

Nuevas perspectivas en la ordenación regional francesa (*)

353.047 (44)

por

FRANCISCO SOSA WAGNER

Doctor en Derecho. Profesor Adjunto de la Universidad de Bilbao.

SUMARIO: I. ANTECEDENTES: 1. EXPERIENCIAS Y PROYECTOS ANTERIORES A LA II GUERRA MUNDIAL. 2. LA FÓRMULA REGIONAL DEL RÉGIMEN DE VICHY. 3. LA REGIÓN, MARCO DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. 4. ALCUNOS SUPUESTOS SINGULARIZADOS: PARÍS Y LA BASSE-SEINE.—II. EL PROYECTO DE REFORMA REGIONAL DE 1969.—III. LA RECIENTE LEY DE 9 DE JUNIO DE 1972: 1. EL REPLANTEAMIENTO DEL TEMA REGIONAL TRAS EL REFERÉNDUM. 2. EL TEXTO GUBERNAMENTAL. DISCUSIONES PARLAMENTARIAS Y RESULTADOS: A) *La Región, establecimiento público*. B) *Competencias regionales*. C) *La administración de la Región*. D) *Recursos financieros*. E) *Especialidades de las Regiones de Córcega y París*.

I. ANTECEDENTES

1. EXPERIENCIAS Y PROYECTOS ANTERIORES A LA II GUERRA MUNDIAL.

Un elemental excursio histórico en el tema de la adopción legislativa de las fórmulas regionales indica que las primeras experiencias de este signo datan del período que abarca la dilatada III República francesa, que las instrumenta con un carácter embrionario, pues constituyen un tímido trasunto ordina-

(*) Este trabajo fue presentado como comunicación al Congreso de Profesores de Derecho administrativo celebrado en Taormina los días 9 al 12 de noviembre de 1972.

mental de un clima de opinión que plasmó especialmente en estudios realizados por cultivadores de disciplinas a menudo alejadas de las que afectan directamente al estudio de la Administración pública y ubicadas preferentemente en el seno de disciplinas como la geografía, la geología y otras con ellas conexas.

Así, por ejemplo, ya en 1818 OMALIUS D'HALLOY (1) preconizaba la creación de «grandes Departamentos» que luego concretaría en siete Regiones; RAULIN, conocido geólogo del XIX, propuso la división del territorio francés en 21 Regiones naturales (2); RANDOT previó la posibilidad de crear 25 Regiones e incluso llegó a materializar sus aspiraciones en un proyecto de ley, como luego veremos (3); VIVIEN en sus *Estudios administrativos* pensaba que «el territorio de los Departamentos es muy estrecho y su número demasiado elevado: por ello han debido ser adoptadas circunscripciones más amplias en algunos ramos de la Administración pública, por lo que sería conveniente la generalización de estas técnicas» (4). Incluso el filósofo Augusto COMTE en su *Sistema de Filosofía positiva* dividió imaginariamente el país en 17 intendencias.

Estas especulaciones, sin embargo, tuvieron escaso eco en el área de los medios oficiales, pues si se excluye un larvado intento legislativo de NAPOLEÓN III, que no pasó del Consejo de Estado, es ésta una época en que se consolida preferentemente la obra del reparto espacial iniciada a partir de la Revolución que articuló la división del territorio en Departamentos sin concesión alguna a la diferenciación o especialidad, y que si bien en un principio se gestionaron según fórmulas democráticas, quedarían luego estructurados, tras la famosa legislación del año VIII, de forma jerárquica, pues la línea de mando, iniciada en el Poder central, tendría su correspondiente proyección perifé-

(1) OMALIUS D'HALLOY, *Notes sur les divisions géographiques*, París, 1844. Dato éste como los citados en las notas inmediatamente posteriores tomados del excelente libro de M. BOURJOL, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, París, 1969, a quien sigo en diversos puntos de este trabajo.

(2) RAULIN, *Géologie de la France*, París, 1847.

(3) RANDOT, *De la grandeur possible de la France*, París, 1851.

(4) VIVIEN, *Etudes administratives*, París, 1852.

rica en Prefectos y Alcaldes nombrados y separados libremente (5).

Sólo pueden señalarse como experiencias supradepartamentales (o interdepartamentales)—que no regionales propiamente dichas—las contenidas en las leyes de 8 de julio y 15 de agosto de 1791 que organizaron la Administración territorial del Ejército que luego irían completando durante el Consulado las divisiones judiciales, durante el Imperio las académicas y así sucesivamente hasta delinear un abigarrado cuadro en que se contemplan la utilización de ámbitos superiores al Departamento clásico de una forma incoherente por parte de las más diversas parcelas de la Administración pública.

Posteriormente y en el quicio de los siglos XIX y XX se subrayarían los movimientos de opinión de signo regionalista que consiguieron aglutinarse, precisamente en el año 1900, en torno a la «Federación Regionalista francesa», crisol de posturas coincidentes en las aspiraciones regionales pero escasamente unidas desde una perspectiva política más amplia, pues en él tienen asiento personalidades procedentes de sectores tradicionalmente conservadores—que serían curiosamente el caldo de cultivo más idóneo de las tesis regionalistas—hasta algunos socialistas—Louis BLANC o incluso Leon BLUM—, pasando por el federalismo anarquizante de PROUDHON (6).

Desde la perspectiva de la historia legislativa hay que llegar a 1871 para que se discuta en la Asamblea francesa el primer proyecto de ley de resonancias típicamente regionalizadoras: me

(5) Para toda esta materia, cfr., además de los manuales y tratados al uso, entre una amplia literatura, LAMERRE, «L'ancienne centralisation française», en los *Mélanges à Hauriou*, págs. 509 y sigs.; PONTEIL, *Napoleon I et l'organisation autoritaire de la France*, París, 1956; clásico sigue siendo al efecto el libro de CHAPMAN, *The Prefects and Provincial France*, Londres, 1955 (cuya traducción española fue hecha por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. LORENZO-VELÁZQUEZ, Madrid, 1959); en España, por todos, la reciente reedición de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972.

(6) El libro de obligada consulta es el de FLORY, *Le mouvement régionaliste français*, París, 1966; AMADE, *L'idée régionaliste*, Perpignan, 1912; CHARLES-BRUN, *Le régionalisme*, París, 1911; HENNESSY, *Régions de France*, París, 1916; un breve resumen en España, MARTÍN MATEO, *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, pág. 222.

refiero a la proposición RANDOT que aspiraba a dividir el territorio nacional en 24 Provincias, unidades éstas aglutinadoras de varios Departamentos. Su mando sería detentado por un Gobernador nombrado—y revocado—por el Jefe del Poder ejecutivo asistido por un Consejo de Gobierno y un Consejo provincial y cuyas competencias versarían fundamentalmente en la ordenación y ejecución de los trabajos regionales y en la construcción y entretenimiento de los establecimientos cuyo interés rebasara el ámbito normal del escalón departamental clásico, confiándose al mismo tiempo poderes o atribuciones políticas caso de producirse circunstancias excepcionales.

El proyecto RANDOT no llegó a gozar de la sanción de la Asamblea, por lo que las aspiraciones regionalistas debieron conformarse con el tímido intento de superación del cuadro territorial contenido en la ley de 1871, cuyo articulado institucionalizó un sistema de cooperación interdepartamental, que habría de articularse *ad hoc*, para todos aquellos supuestos en que interesara la utilización o conservación de obras o instituciones de carácter común.

Al proyecto RANDOT seguirían posteriormente, entre otros, la proposición HOVELACQUE, que preconizaba una amplia descentralización administrativa en los linderos casi de la solución federal; la proposición ROGNON, diputado socialista, que recomendaba a Prefectos regionales la gestión de 34 Regiones articulando una serie de técnicas de relación con el Poder central y ámbitos competenciales que recuerdan más la desconcentración administrativa que la descentralización propiamente dicha; no faltaron tampoco las propuestas de signo corporativista como la proposición HENNESSY, que aspiraba a concentrar en algunos centros de carácter regional la dirección de numerosos servicios, respaldados por una Asamblea regional en la que fuera sustituido el sufragio universal por la representación de categorías profesionales y de hombres competentes; entre las declaraciones de principios y proyectos gubernamentales propiamente dichos deben recordarse los de Arístides BRIAND, el regionalismo mixto—superposición de las Regiones a los Departamentos existen-

tes—de LEYGUES o el regionalismo como fórmula de federación de Departamentos que propuso el Gobierno POINCARÉ (7).

Al *Journal Officiel* sólo llegó, sin embargo, la creación en 1917 de las llamadas «Regiones Clementel», que posibilitaban las agrupaciones regionales de Cámaras de Comercio y que dieron lugar a la creación de agrupaciones permanentes bajo el nombre de «Regiones económicas» que ejercerían un relativo peso posteriormente y cuyo fruto más visible fue la Comisión para la explotación de las fuerzas hidráulicas de la Dordogne que abarcaba cinco Regiones y una sub-región (8).

2. LA FÓRMULA REGIONAL DEL RÉGIMEN DE VICHY.

Durante el régimen de Vichy (9) se produce un curioso renacimiento de las tesis regionales en descendencia directa de los proyectos de MAURRAS, que quería hacer de la Región una de las comunidades naturales de Francia y que adoptan un carácter *sui generis* consecuente con la estructura y la ideología autoritaria que animaba, a la sazón, al Estado francés.

Así se dictó la Ley de 19 de abril de 1941 que introdujo el escalón regional en el contexto de la clásica ordenación territorial francesa, colocando a su cabeza un Prefecto con dilatados poderes económicos—producción agrícola, industrial, abastecimiento, transportes, trabajo, etc.—y de policía que abarcaban, además de los clásicos poderes para mantenimiento del orden público, otros más amplios que le permitían incluso proceder a la suspensión de los funcionarios públicos.

Posteriormente, tanto el proyecto constitucional de 1942, que intentó, a la vista de los acontecimientos bélicos, liberalizar el régimen, como los trabajos realizados por la «Comisión de

(7) M. BOURJOL, *Les institutions régionales...*, cit., págs. 138 y sigs., y GRAVIER, *La question régionale*, París, 1970, págs. 33 y sigs.

(8) Vide F. JEAN-DESTHIEUX, *L'évolution régionaliste*, París, 1938; más recientemente, BOURJOL, *Les institutions régionales...*, cit., pág. 119, y GRAVIER, *La question...*, cit. págs. 46 y sigs.

(9) Cfr. M. GOBLET, *La formation des régions*, París, 1942; FAUCHER, *Des pays aux régions*, París, 1941; DOUEIL, *L'Administration locale à l'épreuve de la guerre*, París, 1948.

Provincias» del Consejo Nacional, establecieron la figura del Gobernador en cada Región como representante del Jefe del Estado apoyado por un órgano colegiado, el Consejo provincial. La Región que debía constituirse como «un centro de coordinación, de información y de acción para reforzar la autoridad del Estado, acelerar la decisión y preparar una renovación de la vida regional», no pasaría de ser un simple órgano desconcentrado de la Administración central.

Desde junio de 1944 y ya en pleno régimen de transición, desencadenado por el inminente desmoronamiento del Gobierno reflejo de la ocupación alemana, hasta el año 46, en que Francia vuelve a contar con una Constitución democrática, los Prefectos regionales de Vichy son sustituidos por los Comisarios de la República que detentarían los poderes inherentes a su condición de representantes del Poder en los momentos confusos de la liberación del territorio nacional, tanto en materia de orden público como en materia económica. Efímera sería su vida, pues en 1946 desaparecen como consecuencia fundamentalmente de las tensiones políticas surgidas a la terminación de la contienda entre el General DE GAULLE y la mayoría de la Asamblea constituyente que acabaría provocando, como se sabe, el apartamiento de aquél del Poder.

3. LA REGIÓN, MARCO DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

Durante la IV República y a pesar de que la unidad regional no tiene cabida entre las organizaciones territoriales previstas en la Constitución aprobada, que debía ordenar la vida política de la Nación hasta 1958, éstas se van introduciendo en el panorama jurídico positivo francés al hilo precisamente de una nueva comprensión de la actividad conformadora de la Administración pública: dos son los objetivos para los cuales se utilizará preferentemente el marco regional, la planificación económica y la ordenación del territorio, pues cada día se hace más impensable que las macrodecisiones económicas que son pensadas y

ejecutadas para lograr un adecuado equilibrio intersectorial y espacial, dinamizador de las potencialidades económicas nacionales y corrector de sus disfunciones, puedan adoptarse en el marco estrecho de los Departamentos tradicionales. La necesidad de un área más amplia, cuyos vínculos de cohesión vengan dados por datos históricos, culturales, económicos o de integración urbana, se hace aceleradamente más imperiosa y a este reto intenta responder precisamente la ordenación normativa francesa (10)

Las experiencias en este sentido se inician con el Decreto de 30 de junio de 1955 que crea las llamadas «Regiones de programa» (11), cuya delimitación concreta en número de 22 se llevará a cabo por la Orden de 28 de octubre de 1956, inspiradas en cierta manera en los antiguos *Igame* (Ley de 21 de marzo de 1948, Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria), inicialmente creados para asegurar la coordinación entre las autoridades civiles y militares en materia de defensa del orden público y también en las «Regiones Clementel», antes indicadas, aunque la nueva ordenación trataría además de conjugar diversos factores como la zona de influencia de las grandes ciudades, las particularidades agrícolas, la estructura universitaria y el pasado histórico cuando se tratara de áreas sensiblemente cohesionadas por vínculos de esta naturaleza.

En 1958 comienza tímidamente el proceso de regionalización del Plan, para lo cual el Decreto de 31 de diciembre señala las reglas de aprobación de los «Planes regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio» instituyendo en el seno de la Administración central un Comité de Planes regionales.

(10) GRAVIER, *La question...*, cit., págs. 57 y sigs.; MONIER, *Région et économie régionale*, París, 1965, págs. 158 y sigs.; INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE GRENOBLE, *Aménagement du territoire et développement régional: les faits, les idées, les institutions*, 3 vols., 1965-1970; en España, MARTÍN MATEO, *El horizonte...*, cit., especialmente las págs. 211 y sigs. y la amplia bibliografía allí citada; recientemente, L. MORELL OCAÑA, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972, págs. 209 y sigs.

(11) ANTOINE, «Les régions de programme et la géographie administrative française», en *La Revue Administrative*, núm. 26, 1960, y en colaboración con VERCEROT, *Les régions de programme*, París, 1958.

El Decreto de 7 de enero de 1959 supone un importante paso para la puesta en práctica de los programas de acción regional establecidos, de acuerdo con la legislación de 1955, para promover «la expansión económica y social de las diferentes Regiones y en particular de aquéllas que sufran el subempleo», amén de constituir un vehículo de afianzamiento de la organización administrativa regional que quedó estructurada en torno a dos órganos fundamentales: las Conferencias interdepartamentales y los Prefectos.

A las primeras les fueron asignadas competencias tan amplias que apenas podían ser ejercidas en toda su extensión; así participaban—o debían participar—en la elaboración del Plan de desarrollo y en la coordinación de los estudios de los Planes regionales e incluso, después de la aprobación del IV Plan, en la formulación de la correspondiente rama regional que constituye, como se sabe, un complemento expresivo del proceso de desagregación regional del Plan nacional francés. El Prefecto, designado para presidir la Conferencia interdepartamental, podía recibir de cada Ministro delegaciones particulares en las esferas de sus respectivas competencias. Precisamente en aplicación de este texto, el Decreto de 2 de junio de 1960 estableció las agrupaciones de Departamentos llamadas «circunscripciones de acción regional»—concretamente veintiuna—y que han alcanzado un indudable arraigo.

A partir de 1961 se inicia en Francia una vasta operación de reestructuración administrativa que va a tener su correspondiente proyección en el ámbito que nos ocupa: tanto el Plan como las inversiones y el presupuesto, sometidos a experiencias regionalizadoras (12), conocerán su adecuada articulación organizatoria en el Decreto de 14 de marzo de 1964 que contiene una minuciosa normativa acerca de los poderes de los Prefectos, la

(12) En cuanto al presupuesto, en él aparece como desglose el reflejo de los gastos que en materia de inversiones se propone realizar el Estado en cada ejercicio para las distintas Regiones en que se divide el país y en cuanto al Plan éste deberá contener un apéndice relativo a las condiciones de desarrollo de las distintas Regiones; véase un resumen esclarecedor, MARTÍN MATEO, *La inserción del espacio en la planificación económica*, lección inaugural del curso académico 71-72 en la Universidad de Bilbao, octubre 1971, págs. 24 y sigs.; recientemente también ARIÑO ORTIZ, *Descentralización y planificación*, Madrid, 1972, págs. 123 y sigs.

organización de los servicios del Estado en los distintos Departamentos y la desconcentración administrativa.

Por lo que afecta al tema que aquí se analiza, debe retenerse que la nueva normativa configura el cargo de Prefecto de la Región, sustitutorio del antiguo Prefecto coordinador, nombrado por Decreto del Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro y del Ministro del Interior, previa deliberación del Consejo de Ministros. El Prefecto de la Región es al propio tiempo el Prefecto del Departamento donde se encuentra la cabeza de la circunscripción. Sus competencias—reforzadas por los Decretos de 10 de mayo de 1968—además de coordinar los servicios y establecimientos públicos regionales y de disponer de atribuciones en materia de defensa, de protección civil y de policía, se concentran fundamentalmente en la colaboración y ejecución de la política del Gobierno relativa al desarrollo económico y a la ordenación territorial, así como a preparar la sección regional del Plan y de vigilar su ejecución. Como «Consejo»—especie de Gobierno regional—actuaba la Conferencia administrativa regional.

Como órgano consultivo de la labor prefectoral quedó configurada la Comisión de desarrollo económico regional—*Coder* (13)—que aglutinaba representaciones locales, profesionales y de nombramiento ministerial directo con un talante más bien tecnocrático y que centró sus competencias—también reforzadas en 1968—preferentemente en la información sobre los aspectos regionales del Plan nacional, la elaboración de su sección regional y la distribución y afectación de aquellas inversiones públicas de incidencia regional.

4. ALGUNOS SUPUESTOS SINGULARIZADOS: PARÍS Y LA BASSE-SEINE.

París y su *entourage* ha gozado tradicionalmente de un régimen jurídico y orgánico diferenciado (14) como consecuen-

(13) MONIER, *Région et...*, cit., págs. 110 y sigs.; una crítica del sistema, entre otros, GRAVIER, *La question...*, cit., págs. 70 y sigs.; para el caso de Bretaña, M. PHILIPONNEAU, *La gauche et les régions*, París, 1967, págs. 119 y sigs.

(14) Consultense las actas de la TABLE RONDE DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCES POLITIQUES sobre *Paris et sa région*, 1966; H. PUGET, «Les nouvelles structures de la région parisienne», en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1965.

cia de la singular posición que la capital ocupa en el contexto espacial galo, producto de la fuerza centrípeta creada por el tradicional centralismo francés y también porque, como ha recordado LAUBADÈRE (15), no en balde París ha asistido al orto desde 1789 de todos los movimientos revolucionarios que han convulsionado más sensiblemente nuestro país vecino, lo que ha conducido habitualmente a una cauta derogación singular del derecho territorial general, más acorde con las necesidades y exigencias de la gran urbe.

Hasta 1959 el conjunto parisino estaba constituido por un Municipio, la ciudad de París, y un Departamento, el del Sena: precisamente en el seno del entramado interrelacional de ambos órganos es donde se hacían patentes sus singularidades específicas. En 1959 se introduce una novedad, pues fue creado, en superposición a las anteriores instituciones, el distrito de la Región de París.

La Ley de 10 de julio de 1964 operó una reforma que habría de implantarse gradualmente: la nueva normativa distingue entre la Región parisina, el distrito de la Región de París y la ciudad de París. La *Región parisina* está compuesta por la ciudad propiamente dicha y siete Departamentos a cuyo mando existe, desde la reforma introducida en 1966, un Prefecto de la Región nombrado por Decreto del Consejo de Ministros y cuyas competencias se centran preferentemente en la preparación de la rama regional del Plan, ordenación territorial, urbanismo, construcción y transportes. Una Conferencia administrativa regional asiste al Prefecto en su gestión; el *distrito de la Región de París* es un establecimiento público que reúne los antiguos Departamentos del Seine, Seine-et-Oise y Seine-et-Marne, así como sus respectivos Municipios; por último, la *ciudad de París*, «colectividad territorial de estatuto particular y con competencias de naturaleza municipal y departamental», está gestionada por el Consejo de París y en ella actúan como representantes del Es-

(15) LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, París, 1967, págs. 160 y sigs.

tado en la ciudad el Prefecto de París y el Prefecto de policía (16).

Por otro lado, en 1968 se creó un establecimiento público de ordenación con carácter industrial y comercial, aglutinador de los Departamentos del Eure y la Seine-Maritime, con el objeto de realizar los estudios y operaciones necesarios para poner en práctica nuevas directrices en materia de ordenación territorial y urbana.

El establecimiento es gestionado por un Consejo de administración compuesto por treinta miembros y un Director nombrado por Orden ministerial, ejecutor de los acuerdos del órgano colegiado. Al Prefecto de la Región compete la preparación de un programa plurianual de acción, así como la evacuación de una consulta anual al *Coder* acerca de la orientación general que deben seguir las actividades del establecimiento.

II. EL PROYECTO DE REFORMA REGIONAL DE 1969

Desde la instauración de la V República, cuya Constitución está, como se sabe, actualmente en vigor, se ha intentado en diversas ocasiones desde las filas parlamentarias abordar el tema regional utilizando una perspectiva de corte distinto al que generalmente adoptaban los textos gubernamentales. Así deben recordarse, entre otras, las proposiciones de los diputados MIRGUET y RISBOURG, cuya concepción regional se paralizaba tímidamente en su configuración como una simple circunscripción administrativa desconcentrada; la proposición PRELOT intentaba organizar las circunscripciones de acción regional como auténticas colectividades territoriales; una proposición, en fin, del Partido Comunista, defendida por DUCLOS, contenía ya intenciones claramente descentralizadoras (17).

Sin embargo, la reforma más importante, o por lo menos la que tuvo una audiencia o impacto mayor, se intentaría en 1969

(16) Una proposición de DUCLOS (PCF) de 22 de junio de 1967 tendió a democratizar las estructuras de la Región parisina.

(17) BOURJOL, *Région et Administration régionale*, París, 1970, págs. 415 y siguientes.

con el proyecto de ley que, presentado a referéndum, provocaría, tras su rechazo, la separación del Poder del artífice del régimen. El proyecto sometido a la consulta popular disponía de un contenido muy heterogéneo, pues en él se involucraban disposiciones constitucionales referentes a las colectividades territoriales y al Senado, disposiciones orgánicas referentes a este último y disposiciones legislativas ordinarias afectantes a la organización regional y a la elección de los Senadores (18).

Como precedentes más inmediatos de la situación planteada en 1969 debe recordarse el proyecto de mayo de 1968, frustrado por motivaciones políticas, el sondeo de opinión llevado a cabo con gran amplitud en el país, las discusiones parlamentarias y la campaña del referéndum que desencadenó un vivísimo debate entre partidos políticos, sindicatos, grupos de opinión y personalidades aisladas, buena muestra, sin duda, del impacto y el respaldo que el tema regional suscitaba (19).

En el proyecto sometido a referéndum—plebiscito según un dilatado sector de la opinión—de 27 de abril de 1969 se delineaba una configuración regional en la que ésta aparece, al tiempo que como una circunscripción administrativa del Estado, como una colectividad territorial «cuya misión es contribuir al desarrollo económico, social y cultural, así como a la ordenación de la parte correspondiente del territorio nacional».

Sus órganos estarían fundamentalmente constituidos por el Prefecto y el Consejo regional. Acerca del espinoso tema del nombramiento de la primera autoridad regional, el proyecto evi-

(18) Sobre el proyecto la literatura es muy amplia; puede consultarse INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE, *La réforme régionale et le referendum de 27 de Avril de 1969*, París, 1970; un estudio muy completo en BOURJOL, *Région et Administration...*, cit., págs. 327 y sigs.; en España, MARTÍN MATEO, *El horizonte...*, cit., págs. 229 y sigs., y el texto del proyecto traducido por GÓMEZ FERRER en *Revista de Administración Pública*, núm. 58, págs. 433 y sigs.

(19) *Vid.*, entre una literatura abrumadora, PISANI, *La région, pour quoi faire?*, París, 1969; PHILIPONNEAU, *La gauche...*, cit.; DURRIEU, *Régionaliser la France*, París, 1969; FOUGEYROLLAS, *Pour une France fédérale*, París, 1968; MAYER, *Féodalités ou démocratie?*, París, 1968; *Des structures pour la France*, París, 1969; SERVAN-SCHREIBER, *El poder regional*, Barcelona, 1971; «La pousée régionaliste en Europe Occidentale-L'Etat nation en question?», *Le Monde Diplomatique*, abril 1971. Un cuadro sumamente esclarecedor de las distintas posiciones polémicas mantenidas puede verse en BOURJOL, *Région et Administration régionale*, cit., págs. 420 y siguientes.

tó un pronunciamiento expreso, aunque dejó abierta la posibilidad de separar las funciones del Prefecto de la Región de las del Departamento en algunas Regiones-piloto. El Prefecto, pieza clave en la pretendida estructuración regional, como delegado del Gobierno tiene a su cargo los intereses nacionales, de control administrativo y de respeto de las leyes, con lo cual se supera su antigua esfera de competencias de carácter sectorial y restringida al ámbito de la política de desarrollo y de la ordenación territorial; como agente local debía disponer además de los poderes inherentes a este *status* de representación de la Región ante la justicia, en la contratación, etc., de sustanciosas competencias en el terreno de la preparación y presentación del presupuesto al Consejo regional, así como en la ejecución del mismo.

El Consejo regional quedaría delineado como poder deliberante en cuya composición intervendrían aquellos Consejeros elegidos por sufragio universal directo—representantes de la población en su conjunto—o indirecto—representantes de los Municipios y los Departamentos—, amén de Consejeros socio-profesionales que debían comprender las siguientes categorías: asalariados de los sectores público y privado, agricultores, empresas industriales, comerciales, marítimas y artesanales, profesiones liberales, familias, enseñanza superior e investigación, actividades sociales y actividades culturales. Las atribuciones del Consejo regional deberían centrarse en los aspectos relativos a la planificación, pues su consulta es obligatoria para elaborar los datos y la estrategia regional del Plan nacional de desarrollo, en el programa plurianual de infraestructura que deba ser realizado o cuando menos subvencionado por la Región, así como la votación del presupuesto regional presentado por el Prefecto, lo que constituye el punto de arribada del proceso abierto años atrás con la desagregación regional del presupuesto nacional.

Las deliberaciones y acuerdos del Consejo regional tendrían fuerza ejecutiva, pero el Prefecto podía solicitar la anulación de una deliberación por exceso de poder o violación de norma legal o reglamentaria, si bien su formulación definitiva habría de ser hecha por Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado; asimismo debían someterse a aprobación previa la creación

de establecimientos públicos y la toma de participaciones en sociedades de capital mixto, la concesión de servicios públicos, los contratos de préstamo y el presupuesto, los empréstitos y sus garantías en determinadas condiciones. Otra quiebra sensible a la autonomía de las nuevas unidades territoriales la constituye el hecho de que el Consejo regional pudiera ser disuelto por Decreto motivado, adoptado en Consejo de Ministros, colocando en su lugar una Comisión regional provisional, aunque se exigía la obligatoria constitución de un nuevo Consejo en el plazo máximo de seis meses.

El reparto competencial *stricto sensu* se formulaba a la manera tradicional, es decir, distribuyendo las exclusivamente atribuidas a la Región y aquéllas cuyo ejercicio podía ser compartido con el Estado. Entre las primeras se contaban los equipamientos sanitarios y sociales, culturales y de enseñanza en el primero y segundo nivel, las instalaciones deportivas y socio-educativas, los equipamientos urbanos y de transportes, las carreteras, las bases aéreas civiles, las instalaciones portuarias marítimas y fluviales, las vías navegables, la ordenación turística, los parques naturales regionales, la ordenación de los pueblos y el *habitat* rural, entre otras; en colaboración con el Estado participarían en la atribución de ayudas públicas a la construcción de viviendas y en las operaciones urbanísticas.

Sin embargo, como quiebra de estas áreas competenciales generosamente distribuidas, y por lo que respecta a las competencias que la Región actúa en solitario, se precisaría un Decreto, aprobado previo dictamen del Consejo de Estado, estableciendo la infraestructura que por su carácter o implantación presenten interés nacional, así como fijar las fechas y condiciones en que deben ser hechas las correspondientes transferencias; en las competencias compartidas con la Administración estatal también un Decreto fijaría las condiciones en las cuales se ejercerían concretamente las atribuciones del Estado con las de la Región.

Como medios puestos a disposición de las nuevas unidades territoriales figuraban, además del instrumento elemental que supone la capacidad para intervenir en todos aquellos actos de disposición y de gestión, la utilización de los bienes del domi-

nio del Estado afectados a la infraestructura de aquellos servicios objeto de nuevas competencias regionales y del personal necesario que el Estado se comprometía a poner a disposición de la Región.

Los medios financieros aparecían diferenciados en una fiscalidad regional propiamente dicha compuesta por los impuestos transferidos por el Estado en provecho de todas las Regiones y las subvenciones que éste otorgara a las mismas. Además dispondrían del producto de los empréstitos contratados o emitidos por la Región, técnica ésta utilizada con frecuencia al menos desde 1966, las ventas o productos del dominio regional y los cánones percibidos con ocasión de la explotación de servicios o equipos regionales.

La Región parisina seguiría detentando algunas especialidades principalmente en materia de composición del Consejo regional, desaparición del distrito de la Región parisina, atribución de subvenciones a las colectividades locales, creación de una tasa especial de equipamiento, entre otras.

Entre nosotros, MARTÍN MATEO (20) ha resumido las causas del fracaso del referéndum de 27 de abril de 1969 destacando que intervinieron poderosamente las motivaciones estrictamente políticas, pues la consulta ocultaba en realidad—como destacaría buena parte de la oposición—un auténtico plebiscito a favor del Jefe del Estado y en general de la obra llevada a cabo por el régimen. Además la involucración en la consulta del espinoso tema de la reforma del Senado acentuó aún más la confusión del planteamiento.

Desde un punto de vista técnico tampoco la reforma regional ofrecida parecía satisfactoria por su tímido énfasis descentralizador, puesto de manifiesto por las cautelas y tutelas que se reservaba la Administración central, agravado por la mínima capacidad financiera de las Regiones que descansaba preferentemente en las subvenciones estatales y que podían contribuir a un reforzamiento de los poderes centrales; de igual forma influyó el insuficiente respaldo democrático que suponía la com-

(20) MARTÍN MATEO, *El horizonte...*, cit., págs. 230 y sigs.

posición de la Asamblea regional en la que primaban los intereses corporativos y, en fin, la solución que se adoptó para el trazado regional que suscitó viva polémica y escaso asentimiento.

III. LA RECIENTE LEY DE 9 DE JUNIO DE 1972

1. EL REPLANTEAMIENTO DEL TEMA REGIONAL TRAS EL REFERÉNDUM

La temática regional (21), a pesar del fracaso del referéndum y del sobresalto que supuso el alejamiento del Poder del primer mandatario de la Nación, sería retomado inmediatamente, y así el nuevo Presidente POMPIDOU señalaría el 30 de octubre de 1970, en Lyon, que la Región no debe ser «un instrumento de dislocación del Estado y de división de la Nación: construiremos Regiones sin deshacer Francia»; a su juicio, el nuevo espíritu de la reforma consistiría en «reorganizar la democracia local apoyándose en la libre elección de las colectividades».

En el pensamiento del nuevo equipo francés la reforma regional no se realizaría aisladamente, sino que quedaría articulada en un contexto más amplio que viniera dado por una ley que modificara el control de los entes locales y otra sobre agrupaciones de Municipios incentivados a base de una serie de beneficios fiscales y crediticios, amén de las que se aprueben referentes a una política amplia de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio.

El Jefe del Gobierno francés, CHABAN-DELMAS a la sazón, designó ya el 13 de abril de 1970 un grupo de trabajo encargado de preparar la descentralización regional, anunciando al mismo tiempo que algunas Regiones «piloto» podrían ser puestas en funcionamiento en 1971, lo que permitiría la posibilidad de escoger la solución más operativa con el objeto de proceder

(21) Para la elaboración de esta última parte he utilizado fundamentalmente los números del diario *Le Monde* correspondientes a las sesiones celebradas en los Cuerpos legislativos. Los informes emitidos por LECAT, SCHIELÉ y FOYER y la proposición de ley sobre la organización regional presentada por los Diputados BALLANGER, BERTHELOT y otros, registrada con fecha 19 de abril de 1971, en la Presidencia de la Asamblea Nacional.

luego a una reforma regional amplia por medio de una ley que sería sometida a la aprobación del Parlamento.

De igual forma, los partidos de la oposición trabajarían paralelamente en la reforma. Así, por ejemplo, el Partido Comunista culminaría sus trabajos con una proposición de ley interesante, pues abriría amplias perspectivas democráticas y descentralizadoras. Es curioso constatar cómo los Partidos comunistas de Europa Occidental han abandonado prácticamente la tesis del centralismo democrático para convertirse, en el seno de sus respectivos países, en adalides de las reformas regionales. La proposición a que se alude, cuyo acceso a la Asamblea nacional se produciría en abril de 1971, configuraba a las Regiones como colectividades territoriales de la República, aunque apresurándose a declarar que ello no supondría atentado alguno a la integridad de los Municipios y Departamentos ni a los poderes y competencias de los Consejos municipales y generales. Las Regiones participarían fundamentalmente en la elaboración de los Planes de desarrollo económico y social y en la realización de la infraestructura colectiva de interés regional; las competencias regionales se proyectarían además en los sectores del urbanismo y la vivienda, higiene y salud, cultura, turismo, protección de la naturaleza, equipamientos escolares, universitarios y deportivos y medios públicos de información.

Como órganos de gestión figurarían un Comisario regional, representante del Gobierno, que controlaría la legalidad de la actividad de los organismos regionales; un Consejo regional elegido por seis años por medio del sufragio universal directo sería consultado obligatoriamente en la elaboración y puesta en práctica de los Planes económicos, decidiría la realización de la infraestructura colectiva de interés regional y votaría el presupuesto regional; por su parte, un Consejo económico y social agruparía a los delegados de organizaciones profesionales, sindicales, sociales y universitarias.

Los recursos de la Región estarían constituidos por las partidas de crédito que el Estado afectara, el producto de los empréstitos, del dominio y los servicios públicos y la parte de im-

puestos directos, indirectos y tasas que la ley pusiera a su disposición.

En marcha ya la reforma gubernamental, el Congreso de la Asamblea de Presidentes de Consejos generales celebrado en Strasburgo, en septiembre del pasado año, tuvo ocasión de discutir algunos puntos de los que luego, en el seno de los órganos legislativos, suscitarían una polémica más acusada, como fueron los relativos al aparato organizatorio regional y al grado de su representatividad, la naturaleza jurídica de las estructuras locales—establecimiento público, colectividad territorial—, tema sobre el cual el Ministro JEANNENEY, asistente a la reunión, se mostraría contrario a la solución del ente público, pues si así fuera se continuaría la poca exitosa experiencia del distrito de París y no se llegaría más que a sustituir los *Coder* por otros órganos consultivos de escaso impacto.

2. EL TEXTO GUBERNAMENTAL. DISCUSIONES PARLAMENTARIAS Y RESULTADOS.

Aprobado el proyecto por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 1971, oído el Consejo de Estado, fue presentado a la Asamblea el 25 de abril por el Jefe del Gobierno, quien señaló que la reforma regional es «una de las más importantes, si no la más importante de la presente legislatura, porque a través de ella se trata de intensificar nuestra democracia, de reforzar los medios de nuestro desarrollo económico y de modernizar la organización administrativa de nuestro territorio». A su juicio, «la Región debe ser fuerte, viva y responsable. Pero no debe ser una entidad política autónoma hasta el punto de que pueda llegar a amenazar la unidad misma de la Nación . . . por lo que un *slogan* como el del *poder regional* no resuelve nada, pues hace falta explicar y precisar: evidentemente la Región debe disponer *de un poder* si se quiere que exista, pero evidentemente también no debe disponer *del poder*, incluso limitado al sector económico», para terminar señalando su convencimiento de que «el gran debate de los años venideros sobre el problema del pro-

greso del nivel de vida y del mejoramiento de la calidad de la vida será, a buen seguro, un debate regional».

Por su parte, el Ministro FREY, encargado de la reforma administrativa, diría que la Región tiene vocación de ser «un elemento de impulsión y de mejora de nuestra economía y no un instrumento de dirigismo».

La oposición, sin embargo, se mostraría poco cautivada por el proyecto gubernamental. Así algún miembro del Partido Comunista sostendría en la Asamblea nacional que el objetivo del proyecto presentado a debate por el Gobierno es, en el seno de una Nación que quiere dirigirse de una forma más autoritaria, reducir las prerrogativas de los Municipios y Departamentos, viejos y sólidos bastiones de las instituciones democráticas, utilizando contra ellos la necesidad de una reforma regional.

SERVAN-SCHREIBER aprovechó la ocasión para reiterar sus tesis sobre el «poder regional» mantenidas en sus publicaciones. A su juicio, el texto no puede enmendarse parcialmente porque los condicionantes de la vida política han cambiado tras el referéndum lo suficiente como para que consideremos este proyecto como obsoleto. Concluyó, citando a MANSOLT y su reciente tesis sobre los peligros del desarrollo industrial, diciendo que sólo un poder regional podría llegar a hacer admitir a los ciudadanos un freno al expansivo consumo privado, afirmación ésta que produciría protestas airadas y tumultuosas en los bancos de la mayoría. Propuesta a votación la devolución del proyecto, fracasó.

MARTRAY, Delegado general del movimiento nacional para la descentralización y la reforma regional, expresó extramuros del recinto parlamentario su decepción por el tono de las discusiones habidas, especialmente en el Senado; a su juicio, las fuerzas económicas, sociales y culturales no han encontrado su lugar adecuado en el debate, por lo que propuso que el Consejo económico y social fuera consultado por el Gobierno antes de la aparición de los Decretos ejecutorios.

A) *La Región, establecimiento público.*

El artículo 1.º de la Ley establece que se crea en cada circunscripción de acción regional, que toma el nombre de Región, un establecimiento público de igual denominación, quedando facultado el Gobierno para variar la actual delimitación de las Regiones por Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado. Antes de abril de 1973 podrán ser modificadas las actuales circunscripciones a propuesta de los Consejos generales; pasada esta fecha cualquier innovación ha de hacerse bien por iniciativa del Gobierno, bien a petición de los Consejos generales siempre que la modificación no provoque un aumento del número de Regiones ni la creación de Regiones que engloben menos de tres Departamentos. La utilización de la fórmula del establecimiento público (22) suscitó viva controversia en el seno de la Comisión y luego en la Cámara. A juicio de CHABAN-DELMAS esta fórmula se impone, porque la Región debe ser un lugar de convergencia, de confluencia y de concierto entre las tres colectividades públicas. Sin precisar mucho más, el Ministro FREY justificará esta solución señalando que al adoptar esta fórmula como más afortunada que la de la colectividad territorial no se pretende en absoluto limitar el desarrollo de las competencias y de los recursos de la Región, pues esta solución permite plenamente al organismo creado beneficiarse de la personalidad moral y de la autonomía financiera.

El ponente de la Comisión en la Asamblea justificaría con más precisión las razones del decantamiento del Gobierno por la fórmula propuesta, al que movió, en primer lugar, una razón de simplicidad, pues no se ha querido trastornar la organización de la Administración francesa añadiendo un nuevo escalón que habría o bien complicado los procedimientos ya barrocos, o bien esterilizado el Departamento y luego el Municipio; en segundo lugar, razones de eficacia, pues se ha entendido más operativo asignar a la Región las tareas en que es más oportuno que in-

(22) Hace unos meses precisamente, el Gobierno ha publicado un informe del Consejo de Estado sobre la reforma de los establecimientos públicos, de tanta raigambre en el Derecho francés, que, aunque no aborda la configuración regional, resulta de sumo interés. *Vid. La Documentation Française*, París, 1972.

tervengan con preferencia al Estado y a las Corporaciones locales y, en fin, una razón de pragmatismo, ya que se ha querido favorecer una aplicación simple del proyecto que tiene en cuenta las características de cada Región y la voluntad de las colectividades territoriales existentes de confiar o no el ejercicio de algunas competencias al establecimiento público.

En las filas de la oposición, sin embargo, especialmente en el Partido Comunista, se criticaría esta solución, pues con ella se coloca a la Región «bajo la férula del poder» y en el Senado incluso se llegaría a votar una enmienda propuesta por un Senador perteneciente a la izquierda democrática para utilizar sin ambages la fórmula de la Región como colectividad territorial.

En el seno del Partido Socialista se llegó a afirmar que el establecimiento público es definido en el Derecho administrativo clásico, concretamente por HAURIOU, como un servicio público personalizado, es decir, según el Diputado, un instrumento de la Administración, rúbrica ésta suficientemente expresiva de la situación de la Región que, por lo demás, confirma la lectura del texto sometido a debate. Las enmiendas presentadas por los Partidos comunista y socialista en el sentido de configurar las Regiones como auténticas «colectividades territoriales» fracasaron.

B) *Competencias regionales.*

Las competencias de las Regiones, tal como vienen definidas en el texto legal, se centran fundamentalmente en la contribución al desarrollo económico, social y cultural de la circunscripción a través de estudios que afecten al desarrollo regional, en la emisión de proposiciones que tiendan a coordinar y a racionalizar la elección de inversiones a realizar por las colectividades públicas, en la participación del financiamiento de aquella infraestructura colectiva que presente un interés directo para la circunscripción regional, en la realización en colaboración con otras Regiones, colectividades locales o establecimientos públicos de servicios de infraestructura colectiva, en el ejercicio de competencias que las colectividades locales o sus agrupaciones

decidan confiarle, así como en el ejercicio de cualesquiera otras atribuciones que, afectando al desarrollo regional, el Estado le confíe según las condiciones fijadas por Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado. En el Senado se añadiría que dos o más establecimientos públicos pueden concluir acuerdos con vistas al estudio y realización de la infraestructura necesaria para sus Regiones o para la creación de instituciones de utilidad común, lo cual, según el ponente, confiere una nueva dimensión a la acción del establecimiento público autorizándole a tomar parte en la dotación de una adecuada infraestructura por cuenta de otras colectividades públicas.

En resumen, y según el ponente ante la Asamblea, quedarán a disposición de las Regiones las siguientes categorías de medios: efectuarán y financiarán todos los estudios que afecten al desarrollo regional, participarán en el financiamiento del complejo infraestructural que, dotado de especial impacto, tenga una singular fuerza de arrastre para la Región; podrán suscribir acuerdos con otras colectividades locales, con otras Regiones o con el Estado para la ejecución de equipos colectivos; intervendrán en la racionalización de las inversiones públicas. Por otro lado, y ello marca el carácter evolutivo del sistema propuesto, se prevé que el Estado, las colectividades locales o sus agrupaciones puedan confiar a la Región algunas acciones otrora privativas de su esfera competencial.

Esta delimitación de atribuciones fue combatida, aunque sin especial fortuna, desde los bancos de la oposición. En el Senado, el Alcalde de Nancy señalaría que el proyecto del Gobierno no ofrece más que un *office* de ordenación regional y un nuevo *Coder*, ya que las competencias contenidas en el proyecto son numerosas y variadas, pero todas ellas criticables: así los estudios de ordenación regional constituyen ya la competencia de unos Comités creados *ad hoc*, la racionalización en las inversiones de infraestructura viene a crear una tutela suplementaria de las colectividades locales, la participación en el financiamiento de la infraestructura permite sospechar que los medios que se pondrán a su disposición serán poco sustanciosos.

Fracasó una enmienda presentada por el Partido Comunista

que aspiraba a comprometer al Gobierno para que antes de octubre de 1972 presentara una ley relativa a las competencias de interés nacional transferidas por el Estado a la Región en los sectores de turismo, urbanismo y vivienda, higiene y salud, protección a la naturaleza y otros.

C) *La administración de la Región.*

La estructura orgánica regional delineada en el texto se compone del Consejo regional, el Comité económico, social y cultural y el Prefecto de la Región. El texto se limita a señalar en relación con el Prefecto que es el encargado de instruir los asuntos sometidos al Consejo regional y de ejecutar sus deliberaciones; al mismo tiempo le queda confiada la preparación y ejecución del presupuesto. En el seno de la Comisión fracasó una enmienda tendente a deslindar los cargos de Prefecto de Región y de Departamento.

El Comité económico, social y cultural está compuesto por los representantes designados en las condiciones fijadas por Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado, por los organismos y actividades de carácter económico, social, profesional, familiar, científico, cultural y deportivo de la circunscripción; sus competencias hay que remitirlas a aquellas que lo sean de la Región y a aquellas sometidas al Consejo regional en materia de desarrollo y ordenación territorial.

La composición del Consejo regional viene dada por la presencia de Diputados y Senadores elegidos en la circunscripción regional, representantes de los Departamentos elegidos en su seno por los Consejos generales, representantes de las aglomeraciones designados de entre sus miembros por los Consejos municipales o los Consejos de las comunidades urbanas. Sus competencias versan sobre la deliberación de los asuntos que afectan el presupuesto regional, delibera sobre problemas de desarrollo económico y ordenación territorial, participa en los estudios de ordenación regional, en la preparación y ejecución del Plan en sus diferentes fases, especialmente para la elaboración de

informes de orientación general, y es consultado sobre las condiciones de utilización de los créditos del Estado destinados a las inversiones de interés regional o departamental.

El tema de la composición del Consejo regional fue objeto de vivo y polémico debate. El Jefe del Gobierno defendería su composición, en especial la presencia de los parlamentarios, desplegando una estrategia de captación de los Diputados por medio de un discurso ditirámico acerca de su labor. «A ustedes pertenecerá—dijo—, así como a los Senadores, ser más aún que en el pasado los intermediarios naturales de la democracia, los mantenedores de la unidad nacional, los guardianes de nuestras libertades, especialmente de las libertades locales, y los garantes del carácter humano de la acción del Estado... los debates en esta Asamblea se encontrarán siempre enriquecidos y no deformados por vuestra experiencia regional, pues estoy seguro que en los Consejos regionales contribuiréis, vosotros que hacéis la ley y votáis el presupuesto del Estado, a hacer comprender mejor los imperativos y el sentido de la acción nacional, garante de la necesaria coherencia de los proyectos y de la solidaridad indispensable entre todas las Regiones, es decir, entre todos los franceses».

Por su parte, FREY señalaría que si se quiere que la Región asegure una unión armoniosa entre el interés nacional y las situaciones locales nadie puede conseguirlo mejor que un parlamentario, ya que si éste no se beneficia de la fuente de información y de influencia que puede darle la participación en las instancias regionales, no estaría en condiciones de realizar adecuadamente su función.

La oposición no sería, por cierto, tan triunfalista en el enfoque del tema. El Partido Comunista atacaría duramente la composición de la Asamblea, pues lo que se pretende es «generalizar el sistema de gestión de las colectividades locales por organismos no elegidos por medio del sufragio universal directo, de tener bien sujeta la administración de las colectividades locales y de desarrollar su gestión y sus inversiones por Comités elegidos indirectamente». En el Senado, DUCLOS impugnaría la presencia de los parlamentarios, pues, a su juicio, se trataría de

una clara maniobra política para remediar la insuficiente presencia local de la U. D. R.

En las filas del Partido Socialista se cuestionaría si la presencia de pleno derecho de los parlamentarios en las Asambleas locales es coherente con la especialización de estas Asambleas regionales; por su parte, los republicanos independientes manifestaron sus preferencias por la fórmula del sufragio universal directo, extrañándose de la presencia de los parlamentarios en las Asambleas regionales, pues esta acumulación sólo conducirá a la ineficacia y al absentismo.

El Partido Socialista unificado por boca de su Secretario nacional, M. ROCARD, señalaría irónicamente que, en efecto, el Consejo regional está compuesto únicamente de elegidos, pero —añadiría— han sido elegidos para otra cosa distinta.

Las enmiendas a la reforma del precepto fracasarían, triunfando sólo en el Senado algunas relativas a la estructura y funcionamiento del Consejo.

D) *Recursos financieros.*

Naturalmente, toda la posible efectividad del sistema configurado en el texto legal gravita sobre el capítulo destinado a los recursos financieros puestos a disposición de las nuevas unidades regionales.

El Ministro FREY justificaría durante los debates las soluciones propuestas refiriéndose en especial a las tasas que de forma facultativa la Asamblea regional podría establecer, añadiendo que se han ajustado en este terreno a una regla de oro y es la de que para que exista conciencia regional es necesario que el esfuerzo fiscal sea decidido por la Región en provecho de la Región y de sus habitantes, por ello «hemos tratado de renunciar a toda fórmula de subvención global por Región, aunque esta regla no impide evidentemente que pueden realizarse transferencias de recursos y la Ley da una muestra precisamente de ello».

La Comisión de Finanzas de la Economía general y del Plan

emitiría su correspondiente informe en el que destacaría que las Regiones podrán disponer de una cantidad cuatro veces superior a la dotación actual del Fondo de intervención para la ordenación del territorio y aunque, a su juicio, la transferencia de ingresos del Estado a las Regiones parece modesto hubiera resultado peligroso ir más lejos so pena de olvidar el objetivo del VI Plan consistente en no aumentar la presión fiscal.

Por su parte, el ponente ante la Asamblea nacional señalaría que los principios cardinales inspiradores del proyecto son: una transferencia de recursos del Estado limitada, sin afectación, a una transferencia de cargas; derecho de percibir recursos propiamente regionales como suplemento a los impuestos estatales o locales; poder de emitir deuda y la institución de un mecanismo de garantía contra un exceso de la presión fiscal.

En la Asamblea, el Partido Socialista lamentaría por boca de algunos de sus Diputados que la fiscalidad de la Región descansara sobre una medida impopular y sobre impuestos considerados generalmente injustos. En las filas del Partido Comunista algún Diputado sostendrá que «la Región podrá expresar sus deseos, pero está claro que no podrá satisfacerlos, pues sus recursos siempre serán insuficientes»; por último, en el Senado, donde tendría lugar un amplio debate sobre el tema, que la prensa calificaría de confuso, y de resultados del cual se introdujeron ciertas modificaciones, la izquierda democrática deploraría que la fiscalidad de la Región hubiese sido montada sobre la fórmula de las tasas adicionales.

El texto, aprobado después de largas discusiones en ambos cuerpos colegisladores, quedó de la siguiente forma: el establecimiento público se beneficia del producto de la tasa sobre el permiso de conducir que se percibe sobre aquellos concedidos en la circunscripción. El Consejo regional tiene la facultad de establecer una tasa adicional a la tasa proporcional prevista en el artículo 972 del Código General de Impuestos sometida a las mismas reducciones que ésta y exigible sobre los certificados de matriculación de vehículos a motor realizados en la circunscripción; una tasa adicional a la tasa de publicidad registral o al derecho de registro afectante a las mutaciones de in-

muebles y de derechos inmobiliarios mencionados en la norma que se cita del Código General de Impuestos y una tasa regional adicional a la contribución sobre las propiedades construidas y no construidas, a la tasa de habitación y a la profesional previstas en la norma que se cita.

Los otros recursos abarcan aquellos que provengan del Estado correspondientes a las transferencias de atribuciones que se refieran al desarrollo regional; las subvenciones del Estado, significándose que la parte del Estado en el financiamiento de las operaciones realizadas por las colectividades locales no puede ser reducida por el hecho de la participación del establecimiento público; las participaciones de las colectividades locales, de sus agrupaciones o de otros establecimientos públicos en aplicación de las competencias generales atribuidas a la Región; las donaciones y legados; el producto de los empréstitos contratados en las condiciones definidas por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, y el producto y rentas de sus bienes, así como los ingresos por los servicios prestados.

Por último, la tasa adicional sobre las transmisiones inmobiliarias no podrá procurar más del 30 por 100 de los recursos fiscales regionales, y el total de estos recursos estará limitado a 25 francos por habitante.

E) *Especialidades de las Regiones de Córcega y París.*

Cuando una Región no comprende más que un Departamento, lo cual se refiere obviamente a Córcega, su Consejo regional quedará compuesto por miembros del Consejo general, así como por los Diputados y Senadores de la Región que pertenezcan a la Asamblea departamental y representantes de los Municipios y de las comunidades urbanas designados conforme al procedimiento general.

París queda excluido de la Ley, continuando sometido al régimen antes descrito.

La reforma francesa que aquí ha sido expuesta corresponde, con absoluta coherencia, a la ideología conservadora predomi-

nante en el actual equipo dirigente francés. Constituye, a no dudar, un adelanto con respecto a la situación precedente—aun cuando desde una perspectiva técnica algunos de sus aspectos sean discutibles, como ocurre con la utilización de la fórmula del establecimiento público, las dotaciones financieras regionales, etc.—, pero no parece que comportará un abandono del tema regional por parte de los grupos de opinión más progresistas que intentarán presumiblemente limar el talante tecnocrático de la nueva Ley y subrayar la democraticidad que debe presidir las relaciones en las áreas regionales, ya que estos espacios deben constituir en el futuro un escalón especialmente fructífero en la instrumentación de técnicas participadoras y autogestoras que perfilen una nueva dimensión del ejercicio democrático del poder, saneador y vivificador de las, en buena parte, esclerotizadas instancias tradicionales.