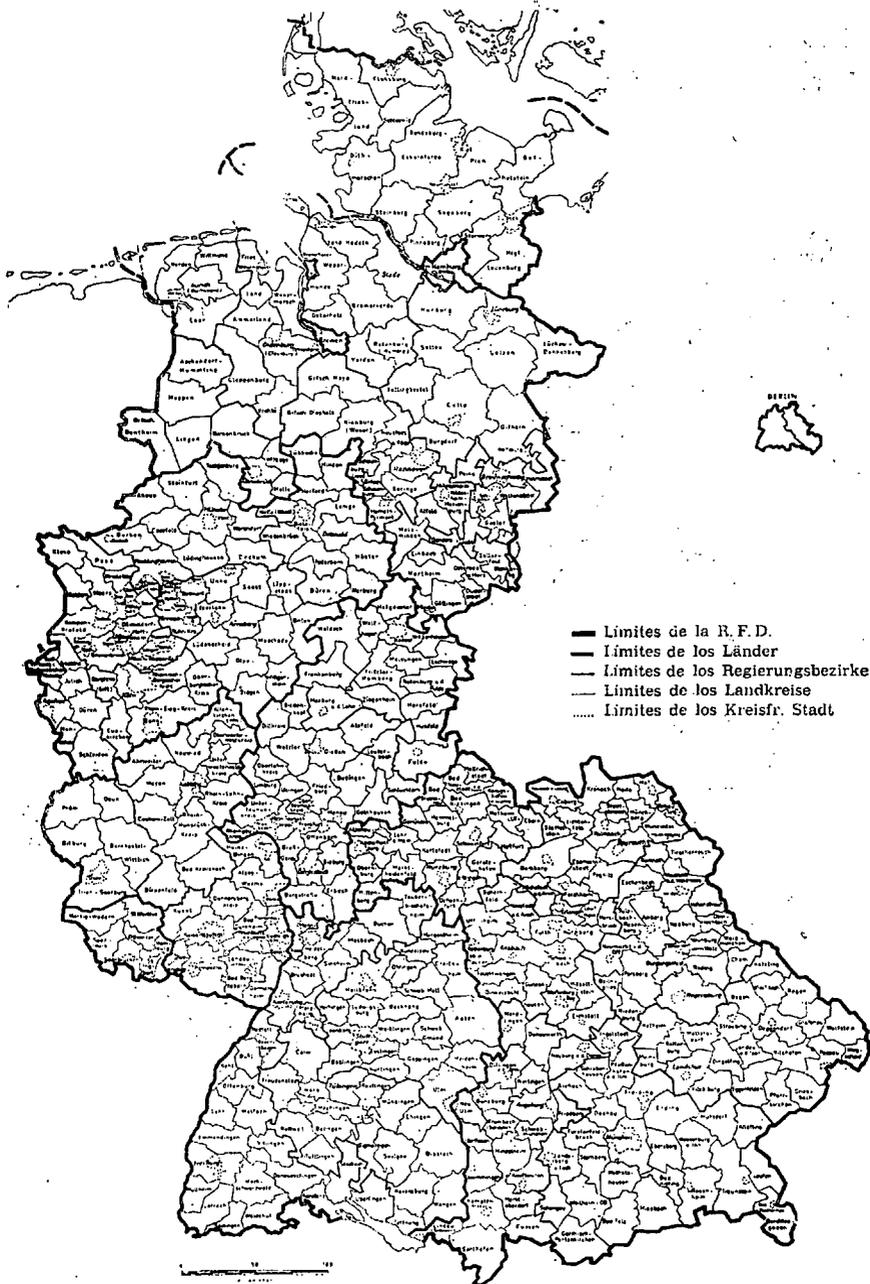
- | | |
|-------------------|-------------------|
| 1. Kobenhavn. | 8. Sonderjylland. |
| 2. Frederiksborg. | 9. Ribe. |
| 3. Roskilde. | 10. Vejle. |
| 4. Vestsjælland. | 11. Ringkøbing. |
| 5. Storstrøm. | 12. Århus. |
| 6. Bornholm. | 13. Viborg. |
| 7. Fyn. | 14. Nordjylland. |

Área de la capital (fuera de la división en condados).

- A. Kobenhavn (capital).
B. Frederiksberg.

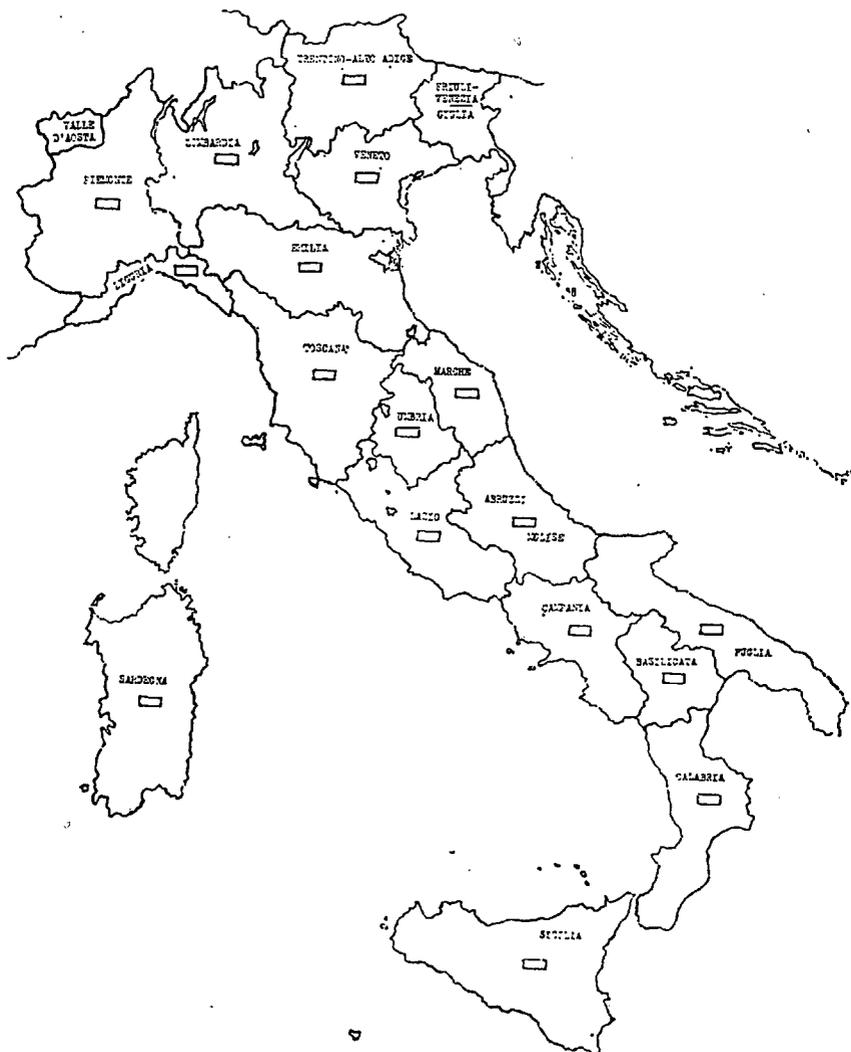
R. F. DE ALEMANIA

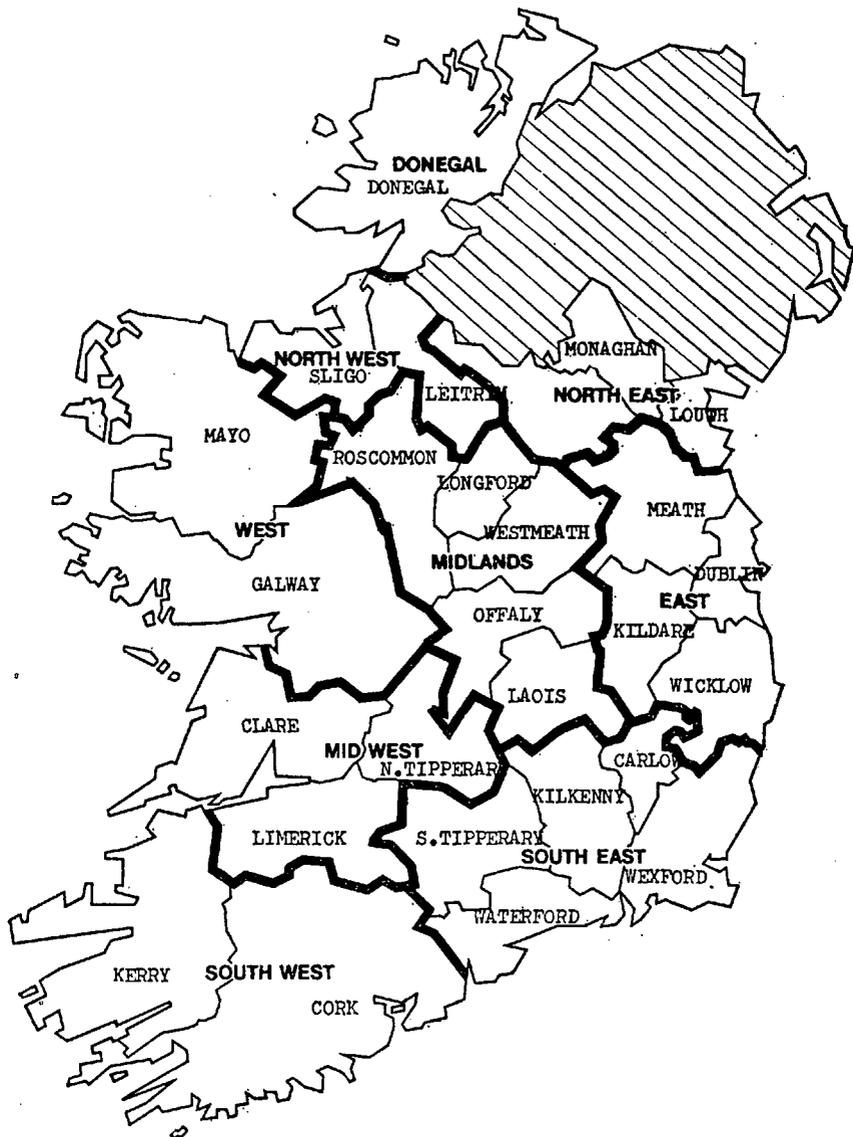
Mapa de los Länder, de Regierungsbezirke y de los Landkreise



ITALIA

Mapa de las regiones



IRLANDA**Mapa de las regiones y de los condados**

PAISES BAJOS

Mapa de las provincias

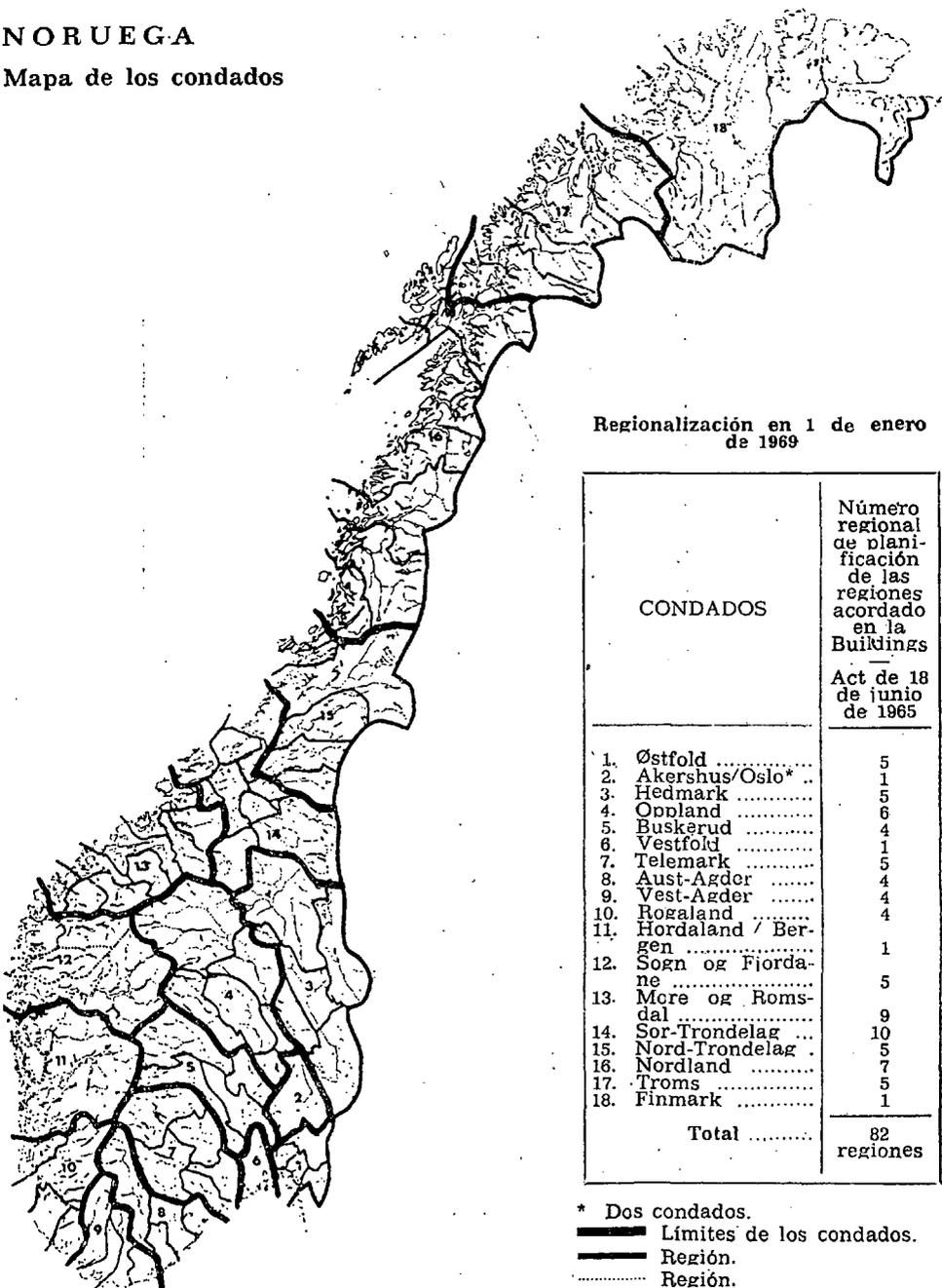


1. Friesland.
2. Groningen.
3. Drenthe.
4. Overijssel.
5. Gelderland.
6. Noord-Holland.
7. Zuid-Holland.

8. Zeeland.
9. Utrecht.
10. Noord-Brabant.
11. Limburg.
12. Zuid. Usselmeerpolders.
13. Rijnmond.

NORUEGA

Mapa de los condados



Regionalización en 1 de enero de 1969

CONDADOS	Número regional de planificación de las regiones acordado en la Buildings Act de 18 de junio de 1965
1. Østfold	5
2. Akershus/Oslo* ..	1
3. Hedmark	5
4. Oppland	6
5. Buskerud	4
6. Vestfold	1
7. Telemark	5
8. Aust-Agder	4
9. Vest-Agder	4
10. Rogaland	4
11. Hordaland / Bergen	1
12. Sogn og Fjordane	5
13. Møre og Romsdal	9
14. Sor-Trondelag ...	10
15. Nord-Trondelag ..	5
16. Nordland	7
17. Troms	5
18. Finmark	1
Total	82 regiones

* Dos condados.

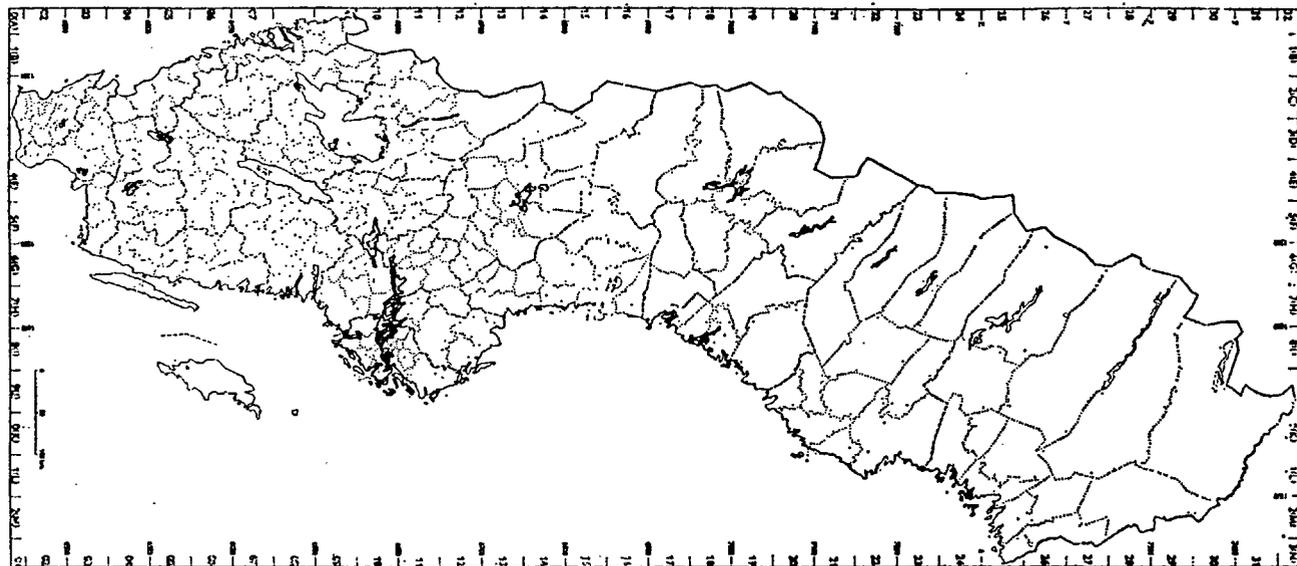
— Límites de los condados.

— Región.

..... Región.

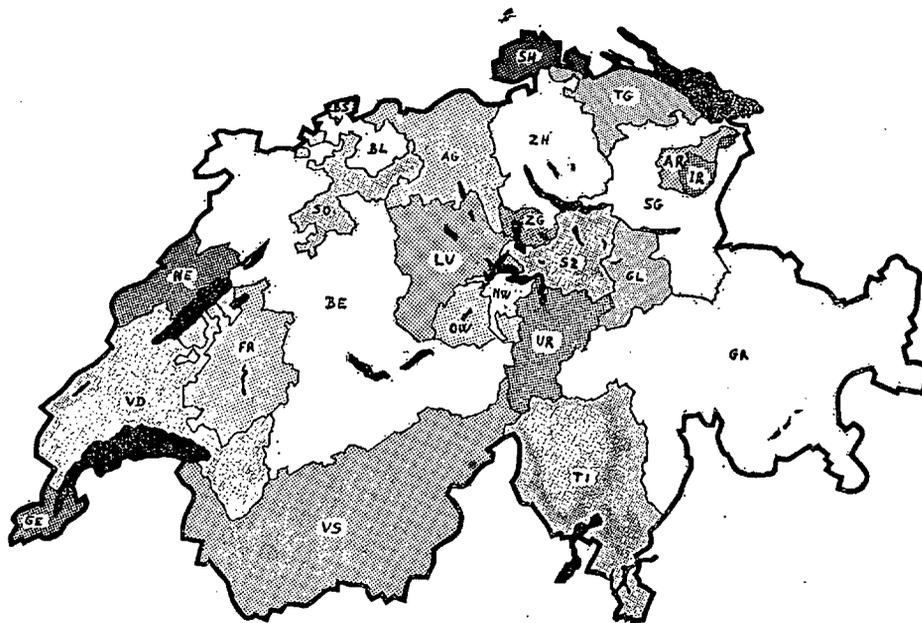
SUECIA

Condados y municipios



SUIZA

Mapa de los cantones (estado en 1972)



LISTA DE CANTONES

- ZH Zürich.
- BE Bern.
- LU Luzern.
- UR Uri.
- SZ Schwyz.
- OW Obwalden.
- NW Nidwalden.
- GL Glarus.
- ZG Zug.
- FR Fribourg.
- SO Solothurn.
- BS Basel-Stadt.
- BL Basel-Land.
- SH Schaffhausen.
- AR Appenzell - A-Rh.
- AI Appenzell - A-RH.
- SG St Gallen.
- GR Graubünden.
- AG Aargau.
- TG Thurgau.
- TI Ticino.
- VD Vaud.
- VS Valais.
- NE Neuchâtel.
- GE Genève.

