

II. CRONICAS

Proyecto de reforma regional en Francia

353.072.1 (44)

353.047 (44)

por

DIEGO SANZ GANCEDO

Del Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica
del Ministerio de la Gobernación

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. OBJETIVOS.—III. ORGANIZACION: 1. EJECUTIVO REGIONAL. 2. CONSEJO REGIONAL. 3. SUPRACIO.—IV. COMPETENCIAS.—V. RECURSOS FINANCIEROS.—VI. DESCENTRALIZACION.—VII. DIMENSION DE LA REGION.—VIII. PLANTEAMIENTO POLITICO.—IX. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

Durante los días 13 a 15 de diciembre de 1968, se sometió a debate parlamentario en la Asamblea Nacional dos proyectos de reforma de las instituciones francesas. El uno afecta al Senado y modifica la composición de este alto organismo, así como sus competencias en materia legislativa y el «interim» presidencial, dejando de corresponder la sustitución en la Presidencia de la República al Presidente del Senado. Sus funciones de sustitución durante el «interim» presidencial, corresponderán, si prospera la reforma, al Gobierno. La segunda reforma propuesta afecta a las regiones. Ambos proyectos serán sometidos a referéndum el próximo mes de abril.

El debate parlamentario duró cuatro días. La postura gubernamental fue defendida por M. Jeanneney, Ministro de Estado, y por M. Guichard, Ministro delegado del Plan y de «l'aménagement du territoire». Hubo asimismo una intervención del Primer Ministro, Couve de Murville.

Para la redacción de esta nota nos hemos servido de las informaciones recogidas en diversos diarios franceses.

II. OBJETIVOS

Existe un amplio sector de acuerdo sobre los objetivos. El Gobierno, por boca de Guichard, los expone así: a) participación de los ciudadanos; b) mayor eficacia administrativa. En todo caso la región debe contribuir al desarrollo económico, social y cultural de su territorio.

Según Valbon (P. C.) (*Le Monde*, 11-XII-1968), los objetivos a lograr deben ser:

1. Lograr que Francia sea económicamente homogénea.
2. Hacer de la división regional un medio para la división nacional del trabajo.
3. Descentralización política y administrativa amplia y efectiva.

Couve de Murville declara que la reforma regional pretende dar vida a todas las partes de la nación; evitar la hipertrofia de París a costa de Francia. La reforma está abierta a lo que la experiencia aconseje perfeccionar.

Se constata en todo caso, tanto por el Gobierno como por algunos parlamentarios (por ejemplo, Sanguinetti, U. D. R.) que la participación exige una nueva mentalidad ciudadana que se interese sincera y generosamente por los problemas de interés general.

En la misma línea, Waldeck L'Hullier (P. C.): la región se justifica por el desigual desarrollo de los sectores de actividad económica; debe tender a un desarrollo económico homogéneo y procurar la participación del ciudadano.

Este acuerdo inicial sobre los objetivos no excluye que exista desacuerdo sobre los medios empleados e incluso sobre los objetivos implícitos de la reforma.

Pisani (U. D. R.) acusará al proyecto de procurar el mantenimiento de las élites. O bien Valbon (P. C.) señala que el Gobierno persigue un incremento de la presión fiscal bajo la pantalla de la reforma regional (esto será desmentido por el Gobierno). Pero, sobre todo, se atribuirá al proyecto una clara intención política, ajena a los condicionamientos técnicos y políticos propios de la reforma.

Objetivo de la reforma es también la agilización administrativa. Numerosos proyectos de inversión no necesitarán llegar para su aprobación a la cúspide administrativa residente en París. La adopción de decisiones se aproxima al propio terreno.

III. ORGANIZACION

Dado el contexto político en el que se plantea la reforma, es este aspecto, el de la organización jurídico-política de la región, el que es objeto de más amplia discusión. Se trata aquí de determinar tres cuestiones fundamentales: carácter del ejecutivo regional, composición de la Asamblea, y, en relación con estos dos aspectos, el del sistema de sufragio.

1. EJECUTIVO REGIONAL.

En el proyecto, el ejecutivo corresponde al Prefecto regional, designado por el Gobierno. El Prefecto regional lo será, además, del Departamento en donde se ubique la capital de la región. Será el titular de la potestad reglamentaria y, como tal, le corresponderá preparar y ejecutar las decisiones del Consejo de la región. Dirigirá los servicios regionales y departamentales del Estado que diversas medidas de desconcentración administrativa deberán reformar. Podrá a veces, y tal vez con carácter general en el futuro, ser descargado de sus funciones a nivel departamental. Ostentará, asimismo, la representación del Gobierno y es responsable del orden público (Jeanneney).

La designación gubernativa del cargo es el primer motivo de amplia oposición. El ejecutivo debe corresponder al Presidente del Consejo regional. Debe ser electivo. La oposición en este sentido se produce tanto en las filas de los partidos de oposición como en los mismos cuadros gaullistas (v. gr., Pisani). El Gobierno, por boca de Jeanneney, aun reconociendo que alrededor de este problema del Prefecto regional se plantea una fuerte oposición, justifica esta regulación diciendo que al transferirse a la región importantes competencias, «es preciso para apaciguar las inquietudes» que las decisiones de la colectividad regional sean preparadas y ejecutadas por un Prefecto de designación gubernativa. Una descentralización acentuada exige un Prefecto gubernativo. En todo caso, algunas opiniones resaltan que el sistema propuesto defrauda las esperanzas de un ejecutivo elegido (Pleven, P. D. M.).

Aun respetando el carácter gubernativo del cargo, se sugieren diversas medidas de garantía. Así se propone que a fin de evitar el que el Prefecto se comporte como un virrey, se establezca claramente la obligación de ejecutar todas las decisiones del Consejo y que en algunos casos se exija el refrendo del Presidente del Consejo a la firma del Prefecto (Pleven, P. D. M.). Por otros se propone la cons-

titución de una Comisión del Consejo con la función de controlar la actividad del Prefecto regional. O, incluso, en esta misma línea, se propone el establecimiento de un órgano jurisdiccional regional para solventar los posibles conflictos Consejo-Presidente (Granet, U. D. R.).

2. CONSEJO REGIONAL.

El órgano deliberante estará constituido por una sola Cámara: el Consejo regional. Se integrará por los diputados de la Asamblea correspondientes a la circunscripción regional, como miembros de derecho; representantes de las entidades territoriales, elegidos por un colegio electoral compuesto por los consejeros generales de los Departamentos y los delegados de los Consejos municipales; las grandes ciudades tendrían una representación aparte. Formarían parte igualmente de la Asamblea regional, en un 40 por 100 de los puestos, los representantes de las actividades socio-profesionales, designados por los organismos representativos (Cámaras, sindicatos, asociaciones etc.).

Todos los consejeros regionales se reúnen, deliberan y votan en conjunto. Pero no se considera adoptado un acuerdo más que si logran, a la vez, la mayoría de votos emitidos por todos los consejeros y la mayoría de los emitidos por los elegidos por sufragio universal («elus du sol», que comprende a los diputados y a los representantes de las entidades territoriales). Si esta doble mayoría no se cumple, los «elus du sol» se reúnen solos para resolver definitivamente en un plazo de veinticuatro horas.

El reconocimiento de los diputados como miembros de derecho del Consejo regional planteará el problema de la acumulación de cargos representativos en una misma persona. (Muchos de los diputados son al mismo tiempo Alcaldes).

Los diputados no deben formar parte del Consejo (Deben, U. D. R., Mondon). La justificación por el Gobierno se buscaría en la experiencia y contacto de estas personas con el interés nacional, que puede contrarrestar un posible acentuamiento de los intereses particulares (Jeanneney). La crítica, que se repetirá después en otras ocasiones, señala que con ello se favorece la posición de una clase política de «notables».

La discusión básica se planteará en relación con el carácter de Cámara única y, sobre todo, en relación con el papel de los representantes socio-profesionales.

Jeanneney se pronuncia por el predominio de los «elus du sol» en una Cámara única. Reconoce que el voto de los ingresos y gastos

ha de depender exclusivamente de estos representantes. (Entrevista concedida a André Passeron, *Le Monde*, 10-XII-1968). Entiende que no debe haber dos Cámaras, pues esto tendría por consecuencia el que las opiniones de los representantes socio-profesionales no fuesen tenidas en cuenta, según ha demostrado la experiencia.

Dejando a un lado el problema del sufragio, la crítica se dirigirá contra este sistema unicameral e incluso contra la presencia de los representantes socio-profesionales.

Se propone una sola Cámara, pero integrada por dos secciones (Ve-drines, P. C.); el Consejo debería ser elegido por sufragio universal, con exclusión de las categorías socio-profesionales (Granet, U. D. R.); dos Cámaras, siendo elegida la primera por sufragio universal, y la otra, de carácter consultivo, que represente intereses económicos y sociales (Valbon, P. C., artículo aparecido en *Le Monde*, 11-XII-1968, «Pour une réforme démocratique»). En todo caso, aun admitidos los representantes socio-profesionales existe acuerdo casi total, incluido el Gobierno, sobre el papel preponderante de los «*elus du sol*».

Jeanneney justifica el papel de los representantes socio-profesionales en una especial consideración del poder deliberante. Este incluye no sólo la función de adoptar acuerdos, sino también el emitir dictámenes, consultas y consejos. En esta última función encuentran su lugar adecuado los representantes socio-profesionales.

Guichard (Ministro), comentando la encuesta que con carácter previo fue sometida a las entidades territoriales, indica que respecto a la función de los representantes socio-profesionales un 40 por 100 se pronunció por limitarlos a una función consultiva, y un 47 por 100 en favor de atribuirles los mismos poderes que a los «*elus du sol*».

Se criticará, en todo caso, este atisbo de corporativismo afirmando que De Gaulle aspira a entregar la Administración en manos de los monopolios (Valbon, P. C., art. citado, y Diromea, P. C.). Los representantes socio-profesionales no pueden representar el interés general (Sanguinetti, U. D. R.).

A pesar de estas críticas, parece haber una tácita aceptación del sistema propuesto sobre la base de predominio de los «*elus du sol*», en otros parlamentarios. Mayor oposición encontrará el sistema de sufragio.

Los Consejos, según Jeanneney (*Le Monde*, 10-XII-1968), deberán tener cierta autonomía para autorregularse el ejercicio de ciertas funciones que les reconozca la ley, pero adoptando ciertas precauciones respecto al orden del día, duración de las sesiones y papel del Pre-

fecto en estos asuntos. El proyecto no precisa ninguna de estas cuestiones. Un principio que tiene presente el Gobierno, es la despolitización de los Consejos regionales. Su composición debe ser de tal forma que evite las luchas políticas (Couve de Murville).

Fuera del Parlamento también se pronunciarán algunas opiniones. Como propuesta curiosa señalamos la de la «Conferencia de los Movimientos Regionalistas» (C. M. R.), que agrupa representantes de Bretaña, Occitania, Córcega, País Vasco, Flandes, Saboya, Alsacia y Normandía. Propone que al lado de la Asamblea única se constituyan «Consejos culturales» que extenderán su competencia a la educación, actividades e inversiones socio-culturales, «mass media», y desarrollo de las lenguas regionales y características etno-culturales.

Sus atribuciones se tratarán, en general, en relación con las competencias regionales.

3. SUFRAGIO.

La cuestión del sufragio será una de las más discutidas en el debate parlamentario y fuera de él. Cuestión controvertida será el sistema de sufragio a adoptar para la designación de los «elus du sol» y los representantes socio-profesionales.

La postura del Gobierno es la adopción de un sistema de sufragio universal indirecto para los representantes de las entidades territoriales. El colegio electoral estará constituido por los consejeros generales de los Departamentos y los representantes de los Consejos comunales. El sistema podría ser mayoritario a una vuelta, según Jeanneney. Para los representantes socio-profesionales únicamente se dice que serán designados por las propias organizaciones, aclarándose que éstas no tendrán ninguna facultad de remoción de dichos representantes, pues representan no a la organización a la que pertenezcan, sino a la categoría socio-profesional en su conjunto. Por ello si alguno de estos representantes dejara de pertenecer a la organización durante su mandato, continuaría en su ejercicio a pesar de su desvinculación de la entidad.

La primera crítica señalará que el sistema de sufragio propuesto favorece la permanencia en el poder de una clase política de «notables» cerrando el acceso a nuevas promociones y desinteresando al pueblo francés en la reforma (Pisani, U. D. R.: *Combat*, editorial 12-XII-1968; *Le Populaire*, sin fecha, artículo de Claude Fuzier).

Jeanneney contestaría durante el debate, que en realidad el pueblo francés, incluso en un sistema de sufragio directo, elegiría a las mismas personas.

Guichard reconocerá que en la encuesta previa al proyecto, la mayoría de los consultados se pronunciaron a favor del sufragio universal directo. La justificación del sufragio indirecto, hecha por Jeanneney, es débil. Además de lo dicho, empleará el argumento de la posible agitación política en una elección de colegio electoral tan amplio.

Al sistema de sufragio indirecto, sobre todo en su modalidad de lista mayoritaria a una vuelta, se le reprocha implícitamente su intención de cerrar el acceso a la oposición al Consejo regional. Jeanneney niega esta intención afirmando la necesidad de que la oposición haga oír su voz en los Consejos regionales (entrevista a André Passeron en *Le Monde*, 10-XII-1968). El partido comunista propone un sistema de representación proporcional y sufragio directo (Valbon; Waldeck L'Hullier: *L'Humanité*, 10-XII-1968).

El acuerdo en esta materia se extiende al reconocimiento del sufragio universal (bien indirecto, según el Gobierno; bien directo, según sus críticos).

El desacuerdo con el proyecto será más amplio en lo que se refiere a los representantes socio-profesionales. Aparte de las posiciones contrarias a su reconocimiento, ya citadas, la postura mayoritaria se inclina por la designación de estos representantes por sufragio universal, o a lo más por los colegios intermedios de las propias organizaciones. Apenas se oyó ninguna opinión en favor de su designación por la cima de su organización.

Implícitamente se afirma que las cimas jerárquicas de las organizaciones están anquilosadas, dominadas por oligarquías. Jeanneney tendrá que defender dichas organizaciones de estas acusaciones afirmando su vitalidad. A veces se dice que el proyecto pretende reafirmar las entidades intermedias «contestadas» en mayo de 1968 (Geagnet, U. D. R.). Deberían ser designados por Asambleas intermedias o Comités de empresa (Poujade, U. D. R.).

Jeanneney reconoce que el Comité central de la U. D. R. se pronunció en favor de la elección de los representantes socio-profesionales. Reconocerá que es ésta una de las cuestiones más delicadas del proyecto. Afirmará que las organizaciones no están petrificadas y que, en todo caso, gozarían de ventaja a efectos de la propaganda. Guichard informará a la Asamblea Nacional que en la encuesta previa un 42 por 100 de las opiniones se pronunciaron a favor de su designación por los órganos representativos de las organizaciones, 31 por 100 en favor

del sufragio directo y un 27 por 100 en favor de colegios electorales intermedios.

Cierto sector de la U. D. R. se pronunció en favor del sufragio universal directo, dividiendo al efecto los electores en varios colegios electorales en función de determinadas categorías socio-profesionales. (Geanet, U. D. R.; Siogier, U. D. R.: *Le Monde*, 15-16-XII-1968).

Habrán algunos que no estimen necesario el sufragio directo para los representantes socio-profesionales (Bernard de Plas, artículo *Le Monde*, 10-XII-1968) en base a que su papel será meramente consultivo.

En otro sentido se pide una representación igualitaria de los diversos Departamentos en el Consejo regional. El proyecto en esta cuestión no es explícito. El problema se ha de plantear respecto a los diputados (caso de alcanzar un número superior a los asientos que tengan concedidos en el Consejo) y a los representantes territoriales. Se pide una representación mínima, cuasi-federal, para los Departamentos.

Jeanneney explicará durante el debate las líneas generales del sistema. Uno o dos asientos en el Consejo deberán ser atribuidos a cada Departamento. El resto se repartirá a prorrata en función de la población. Ha de tenerse en cuenta que las grandes ciudades tendrán su propia representación. Si cada Departamento tiene derecho a cinco asientos y su población asciende a 500.000 habitantes, cada 100.000 habitantes elegirá un consejero. Toda ciudad de 100.000 habitantes elegirá entonces un representante. Por ello la población de una gran ciudad con derecho a representación variará según la población de los Departamentos.

En cuanto a las categorías socio-profesionales, Jeanneney, a título de hipótesis, formula las siguientes: agricultores, asalariados, empresarios, familias, Universidad, profesiones liberales y organismos sociales.

IV. COMPETENCIAS

Las competencias de una región se extenderán únicamente a materias económicas, sociales y culturales. Las regiones administrarán su propio presupuesto, integrado por los recursos a que se hará referencia.

En el aspecto cultural ya se ha citado la propuesta de la «Conferencia de los Movimientos Regionalistas» (*Le Monde*, 11-XII-1968) que propone extender la competencia regional a la educación, activida-

des e inversiones socio-culturales, «mass media» y desarrollo de las lenguas regionales y características etno-culturales; también se propone la constitución de un banco regional de información acompañado de un centro de tratamiento de la información (Valleire, U. D. R.).

Según Jeanneney, las competencias regionales se extenderán fundamentalmente a las inversiones escolares, sanitarias, sociales, agrícolas, transportes, viviendas, formación profesional. Asimismo a funciones desempeñadas actualmente por el Estado, como dirección de obras y administración de subvenciones a Departamentos y Municipios. Será de su competencia la elaboración de programas de inversión plurianuales y coordinados al Plan nacional. La potestad reglamentaria corresponde al Prefecto de la región. Pero el Consejo regional, según Guichard, intervendrá de alguna manera en la elaboración de disposiciones reglamentarias. Cuando una ley de contenido económico prevea distintas reglamentaciones, para su aplicación, según las regiones, deberá someterse a dictamen del Consejo. Deberá ser consultado también el Consejo cuando se trate de aplicar un decreto por el Prefecto.

Las competencias regionales implican la clasificación posterior de las inversiones en tres categorías: las correspondientes al Estado, a la región y a los demás entes territoriales.

En relación con los entes territoriales inferiores y aparte de la discusión sobre el mantenimiento del Departamento, la corriente, al parecer dominante, entiende que la descentralización debe llevarse a los últimos escalones territoriales. En ningún caso deberán ser recordadas las competencias de los Departamentos y Comunas (afirma Chauvin, Unión Centro, *Le Monde*, 11-XII-1968). Las competencias transferidas deben corresponder al Estado.

V. RECURSOS FINANCIEROS

La región deberá ser dotada de recursos para hacer frente a las competencias que se le transfieran. Estos recursos se atribuirán en los siguientes conceptos, según Guichard (Ministro delegado para «l'aménagement du territoire»):

- a) Impuestos del Estado, transferidos a las regiones sin afectación especial.
- b) Subvención global, en base a los programas regionales de inversión, según una base objetiva de repartición.
- c) Subvenciones sectoriales.
- d) Empréstitos.
- e) Fondo de compensación («perequation»).

La primera duda planteada en el debate parlamentario surge en relación con la conveniencia de que las regiones dispongan de impuestos específicamente regionales. Para unos, una fiscalidad propia debería ser la base de la responsabilidad de la región (Poujade, U. D. R.). Sin embargo, predomina el deseo de no provocar una presión fiscal suplementaria. Esta es la postura del Gobierno, que no es objeto apenas de discusión.

El proyecto no especifica los impuestos del Estado transferibles. Se propone por algún parlamentario la transferencia de un porcentaje de la recaudación de la T. V. A. («Taxe sur le Valeur-Ajoutée»), e incluso el establecimiento por las regiones de un recargo sobre el impuesto de sociedades a fin, este último, de cubrir sus empréstitos (Waldeck L'Hullier, P. C.). El porcentaje transferible de la T. V. A. podría ser de un 5 a un 10 por 100 (*Combat*, 17-XII-1968).

La Hacienda regional ha de girar fundamentalmente alrededor de las subvenciones sectoriales y globales. Los Departamentos ministeriales conservarán en sus presupuestos las partidas de inversión que serán transferidas a las regiones en función de los sectores que se declaren de su competencia. El reparto de las subvenciones deberá hacerse con arreglo a criterios objetivos, según Jeanneney. Como es lógico, estas subvenciones estarán afectadas a un cierto sector de inversión. Las regiones decidirán sobre su localización geográfica y características.

La subvención global, no afectada, se distribuirá también con arreglo a criterios objetivos. Puede ser ésta incluso la que predomine en los primeros pasos de la reforma.

El sistema permanecerá abierto a ulteriores perfeccionamientos. Exige una modificación importante en las técnicas financieras a nivel central. En todo caso, la vía subvencional no se considera definitiva por alguna opinión. Se llega a decir que la reforma regional será efectiva el día en que el Estado no otorgue ninguna subvención, porque no retenga de la masa fiscal más que lo que sea necesario para gestionar los asuntos de su competencia, dejando el resto, es decir, lo esencial, a las regiones, y por su conducto a las Comunas. Entonces las Comunas serán restablecidas en su mayor edad (Claudius Petit, P. D. M.).

En cuanto al empréstito, no es considerado por el Ministro Guichard como viable en los primeros pasos de la reforma. Ello se debe, en su opinión, a lo sobrecargado del calendario financiero y a las dificultades que se presentarían a las regiones para amortizarlo. Carentes las regiones de recursos propios, deseándose no incrementar

la presión fiscal, el empréstito afectaría a su amortización la subvención global, que, a primera vista, debería ser un recurso que permitiera una cierta flexibilidad a la región en su actividad inversora.

Con relación a la «perequation», debe entenderse que la reforma regional, según diversas opiniones, no debe significar un reparto de la penuria. El desarrollo de las regiones deberá lograrse en provecho del conjunto y no a expensas de las más avanzadas (Jeanneney).

El sistema, como hemos visto, descansa fundamentalmente en la técnica subvencional. ¿Cómo va a funcionar? Según Jeanneney, el problema no consiste en determinar la cantidad a que ascenderán las subvenciones. Lo que importa evitar es que las subvenciones sean concedidas en función de las operaciones propuestas por las regiones. La distribución deberá hacerse a nivel nacional y en base a criterios objetivos que permitan a las regiones pobres recibir más que las ricas. El autofinanciamiento de las regiones sólo se podrá lograr progresivamente.

Según la propuesta de un parlamentario, podrían transferirse a las regiones el 35 o el 40 por 100 de las inversiones del Estado. (Robert-André Vivien: *Le Monde*, 14-XII-1968).

Lo cierto es que los Planes de inversión regionales funcionarán como una desmultiplicación del Plan y no al contrario, es decir, que el Plan nacional no será la suma de los regionales. Esto exige, a la hora de determinar las inversiones necesarias en el Plan nacional, contactos previos entre las autoridades centrales y las regionales.

El diario *Combat*, 17-XII-1968, estima que «los aspectos económicos de la reforma regional son los que quedan más imprecisos». A título de ejemplo señala algunas cuestiones que no quedan resueltas, por ejemplo: la atribución a las regiones de diversos sectores de inversión exigiría que se concretase si además de las inversiones de primer establecimiento se transfiere también la conservación de las que están en funcionamiento y los fondos necesarios. Como es lógico, concluye que la imprecisión de las reformas financieras repercute sobre la clara efectividad de toda la reforma.

VI. DESCENTRALIZACION

En general la opinión de los diputados que tomaron parte en el debate parlamentario se pronuncia a favor de la descentralización administrativa.

M. Jeanneney, Ministro de Estado, repite en diversas ocasiones

durante el debate parlamentario que la unidad nacional no debe considerarse puesta en tela de juicio. La República Francesa continúa siendo una e indivisible. La reforma regional no afecta a la unidad nacional; por el contrario, la refuerza. La falta de conocimiento y comprensión entre los franceses sí puede afectarla. «La unidad nacional no está en cuestión», dirá Couve de Murville.

Robert Poujade (U. D. R.), en nombre de su grupo, considera que la centralización, instrumento fundamental de la formación de Francia como nación, ha alcanzado su apogeo. Es preciso introducir rectificaciones.

A través del debate parlamentario muy pocos diputados se opondrán a este planteamiento: es preciso descentralizar.

Excepciones, sin embargo, se darán algunas. La más expresiva será la representada por N. Sanguinetti (U. D. R.).

Sanguinetti, inspirado en una antropología francesa profundamente pesimista («somos un pueblo profundamente dividido consigo mismo», afirma), y considerando a la descentralización en la línea del progreso y causa de la existencia de Francia, se opone a la descentralización.

«Vemos (dice) hoy día un Estado dispuesto a renunciar a un cierto número de sus prerrogativas y un régimen que rehusando legítimamente a una Europa supranacional, se prepara a provocar una Francia supranacional».

Además entiende que la descentralización no toca lo esencial de la Administración moderna. «Descentralizando, no desconcentraréis, porque no tocáis lo esencial de la Administración. La burocracia es una consecuencia del proceso de socialización».

La postura de Sanguinetti no encuentra apenas eco. Sin embargo, aun exceptuando e incluso deseando la descentralización, surgen diversas reservas en cuanto a que efectivamente se logre lo que se desea.

M. Pleven (P. D. M.) considera que debería seguirse una reforma escalonada en tres fases: la desconcentración sin consecuencias financieras; atribución de recursos a las regiones; descentralización. Considera necesaria una reforma de las Comunas y de las Haciendas locales. La desconcentración debe ser radical, más allá de la capital de la región, para evitar un nuevo centralismo regional. A ello contestará M. Jeanneney señalando que la desconcentración simple es una transferencia de tecnocracia que hace necesario introducir un sistema de control político que estaría representado por el Consejo regional.

Sobre el riesgo de un centralismo regional y la necesidad de una reforma comunal previa se pronunciarán diversas voces:

Robert Poujade ha pedido la reforma comunal con carácter previo a la regional. No habrá reforma regional verdadera sin una reforma comunal que conceda una verdadera libertad a las Comunas (Claudius Petit, P. D. M.). Pretender remediar el burocratismo por el expediente de constituir instituciones descentralizadas es eludir el verdadero problema (De Grailly, U. D. R.). Deberá evitarse que se constituyan unas simples administraciones superpuestas a la del Estado (Nungesser, U. D. R.). La participación de los ciudadanos exige una reforma administrativa en profundidad (Hebert, U. D. R.). Debe evitarse que la capital regional sustituya a París; la descentralización debe extenderse a todas las Entidades locales (Maurice Faure).

También se duda de que el proyecto sea auténticamente eficaz en orden a la descentralización. Las medidas de regionalización parecen «demasiado tímidas, demasiado prudentes». Debe emprenderse con más vigor el desarrollo de la «personalidad regional» (Cranet, U. D. R.).

En otra dirección, también aparecerán algunas opiniones que vean riesgos, no previstos en el proyecto, como consecuencia de la descentralización (v. gr. atomización del Plan, politización de las estructuras locales, vuelta al régimen de «notables», etc.).

VII. DIMENSION DE LA REGION

La reforma regional se apoya en las 21 regiones existentes. El origen, como es sabido, de estas regiones se conecta con la regionalización del Plan y sirvieron para la elaboración por el Comisariado del Plan de los Planes regionales. Su implantación se remonta a los años 1957 y 1959-1960.

La dimensión de la región vendrá determinada por su funcionalidad. En esto no hay total acuerdo.

Hay quien resalta la funcionalidad económica de cara a Europa: La región debe favorecer una vida económica moderna frente a la C. E. E. (Poniatowski, republicano independiente; Chauvin, Unión Centro). Para otros la región debe permitir la expresión de una personalidad regional, de un alma o de una cultura (Ollivre, P. D. M.). Regiones a escala humana, no europea (Pleven, P. D. M.).

Se plantea asimismo el problema de la supervivencia o no de los Departamentos. Departamentos y regiones no pueden coexistir, por lo que se postula 25 ó 30 regiones desconcentradas (Douzans, P. D. M.).

Debe prepararse la desaparición de los órganos departamentales (Deven, U. D. R.). Otros entienden que el Departamento no es una estructura superada, que es preciso reformar sus poderes (Waldeck L'Hullier, P. C.).

Pisani (U. D. R.), en su condición de Presidente del Consejo Nacional de Economías Regionales, en conferencia pronunciada en Lille (*Le Figaro*, 14-XII-1968), ilustra el problema. Existían, según él, dos hipótesis: *a*) constituir 45 Departamentos-regiones (sobran entonces los Departamentos), o *b*) constituir ocho o diez grandes regiones (los Departamentos podrían conservarse). Reprocha al Gobierno no haber seguido ninguna de estas hipótesis y seguir una vía media sin ningún fundamento.

Guichard, por su parte, considera prematuro la formación de ocho o nueve grandes regiones alrededor de metrópolis de equilibrio. Es conveniente esperar a que estas metrópolis alcancen suficiente dinamismo para que estén en condiciones de irradiarlo a sus regiones. Señala que la reforma es perfectible y que los límites regionales son suficientemente permeables como para permitir cualquier colaboración sobre cuestiones de preocupación común. En el mismo acto el Alcalde de Nantes, senador, expresa el deseo de Nantes a convertirse en capital de una amplia región oeste y expone su temor de que los límites regionales terminen por aislar a cada región en sí misma.

Se dan, sin embargo, algunas opiniones en favor del «statu quo», y otras que piden la variación de algunos límites por segregación o fusión de las existentes, o bien piden el «status» de región para algún territorio ultramarino.

Jeanneney, relacionando el problema de la dimensión regional con el principio de la unidad nacional, afirmará, terminado el debate parlamentario, que ocho o diez regiones puede que afectara a la unidad nacional. «Se puede desear a Europa (dirá), pero es una Europa sin Estados a lo que nos conduciría un conjunto de regiones demasiado grandes».

También son varias las opiniones que se muestran partidarias de la exclusión de París de la reforma regional. El proyecto prevé el sometimiento de París al Derecho común, salvo algunas excepciones.

Parece desprenderse del debate que el proyecto no sigue ningún concepto de región «a priori». Ya se ha dicho que no se acepta la región como zona de influencia de una metrópoli de equilibrio, al menos por el momento. Tampoco se acepta la región como entidad

cultural (se deriva esto de las numerosas propuestas de enmendar los límites de ciertas regiones, v. gr. Bretaña o Normandía).

VIII. PLANTEAMIENTO POLITICO

La reforma regional se yuxtapone a la reforma del Senado, para ambas ser sometidas, según el propósito del Gobierno, a referéndum. Esto no quiere decir que a la Ley de Reforma regional se pretenda darle carácter constitucional.

Este hecho provoca una distorsión de las actitudes frente a la reforma regional y un cierto pesimismo en lo que se refiere a la discusión parlamentaria del proyecto. Por ello es comprensible que se atribuya al proyecto de reforma regional una intención política no confesada. Se indica que en el modo de llevar la reforma se manifiesta una intención política, en vez de plantearse el problema a un nivel de reflexión profunda con vista a una remodelación de Francia (Claude Furzier, en *Le Populaire*, sin fecha). «Si el Gobierno quiere que la regionalización no aparezca simplemente como la máscara puesta a una transformación del Senado, sino como una modificación verdadera de las relaciones entre el poder central y las entidades regionales, que no se contente con una pequeña reforma» (Bernard de Plas, en *Le Monde*, 10-XII-1968).

El sometimiento a referéndum es motivo de crítica. *Aurore* (11 diciembre 1968) resalta el carácter complejo y ambiguo de lo sometido a consulta. Puede aceptarse la reforma regional y rechazarse la del Senado. De Gaulle pide un cheque en blanco. Se pregunta refiriéndose a De Gaulle: «¿Despreciará ya esta enorme mayoría parlamentaria para querer dirigirse a esta otra legitimidad que él califica de superior?» El referéndum, y en general el planteamiento de la reforma, provoca la oposición tanto de la derecha como de la izquierda. Giscard d'Estaing pide que no se celebre referéndum alguno en 1969 (*Le Figaro*, sin fecha).

La contestación a Giscard d'Estaing no se hará esperar. El «Mouvement pour la participation», de tendencia gubernamental, afirmará tajantemente: «suprimir el referéndum equivale a retirar la palabra al pueblo» (*Le Figaro*, 10-XII-1968). *Combat* da reseña de esta contestación y de la postura a favor del referéndum de *La Nation*, órgano de la U. D. R.

El resto de la opinión periodística se reparte entre posturas con-

trarias al referéndum, o dudar sobre la oportunidad y conveniencia del mismo.

Couve de Murville justifica en la Asamblea el referéndum, en razón de la importancia de la reforma. Por otro lado, los sucesos de mayo constituyen en gran parte el fondo de todas las opiniones. Se afirma por el Gobierno que el propósito de reformar las regiones era anterior a mayo de 1968, aunque se reconozca que estos sucesos han acelerado el proyecto.

IX. CONCLUSION

La reforma regional aparece inscrita en una maniobra política de carácter marcadamente personalista. Técnicamente, según se infiere del debate parlamentario, hay aspectos no suficientemente precisados y dudas sobre el eventual logro de los objetivos propuestos.

Todos se encuentran conformes sobre la necesidad de proceder a la descentralización de la Administración francesa (salvo contadísimas excepciones, como Sanguinetti). El desacuerdo surge en el grado y ritmo de esta descentralización. Surge asimismo el desacuerdo sobre la eventual eficacia del proyecto sometido a cuestión.

Es en este sentido que el proyecto resulta un tanto ambiguo. No se ve claramente en qué fundamentos se apoya, qué concepción le informa. El contexto político de la reforma no hace sino acentuar su ambigüedad.

La impresión final de los órganos de opinión no es, ni mucho menos, optimista. «La Francia del mañana, por más de una razón, se parece demasiado a la de ayer» (*Combat*, editorial, 12-XII-1968). La reforma se sitúa «en el deseo de acrecer la participación de los ciudadanos y de las actividades sociales y económicas, mucho mejor en la vida de las regiones que en la elaboración de las leyes, sobre todo de las que les conciernen directamente» (*Le Monde*, 13-XII-1968). La descentralización es contrapesada por la designación gubernativa del Prefecto y el sistema de competencias tasadas (ídem). El debate parlamentario sobre la reforma propuesta ha sido un golpe en el aire, no ha aportado nada nuevo (*Combat*, 16-XII-1968).