

**LA REGIONALIZACION EN EUROPA. EL PROCESO
DE EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES
REGIONALES EN FRANCIA Y EN ITALIA**

por **PIERRE SADLAN**

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. ITALIA: DEL PROYECTO POLITICO A LA INSTITUCIONALIZACION ADMINISTRATIVA.
 - A. **El poder regional en la Constitución italiana.**
 - 1. *La autonomía estatutaria.*
 - 2. *La competencia normativa.*
 - 3. *Los recursos regionales.*
 - B. **La evolución regresiva de la regionalización italiana.**
 - 1. *Una devolución limitada y contradictoria.*
 - 2. *El marco y las restricciones de los recursos.*
 - 3. *Un exiguo valor añadido.*
- III. FRANCIA: DE LA CIRCUNSCRIPCION ADMINISTRATIVA AL SURGIMIENTO DE UN NUEVO ESPACIO DE PODER PERIFERICO.
 - A. **La regionalización obstaculizada de la ley de 1972.**
 - 1. *Un estatuto menor.*
 - 2. *Competencias subordinadas.*
 - 3. *Unos medios voluntariamente limitados.*
 - 4. *Una legitimidad mal asegurada.*
 - B. **La región, nuevo espacio de poderes.**
 - 1. *Iniciativas regionales, concesiones del poder central.*
 - 2. *La homogeneización ascendente de los comportamientos regionales.*
 - 3. *La regionalización emancipada por la reforma de 1982.*
- IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION.

El fenómeno regional incide profundamente en la historia inmediata de Europa occidental. La década 1970-1980 es la década de la puesta en vigor, más o menos simultánea, de la regionalización en Bélgica, en Italia, en España y en Francia; mientras tanto se formulan y someten a referéndum los proyectos de «Devolución» en el Reino Unido, y perduran los federalismos helvético y alemán-occidental (1).

Sin embargo, la «Europa de las regiones» anhelada por algunos, sigue siendo una especie de quimera. No sólo porque la construcción europea se ha paralizado, sino también y sobre todo porque no desaparece en absoluto el obstáculo del Estado-Nación. A pesar de la regionalización, esas «cicatrices de la Historia» que son las fronteras nacionales para Denis de ROUGEMONT, permanecen tan dolorosas como siempre; el Estado-Nación parece nutrirse de la reforma regional para regenerarse, o al menos para perpetuarse.

Es evidentemente imposible, en el apretado marco de esta comunicación, hacer una comparación científica, seria de formas de regionalización tan variadas como las que experimentan los países de Europa Occidental en su totalidad. Las formas institucionales son muy diferentes (2). ¿Qué hay de común entre los *länder* alemanes y los simples niveles administrativos descentralizados (*Welsh* y *Scottish Office*) del poder ejecutivo británico; o incluso entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña y lo que es todavía el corsé rígido del E.P.R. (*Etablissement public régional*) en Francia? Sería a fortiori impertinente y desprovisto de significación el intentar una evaluación comparada del funcionamiento concreto de las instituciones regionales. Todo juicio en esta materia es necesariamente relativo, es decir, remitido al concepto sistémico particular en el que nacen y se desarrollan estas experiencias.

(1) El fenómeno regional y la regionalización no se entienden aquí, evidentemente, en el sentido estricto que les confiere el derecho público positivo.

(2) Ver por ejemplo las fichas por países establecidas por Bruno WITTE y Thomas GRUNERT en el n.º 19 de la revista *Pouvoirs*, 1981, pág. 67 y sig.

La comparación en cambio cobra un sentido si el campo de observación es lo suficientemente restringido y si la atención se centra en el proceso de regionalización, o para decirlo de otra manera, en la dialéctica de las relaciones Estado-Regiones en países dotados de suficientes analogías.

Desde esta perspectiva, el punto de vista privilegiado aquí será el paralelo entre la regionalización en Francia y en Italia. Dos países de dimensiones y de peso demográfico aproximadamente equivalentes, dotados de estructuras políticas y de un sistema económico análogos. Dos países no obstante que difieren profundamente tanto en cuanto a la historia de su construcción estatal como en cuanto a su cultura política.

En Francia, la regionalización se ha desarrollado al margen del tejido tradicional de la administración territorial (basada en el departamento) y a contracorriente de las fuertes reticencias del poder central. A pesar de estas desventajas considerables, ha acabado sin embargo por imponerse, pasando del nivel administrativo en el que se encontraba encasillada al nivel político y logrando que la casi totalidad de la clase política reconozca su carácter irreversible (uno de los sentidos incuestionables de la actual reforma).

En Italia, la regionalización es, desde el inicio, una reforma política, incluso un desafío fundamental para la sociedad. Las disposiciones innovadoras de la Constitución italiana habrán de esperar sin embargo más de veinte años para que la tardía buena voluntad de los partidos políticos nacionales permitan su puesta en vigor. Y al cabo de unos diez años de práctica institucional regional, hay acuerdo para afirmar que las regiones no son el fermento de la innovación inicialmente esperada y que se están replegando hacia el polo administrativo. Algunos (Giorgio PASTORI) llegarán incluso a hablar de «regionalización sin regionalismo» (3), fórmula que despierta ecos familiares en oídos franceses.

II. ITALIA: DEL PROYECTO POLITICO A LA INSTITUCIONALIZACION ADMINISTRATIVA. (4)

No vamos a recorrer aquí todos los vericuetos de la historia de la construcción regional en Italia, más simplemente, vamos a comparar el proyecto inscrito en el texto constitucional con las realizaciones que, unos diez

(3) PASTORI, G. «Le Regioni senza regionalismo», *Il Mulino* 268, marzo-abril 1980, Bologna, p. 204

(4) *BIBLIOGRAFIA SELECTIVA*: Sobre la regionalización italiana, la obra más completa y más reciente es: *La Regionalizzazione*, Istituto per la scienza delle Amministrazione pubblica (I.S.A.P.) Archivio, NS 1, 2 volúmenes, GIUFFRÉ, Milano, 1983.

años después de la puesta en vigor efectiva de las regiones, han permitido establecer un primer balance. El desfase es evidente. Los logros parecen tanto más modestos cuanto mayor era la ambición inicial. Esta se encuentra bien resumida en la intervención de un miembro de la democracia cristiana, el Sr. Ciriaco de MITA: «La región es un acto político... las regiones son un golpe de imaginación para modernizar las estructuras anticuadas y revitalizar la sociedad italiana». (5). Presentando un balance de los diez primeros años de regionalización efectiva, un universitario, Enzo CHELI, de los más comedidos, considera que: «El proyecto de transformación de la sociedad y de las estructuras públicas inicialmente encomendado a la reforma regional, no se ha concretado o no existe más que en términos muy reducidos e imprecisos» (6).

Lo cual, claro, no significa que el balance sea totalmente negativo. Pero existe un amplio acuerdo hoy en Italia para admitir que la Región se ha visto sometida a una especie de *proceso de banalización institucional* y que no ha podido, en la práctica, desempeñar el papel que le asignaba la Carta Constitucional.

A. El poder regional en la Constitución italiana.

La Constitución republicana del 27 de diciembre de 1947 traza los contornos de un «Estado regional» que afirma su originalidad tanto en relación al Estado federal (que no alcanza) como en relación al Estado unitario corregido por la simple descentralización administrativa (que supera ampliamente). Las fuerzas políticas que, en la Asamblea Constituyente, defienden el proyecto regional, ven en él la respuesta a una triple exigencia. De eficacia en primer término, en virtud de la idea, bastante extendida, que se administra mejor de cerca o en todo caso que la hipertrofia del centro no puede acarrear más que inconvenientes. De participación en segundo término, promoviendo

— P. FERRARI, *Les régions italiennes*, París, P.U.F., 1972.

— C. PALAZZOLI, *Les régions italiennes*, Tesis de Derecho, París, L.G. D.J. 1966.

— F. MERLONI, «Le processus de création des régions en Italie», in Y. MENY, *Dix ans de régionalisation en Europe*, París, CUIJAS, 1982 (ver igualmente en esta obra las aportaciones de E. CHELI, M. MAYER, A. PIZZORUSSO, L. CONDORELLI).

— G. GUILLERMET et J. RINGAERT, «La région italienne: un pari encore à gagner», *R.F.S.P.*, París, agosto 1981.

— F. BASSANINI, «L'expérience de la régionalisation en Italie», *R.I.S.A.*, XLIII, 1977, 51-61.

— P. URBANI, «Les rapports entre l'Etat et les régions en Italie après l'achèvement du système régional», *R.I.S.A.*, XLVI, 1980, 361-368.

(5) Citado por I. NOBECOURT, *L'Italie à vif*, París, Seuil, 1970 p. 223.

(6) E. CHELI, «Dix ans de régionalisation en Italie - Premières indications pour un bilan», in MENY, op. cit. pág. 193 y sig.

—como lo harán unos años más tarde en Francia las «fuerzas vivas» que ambicionan devolver al país el dinamismo que le falta— una renovación profunda de la clase política mediante la región, que acerca los ciudadanos al poder y favorece la participación de éstos en las decisiones y en el control. De democracia en último término, porque se trata, al repartir el poder político, de enraizar una polyarquía capaz de oponerse a cualquier rebrote de aventura fascista. Así queda constitucionalmente consagrada la existencia de las regiones por medio del artículo 115 que dice: «Las regiones se constituyen en organismos autónomos dotados de poderes particulares y de funciones particulares según los principios fijados por la Constitución.» Lugar eminente de la región en la arquitectura constitucional que confirma sin ambigüedad una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 30 de diciembre de 1968: «En el contexto de nuestra organización, caracterizada por la pluralidad de los poderes, la región se presenta como una entidad dotada de una autonomía política, incluso si el Estado es unitario.» Y de hecho, el observador francés acostumbrado al centralismo, se asombrará de la extensión y de la importancia de los poderes reconocidos por los textos a las regiones.

1. *La autonomía estatutaria* de la que gozan las regiones italianas, contrasta poderosamente con el corsé legislativo que envuelve, desde el origen hasta hoy, las regiones francesas. Quien dice autonomía estatutaria dice diversidad, al menos potencial, en la organización interna de las regiones, audacia impensable en el contexto francés, que ni siquiera la reforma socialista ha considerado (7).

De este modo la Constitución italiana distingue las regiones ordinarias y las regiones de estatuto especial. Estas (8) se benefician en razón de sus especificidades más acusadas, de una mayor autonomía ratificada por leyes constitucionales particulares que organizan su participación en la elaboración y revisión de los Estatutos. Pero las regiones ordinarias también pueden dotarse de un estatuto diferenciado en el marco de las normas y de los principios enunciados por el texto constitucional. Sin duda, se estipula (artículo 123) que el estatuto regional debe «harmonizarse» con las disposiciones constitucionales y las leyes de la República. Pero se puede, aplicando un análisis clásico del derecho público francés, ver en esta fórmula, más una obligación de simple compatibilidad que de estricta conformidad. Así, por ejemplo, si bien es verdad que la Constitución fija en sus grandes líneas la fisonomía de las instituciones regionales —un órgano que delibera: el Consejo Regional,

(7) El estatuto de las regiones viene fijado uniformemente por el legislador nacional salvo la reserva de los mejoramientos en definitiva modestos, de los que se benefician Córcega y las «Regiones» de Ultramar. Además, éstos derivan igualmente de Leyes particulares del Estado, no de la libre iniciativa de las colectividades interesadas.

(8) Las regiones de estatuto especial son Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adigio y el Valle de Aosta (dotadas de un estatuto desde 1948), así como el Friul-Venecia-Juliana (1963).

elegido por sufragio universal; un órgano ejecutivo colegial, la *Giunta*, y un presidente que representa la región; la prohibición de establecer una forma de gobierno de tipo presidencial y la obligación de respetar el principio de la democracia representativa— no es menos cierto que es competencia de los Estatutos aprobados por el Consejo regional, el ordenar las relaciones entre los diferentes órganos regionales. Es igualmente competencia estatutaria el determinar el ejercicio del derecho de iniciativa y el de referéndum sobre las leyes y normas administrativas de la región. Es cierto que los estatutos regionales para adquirir valor ejecutivo, deben recibir la aprobación del Parlamento nacional; pero no se trata aquí, en principio, más que de un control de constitucionalidad, no pudiéndose introducir ninguna modificación en el Estatuto una vez que éste ha sido aprobado por el Consejo Regional.

En definitiva, la limitación más importante a la autonomía estatutaria de las regiones, residía en las reservas de poderes que la Constitución organizaba en beneficio de las leyes estatales destinadas a completar las disposiciones necesarias al establecimiento de las regiones. Este sistema de reenvíos a leyes nacionales posteriores, que incide en numerosas materias (transferencias de competencias; hacienda y patrimonio de las regiones; condiciones de elección de los Consejos Regionales; régimen de las incompatibilidades e ineligibilidades; modalidades de control ejercido por el Estado sobre las regiones, y por las regiones sobre los actos de las corporaciones locales tradicionales) representaba una temible amenaza. Fue, efectivamente, este mismo sistema el que permitió a la Democracia Cristiana hacer obstrucción durante largo tiempo a la puesta en vigor efectiva de las regiones. Mientras en el poder regional podía y debía haber existido a partir del 1.º de enero de 1949, será preciso esperar 20 años para que tres textos sucesivos —10 de febrero de 1953, 17 de febrero de 1968, 16 de mayo de 1970— permitan su realización efectiva. Pero esta realización se situará muy por debajo de las perspectivas abiertas por la Carta Constitucional. El reenvío a leyes nacionales, ha permitido en efecto, limitar notablemente la autonomía estatutaria reconocida a las regiones, así como sus poderes. Tal es, en particular, el sentido de la famosa ley n.º 62, llamada «Ley SCALBA», del 10 de febrero de 1953. Por la determinación excesivamente detallada de las normas de organización de las regiones, este texto produce una uniformización de los estatutos manifiestamente opuesta a la inspiración inicial y a la voluntad del Constituyente. Esto es al menos lo que se desprende de forma casi oficial del informe de una Comisión de estudios para la puesta en vigor de las regiones de estatuto ordinario, la Comisión TUPINI, que encierra este juicio inequívoco: «La ley n.º 62 impone al legislador regional la adopción de estructuras no diferenciadas análogas a las de las provincias y de los municipios, no toma para nada en cuenta la diversidad de las regiones y viola la competencia estatutaria de éstas prevista por el artículo 123 (9).» Además, por

(9) Citado por FERRARI, op. cit. p. 38

vía de la limitación del poder de iniciativa al simple referéndum anulatorio, de la extensión de los poderes del Comisario del Gobierno sobre los actos de las regiones, de la instauración de un control de oportunidad sobre el presupuesto regional, etc..., la ley SCELBA reduce la autonomía política regional hasta extremos de muy dudosa constitucionalidad. Pero esta actitud del Gobierno central y de la mayoría nacional ha recibido el aval y el respaldo del Tribunal Constitucional, que ha admitido la interpretación restrictiva que subyacía en los textos y que, estimando que las disposiciones de aplicación eran condiciones previas a la puesta en vigor de las competencias regionales, ha sancionado jurídicamente el comportamiento re-centralizador.

2. *La competencia normativa* que se reconoce a las regiones italianas ilustra admirablemente la importancia del papel que están llamadas a desempeñar en el Estado de Derecho.

Contrariamente a las colectividades descentralizadas que se limitan a emitir, en la esfera de competencia que les asigna la ley, actos administrativos, las regiones italianas comparten con el Estado el *poder legislativo*.

Es cierto que la ley regional no es el acto «inicial e incondicional» que describía CARRÉ de MALBERG, y la atribución de una competencia legislativa no transforma el regionalismo político italiano en una variante del Estado federal. La ley regional, naturalmente limitada —*ratione loci*— a un campo de aplicación definido por los límites territoriales de la región, debe por supuesto, respetar un cierto número de normas superiores: la Constitución, claro está, pero también las normas fundamentales de las reformas económicas y sociales del Estado, así como las obligaciones internacionales contraídas por éste. Pero sobre todo, el Parlamento conserva en relación a la ley regional un importante poder de apreciación discrecional, puesto que puede anular una ley regional que resulte atentatoria para el interés nacional o el de otra región. He aquí una condición suficiente para mantener el fenómeno dentro de los límites de los sistemas unitarios.

No obstante, la competencia legislativa de las regiones es suficiente para permitirles desarrollar sus propias políticas, distintas de las del Estado. En las regiones con estatuto especial, la competencia legislativa regional, que incide sobre las materias enumeradas en cada Estatuto, es exclusiva de la del Estado. La autonomía es entonces entera, con la única salvedad de las limitaciones de carácter general que ya se han mencionado. El artículo 117 de la Constitución define, para el conjunto de las regiones, las materias sobre las cuales la región puede legislar dentro de los límites de los principios fundamentales fijados por las leyes de la República. Se trata pues de una competencia que entra en pugna con la del Gobierno central, que se ejerce en numerosos campos entre los que figuran por ejemplo la acción social y la salud, la cultura, el turismo, el urbanismo, la agricultura, etc... Incluso si la ley regional ha de permanecer

compatible con los principios que establecen las leyes-marco estatales, el margen de autonomía es grande y puede en particular conducir a políticas públicas originales y muy diferentes de una región a otra. Existe por fin un tercer tipo de ley regional, llamada complementaria o de «aplicación» que, de hecho, se aparenta a un poder reglamentario. Esta competencia viene regulada para las regiones de derecho común, por el artículo 117 de la Constitución y, para las regiones de estatuto especial, por las disposiciones de su Estatuto. En este último caso, se trata de una competencia propia y permanente que permite efectuar una adaptación de las leyes de la República. En cambio, para las regiones ordinarias, el artículo 117 confiere al legislador nacional el cuidado de decidir si conviene que las regiones dicten medidas de aplicación de las leyes estatales. En todo caso, esta competencia complementaria imposibilita la innovación; únicamente están autorizadas las adaptaciones a las exigencias regionales.

Además de este poder legislativo, las regiones detentan también, más comúnmente, un *poder reglamentario* y una competencia administrativa. Esta puede revestir dos formas. Por una parte las regiones tienen una competencia administrativa autónoma en el campo de aplicación de su competencia legislativa; en las materias definidas por el artículo 117 de la Constitución, las decisiones administrativas son de exclusiva responsabilidad de las regiones. No están por consiguiente sometidas más que a las leyes regionales, perdiendo en este caso el Gobierno central su poder de orientación por la norma administrativa. Por otra parte, las competencias administrativas suplementarias pueden delegarse a las regiones, pero el Gobierno central conserva entonces su poder de dirección, de coordinación y de control.

Sin embargo, los Constituyentes italianos han tenido la preocupación de no traspasar a la región los defectos que se atribuyen al Estado centralizado, y de no crear una sobrecarga burocrática por la creación de un nivel adicional de gestión. Razón por la que el artículo 118 precisa que «la región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, a los municipios o a otros organismos locales, o utilizando sus servicios». En el mismo sentido, si bien se admite que la región pueda crear sus propios servicios, el personal que emplea la región debe en principio sustraerse al del Estado o al de las corporaciones locales. Es cierto, sin embargo, que son posibles reclutamientos puros y simples «en caso de necesidad».

3. *Los recursos regionales* se establecen mediante un sistema relativamente complejo que consagra la autonomía financiera de las regiones sin menoscabo de las exigencias elementales de coordinación y solidaridad nacional en un país en el cual existen los grandes desfases en el desarrollo económico entre las regiones. En materia de hacienda, la libertad de acción de las regiones viene dada por el reconocimiento de un poder tributario que les

permite instituir, definir y administrar por ellas mismas sus impuestos (pueden sin embargo decidir remitir a los órganos del Gobierno central las operaciones de evaluación y de recaudación). Esta autonomía no es sin duda ilimitada, puesto que se ejerce en el marco establecido por las leyes de la República que «la coordinan con la Hacienda del Estado, de las provincias y de los municipios» (artículo 119). Se trata por consiguiente de limitaciones análogas a las que afectan al poder legislativo regional (limitación de ámbito territorial, claro está; interés nacional; principios constitucionales como el de la igualdad ante el impuesto, etc...).

Los otros recursos regionales proceden de cuotas de impuestos estatales; de subvenciones y contribuciones especiales concedidas por ley para dar satisfacción a necesidades determinadas; y de los ingresos del patrimonio nacional. La autonomía financiera se verifica igualmente mediante el principio de la anterioridad de la evaluación de los gastos, principio según el cual los recursos regionales se fijan en función de una evaluación previa de las necesidades a satisfacer.

En todas estas normas se traslucía indiscutiblemente una intención pedagógica que se integraba perfectamente en el proyecto político que atribuía al regionalismo un papel de aprendizaje, de difusión y de enraizamiento de las prácticas democráticas. Las mismas causas siguen produciendo los mismos efectos, pero han experimentado el proceso de retracción que han sufrido el poder legislativo regional y la autonomía estatutaria a consecuencia de la supeditación de la puesta en vigor efectiva de la reforma a la intervención de leyes posteriores. En materia de hacienda es la ley n.º 281 del 16 de mayo de 1970, la que expresa esta regresión, constituyendo por otra parte la piedra angular de la puesta en vigor efectiva de la reforma regional. Reduce considerablemente, en efecto, la parte relativa de los recursos propios de los que se benefician las regiones que deben a partir de dicha fecha, esperar lo esencial de sus recursos de las subvenciones del Estado. Se trata de un indiscutible atropello a la idea misma de un verdadero poder fiscal de las regiones que justifica esta severa apreciación de Pierre FERRARI: «En definitiva, la ley n.º 281 ha reducido de manera muy importante la autonomía financiera de las regiones. De los dos componentes de esta última, no ratifica más que la autonomía del gasto y reduce a la nada la autonomía del ingreso» (10).

En definitiva, la Constitución italiana sentaba las bases de un poder regional extenso que no ha resistido al desgaste del proyecto político del que era una expresión. Bajo el efecto de causas principalmente económicas —irrupción de la crisis de los años 70; necesidad de una conducción central de

(10) Op. cit. p. 43.

una economía marcada por la interdependencia creciente de los flujos, la internacionalización de los mercados y la permanencia de enormes desequilibrios con el insalvable problema del *Mezzogiorno*— la práctica de la regionalización ha acentuado aún más este fenómeno de regresión en relación a las intenciones primitivas.

B. La evolución regresiva de la regionalización italiana

Es sabido que una de las características principales del proceso de regionalización en Italia es su dilación en el tiempo. Han sido necesarios 20 años para que las quince regiones con estatuto ordinario salgan realmente a la luz. Se da el caso de que estos plazos excesivos no son fruto de una estrategia de progresividad y de experimentación, de un «etapismo» propicio a la implantación de un poder regional, sino el resultado de un bloqueo puro y simple, producto de las relaciones que se establecen entre las formaciones políticas a nivel nacional. Cuando por fin se cumplen los requisitos previos, en los años 1970, grandes esperanzas, hasta entonces reprimidas, se manifiestan nuevamente; serán muy rápidamente defraudadas. Tal como lo escriben C. GUILLERMET y J. RYNGAERT: «Después de la elección, el 7 de junio de 1970, de los primeros consejos regionales, la aventura regional debutó con la elaboración de los estatutos, período eufórico y muy creativo durante el cual las regiones se desmarcaron netamente del Estado central. Esta «nueva fase constitucional» no pasó de ser, sin embargo, una breve llamarada. Rápidamente, el Gobierno central, que sacaba provecho de una imprecisa recentralización de los poderes debida a la lucha contra el terrorismo y contra la crisis económica, el Parlamento y el Tribunal Constitucional lograron modificar las perspectivas de la reforma. En particular, con el fin de evitar que atentara contra la estructura unitaria del Estado, le dieron una impronta nacional privilegiando el carácter administrativo. La esperanza de ver un día aplicarse el modelo constitucional en toda su amplitud, se desvaneció poco a poco, y las regiones se desarrollaron en una atmósfera de desconfianza recíproca que les obligó a adoptar una posición de defensa contra todo menoscabo por parte del Estado central» (11).

La regresión hacia el polo administrativo es efectivamente manifiesta. El juego de las transferencias de funciones y competencias obstaculiza el espíritu que debía presidir la devolución. La limitación de los recursos, y en especial de la autonomía financiera, desemboca en la disminución del peso relativo de las

(11) Op. cit. R.F.S.P. 1981, p. 706.

instituciones regionales en la conducta de las políticas públicas. Al fin, las regiones pierden la capacidad de singularizarse ejercitando, como se hubiera podido esperar, «otra manera de gobernar».

1. *Una devolución limitada y contradictoria*

El proceso de transferencias de funciones y de competencias no ha respetado la lógica implícita del texto constitucional. Esta suponía que intervendría en primer lugar la transferencia de las competencias legislativas por medio de leyes-marco que determinarían los principios fundamentales que se impondrían al poder regional. Sin embargo, las funciones que fueron en primer lugar transferidas fueron las funciones administrativas y esta inversión del proceso no ha sido benéfica para las regiones que se veían así obligadas a ejercer sus competencias dentro del respeto de las normas de referencia derivadas de leyes nacionales que regían las materias. Además, las transferencias han sido realizadas de tal manera que las regiones no han podido, sobre esta base, afirmarse claramente como el lugar de definición de políticas generales. Según el viejo adagio «Dar y retener no vale». El mecanismo de la transferencia no está desprovisto de ciertas analogías con el que acaban de establecer las leyes francesas del 7 de junio y del 22 de julio 1983. El principio enunciado en Francia de los paquetes de competencias no impide en realidad ni el mantenimiento de ciertas funciones consideradas como de interés nacional en el nivel central (12), ni la supeditación efectiva de ciertas funciones transferidas a unas decisiones que quedan en manos de las autoridades que representan el poder central (13).

En Italia, la primera oleada de transferencias, en 1972, ha puesto en evidencia una subdivisión excesiva de las materias regionales del conjunto de las cuales se extraían una serie de funciones de interés nacional que se reservaban al Estado. Aparecen así, en todos los campos, los límites de la transferencia. En un segundo tiempo, la ordenanza de 1977, texto de una gran amplitud, ha procedido a una transferencia ordenada en torno a grupos de materias llamados «sectores orgánicos», y las regiones se han beneficiado de

(12) Los ejemplos abundan. La acción social es transferida al departamento, pero el Gobierno Central conserva el control de una decena de prestaciones de ayuda social. Los puertos marítimos o fluviales son transferidos sea al departamento sea a la región pero con la excepción de los que son cualificados de interés nacional para los cuales se mantiene la competencia del Gobierno Central, etc....

(13) En materia de enseñanza, la construcción y la gestión de los establecimientos son transferidos o bien al municipio (escuelas primarias) o al departamento (colegios), o a la región (institutos), o bien son competencia del Gobierno central (universidades). Pero este último conserva, junto con el poder de atribuir el personal docente y administrativo, la llave de la puesta en vigor efectiva del conjunto de los establecimientos.

amplias transferencias, particularmente en todo lo que concierne a la gestión del territorio (ordenamiento del territorio, medio ambiente, política del agua, transporte y carreteras, vivienda y obras públicas) y los servicios sociales (sanidad, asistencia social, actividades culturales y ocio). Sin embargo, el Gobierno central, conserva, al igual que en otros casos, las funciones o las materias que le parecen poseer el mayor interés estratégico, las políticas industriales y de empleo por ejemplo. Además, las regiones mismas no se han beneficiado de todas las delegaciones muchas de las cuales han sido transferidas directamente a las corporaciones locales. Y sobre todo, el ejercicio efectivo de las funciones transferidas ha sido frecuentemente aplazado hasta la promulgación de leyes nacionales de reforma de estos sectores. Trazando el balance de esta operación, Francesco MERLONI formula un juicio globalmente crítico en el cual deja traslucir cierta decepción: «La transferencia de funciones ha sufrido retrasos de diversos tipos y ha sido primero troceada y desarticulada; cuando se ha intentado dar un cierto orden al proyecto, el marco se ha vuelto más claro aunque no exento de contradicciones: por una parte una transferencia muy amplia, por otra, el mantenimiento en el nivel central de las funciones estratégicas para el desarrollo económico» (14).

Pero la transferencia no se encuentra solamente limitada; se encuentra también contrariada por el juego de los mecanismos de control que, globalmente, parecen ejercerse en un sentido y en un espíritu contrario a las perspectivas del texto constitucional.

Es claro por ejemplo, que la ausencia de leyes-marco actúa en contra de la garantía constitucional de la autonomía regional. Por una parte porque el Estado puede aprovechar la circunstancia para continuar interviniendo en los fueros regionales (aunque sea de manera marginal, utilizando ciertas oscuridades creadas por una subdivisión compleja, o bien reservándose unas funciones complementarias a las funciones transferidas, que frecuentemente condicionan la puesta en vigor efectiva de éstas). Por otra parte, porque las regiones en el ejercicio de su competencia legislativa se ven constreñidas a respetar los principios generales del orden jurídico existente, es decir, a respetar las normas emanadas de la legislación nacional. Es lo que les impone el Tribunal Constitucional, jurisdicción competente en caso de litigio, cuya reputación centralista está bien establecida. Buen número de sus decisiones ofrecen testimonio de su preocupación en interpretar restrictivamente las disposiciones de la Constitución; así por ejemplo la decisión del 14 de julio 1972 que afirma que «ciertos intereses son unitarios por naturaleza y no son susceptibles de ser fraccionados territorialmente». Esta actitud del Tribunal Constitucional, por otra parte ha sido objeto de muy severas apreciaciones por parte de la doctrina: «(El Tribunal) no solamente no cumple el papel de garante

(14) En: *Dix ans de régionalisation en Europe*, Op. cit., p. 50.

imparcial del orden jurídico global que le estaba asignado por la Constitución, sino que va en contra de la voluntad del Constituyente, ayudando al Gobierno central en su intento de transformar a las regiones en instrumentos de una pura descentralización administrativa» (15).

A lo que se puede añadir que, en el orden administrativo, imperan igualmente los controles de una Comisión, prevista por el artículo 125 de la Constitución, encargada de ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos regionales no inmediatamente ejecutorios. En origen, el texto constitucional preveía un control de efectos limitados, ejercido por personalidades independientes («El control de derecho sobre los actos administrativos de la región es ejercido de forma descentralizada por un órgano del Estado según las modalidades y en los límites previstos por las leyes de la República»). De hecho, la ley SCELBA ha creado un organismo donde los representantes de la administración central son ampliamente mayoritarios (el Comisario del Gobierno en la región, un miembro del Tribunal de Cuentas, tres funcionarios del Estado y solamente tres expertos nombrados por los Consejos Regionales). No es de sorprender pues que las regiones se quejen de estar sometidas a una pesada tutela por la vía de la Comisión de Control.

2. El marco y las restricciones de los recursos

En lo que se refiere a los recursos financieros, las regiones quedan, más que nunca, en una relación de dependencia del Estado. La parte de la fiscalidad (ingresos regionales propios y cuotas de los ingresos nacionales) en el conjunto de los ingresos regionales ha permanecido en efecto, limitada (8,5 % del total en 1976). En estas condiciones, los recursos regionales proceden, en lo esencial, de transferencias procedentes del Estado, repartidas en dos fondos: el Fondo Común, para los gastos ordinarios, y el Fondo para la financiación de programas de desarrollo en materia de operaciones de inversión.

Por una parte las regiones han pagado las consecuencias de la política de rigor que la crisis ha impuesto al Gobierno central a partir de los años 1970. Era bastante fácil para éste, el cual se había reservado numerosas funciones, invocar las circunstancias para rechazar todo aumento del volumen de los fondos transferidos a las regiones. Razón por la que la parte relativa de las regiones en la conducta de las políticas públicas tiende más bien a disminuir. F. MERLONI señala a este respecto: «Con relación al P.N.B., los gastos regionales alcanzaban el 8,2 % en 1979, lo que representa un progreso cierto

(15) FERRARI, op. cit, p. 41.

con respecto al 4,9 % de 1976. Este incremento (3,3 %) es sin embargo inferior al incremento constatado en relación al conjunto del sector público (de 55,7 % a 60,9 %, o sea 5,2 %), lo que significa que el peso del gasto regional ha disminuido en términos relativos aunque haya aumentado en valor absoluto.»

Por otra parte, los adelantos financieros suplementarios que las regiones han obtenido mediante la creación de un sistema de fondos especiales, no incrementan su autonomía financiera puesto que estos recursos vienen ya afectados. Y además, estas transferencias ya afectadas representan una parte creciente de las transferencias del Estado: de 30 % en 1973, se elevan a 70 % en 1977 y a 85 % en 1979. Se puede pues estimar que: «Por vía de estos fondos especiales, las regiones se han convertido en simples centros de redistribución del crédito del Estado, y su poder se limita a la individualización territorial de los beneficiarios de las transferencias, los cuales son objeto de decisión al nivel nacional» (16).

3. *Un exiguo valor añadido*

Todo no es negativo, ni mucho menos, en la regionalización italiana. Si las críticas se acumulan, es debido sobre todo a las expectativas quizás excesivas, que generaba el proyecto inicial. Pero numerosas regiones han sabido tomar iniciativas, al margen o incluso por encima de sus estrictas competencias, para desarrollar unas acciones cuyo resultado es frecuentemente juzgado positivo. Por ejemplo, en materia agrícola, en materia de protección del entorno y de desarrollo de los servicios sociales. Lo cual no obsta para que este resultado haya sido logrado la mayoría de las veces en razón inversa de las carencias o de las deficiencias del Estado italiano, adquiriendo por contraste la intervención regional un cierto relieve. Esta intervención regional juega así un simple papel de compensación. Tal es el caso de la planificación económica casi inexistente a nivel central. Más significativo todavía es el ejemplo citado por Catherine GUILLERMET y John RYNGAERT: «Las regiones son ya una realidad con la cual el Gobierno central debe contar. Esto es lo que el dramático terremoto de noviembre de 1980 ha revelado brutalmente. Las violentas reacciones de la población frente a la incapacidad total del Gobierno central, le impulsaron a reconocer oficialmente las ayudas que las regiones habían organizado paralelamente a las del Estado. El Gobierno central les concedió también el traspaso de algunos poderes administrativos que les permitieron coordinar las políticas de auxilios y de reconstrucción. Las regiones, tal como existen actualmente, han demostrado en esta circunstancia

(16) C. GUILLERMET y J. RYNGAERT, *op. cit.* p. 709.

que pueden nuevamente convertirse en la respuesta a la crisis de un Estado totalmente incapaz de solucionar los problemas de la sociedad italiana.»

Es preciso sin embargo reconocer que si el poder regional se limita a encontrar cobijo en los escasos resquicios que permanecen inocupados por incuria del poder central, el valor añadido aportado por el poder regional resulta sumamente exiguo. Testimonio rotundo de lo avanzado puede encontrarse en el siguiente sondeo, a menudo citado por lo sorprendente que resulta *a priori*: en 1980, o sea diez años después de la puesta en funcionamiento de una reforma regional, cuya ambición era sacudir las imaginaciones y renovar la sociedad política italiana, el 80 % de las personas interrogadas declaraban ignorar la existencia de la Institución Regional. Este ínfimo conocimiento de la región es revelador de su fracaso: el valor añadido es mínimo. Paralelamente además, las regiones han renunciado de hecho a imaginar «otra manera de gobernar». Las instituciones regionales adolecen en grados diversos de una inestabilidad política crónica a imagen y semejanza del Gobierno central; de entre ellas, sólo cinco han conservado por un período legislativo (1975-1980) el mismo gobierno. La colegialidad es débil, cada fragmento del aparato regional tiende a encerrarse, a imitación de los departamentos ministeriales, con los cuales tienden a desarrollar unas relaciones directas y exclusivas, manteniendo así a distancia los Consejos y las Juntas. La tasa media de cumplimiento del presupuesto, en progresión constante sin embargo, no supera el 70 % como media en 1979, lo que la sitúa bien lejos del 80 % de cumplimiento que logra realizar el presupuesto del Estado.

Sería preciso sin duda afinar el análisis y hacer un inventario detallado de la diversidad regional. Pues, la práctica de las instituciones regionales revela, tal y como se podía prever, unos contrastes acusados entre situaciones locales. Bien evidentemente es en el Norte y en el Centro que se puede encontrar el «pelotón de cabeza» regional, mientras el *Mezzogiorno* deja patente en este caso también, su tradicional retraso.

Pero, en definitiva, la regionalización italiana no ha respondido a las expectativas del Constituyente: «Al cabo de diez años, escribe Francesco MERLONI, parecería que la conclusión deba ser casi unánime: las regiones se repliegan hacia el polo administrativo. Se estaría produciendo una regresión gradual de la autonomía política en provecho de una insistencia creciente en la simple gestión administrativa. Regiones y poderes locales, en lo que se refiere a la definición del contenido de las funciones, se estarían comportando de una manera muy semejante a la del antiguo Estado centralizado.»

III. FRANCIA: DE LA CIRCUNSCRIPCION ADMINISTRATIVA AL SURGIMIENTO DE UN NUEVO ESPACIO DE PODER PERIFERICO (17)

En materia de regionalización, Francia no se ha dignado reconocer durante largo tiempo más que los síntomas —la denominación, la proyección cartográfica— y los atributos burocráticos. Las sucesivas Constituciones republicanas ignoran con sumo cuidado la región (18) y, hasta 1969, no se le dedica ningún debate político de cierta envergadura. Existen sin duda regionalistas fervientes y movimientos nacionalitarios activos, pero son permanentemente mantenidos fuera del debate, marginalizados en la acción clandestina y/o en la ensoñación doctrinal, condenados a la ironía o a la ignorancia de los decisores. En realidad, la región solamente experimentará un inicio de institucionalización, a partir de 1964, con la creación de un prefecto de región asistido de una misión económica y de una asamblea consultiva compuesta, en gran medida por representantes del mundo socio-profesional (la C.O.D.E.R.); pero esta institucionalización no significa más que la aparición de un nivel descentralizado de gestión de los créditos de inversión del Estado, geográficamente enmarcado dentro de las circunscripciones de acción regional que el Estado ha creado en función de sus propias necesidades de planificación, a lo largo de los años 50. Sobra decir que nos encontramos, por así decirlo, en este caso, en las antípodas mismas del ambicioso proyecto que abrigaba la Constitución italiana.

(17) BIBLIOGRAFIA SELECTIVA:

- Yves MENY, *Centralisation et Décentralisation dans le débat politique français*, París - L.G.D.J. 1974.
- I.F.S.A., *Les aspects administratifs et la régionalisation*, Cahier n.º 10, Cujas.
- P. GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, París, 1976.
- LAGUIE, DELFAUD et LACOUR, *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, París, 1979.
- C.U.R.A.P.P., *Le pouvoir régional*, P.U.F., París, 1982.
- Y. MENY, *Les relations Etat-Régions en France; l'échange inégal, en Dix ans de régionalisation en Europe*, Cujas, París, 1982.
- P. SADRAN, *La régionalisation française: esquisse d'un bilan (1972-1980)*, ibid.
- P. SADRAN, «La région en devenir», *A.J.D.A.*, mayo 1982, p. 339.
- I.F.S.A., section languedocienne, *La région en question?* Cahier n.º 17, Cujas, 19.
- Régions, n.º especial de la revista *Pouvoirs*, n.º 19, 1981 (con bibliografía).
- Sidney TARROW, «Local Constraints on regional reform: a comparison of Italy and France», *Comparative Politics*, 1, 1974.

(18) Constitución de 1958, artículo 72: «Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, los territorios de Ultra-mar. Toda otra colectividad territorial es creada mediante ley (...).» Esta es la base a partir de la cual el artículo 59 de la ley del 2 de marzo de 1982 plantea el principio de la elevación de la región al rango de colectividad territorial, a partir de la primera elección del Consejo regional por sufragio universal directo.

Será sólo a partir de 1969, cuando la regionalización cobrará la forma de un verdadero proyecto político, con la propuesta del General de Gaulle, sometida a referéndum junto con la reforma del Senado, de convertirla en el receptáculo de la idea gaullista de participación, transformando la región en colectividad territorial.

Pero el fracaso del referéndum convence a los sucesores del General de Gaulle que es inoportuno y peligroso atentar contra los sutiles equilibrios de los intercambios instituidos entre el Estado Central y los lugares tradicionales del «poder periférico» municipios y departamentos. Y aunque la idea de la regionalización —al ir progresando y conquistando algunos políticos responsables que vislumbran en ella el soporte de la modernización del país y el medio de mejorar la gestión de la economía— ya no se considere una idea totalmente descartable, no obstante sigue generando desconfianza a nivel del poder central que intenta reducir su impacto imponiéndole límites infranqueables. Habrá que esperar la ley del 5 de julio de 1972, que da nacimiento a lo que la doctrina ha bautizado con el término de «regionalismo funcional», manera de hablar de los límites inherentes en una experiencia que Jack HAYWARD presenta con razón como «un regionalismo administrativo, de concepción política parisina, cuyo objetivo principal es el de reforzar un control que se siente amenazado» (19).

Aun así, a pesar del serio *hándicap* que representan la reticencia del poder central y las imposiciones legales que limitan sus capacidades, la región se afirma progresivamente como el lugar de definición de verdaderas políticas. Y la reforma socialista, iniciada con la ley del 2 de marzo de 1982 consagra y amplía la dinámica regional. Sin duda la descentralización, de la que se beneficia la región, es más un reordenamiento del Estado unitario, que su puesta en tela de juicio. Razón por la cual la región aparece menos como un centro de poder autónomo y competidor del Estado que como un nuevo espacio del poder periférico. La regionalización sin el regionalismo es una nueva variante del juego permanente contra el jacobinismo que, según GREMION, es indispensable para la perpetuación misma del jacobinismo. No obstante, al término del proceso, la regionalización francesa se revela extraordinariamente parecida a la experiencia italiana que ha recorrido sin embargo un camino diametralmente inverso.

A. La regionalización obstaculizada de la ley de 1972

La ley del 5 de julio de 1972, al tiempo que conservaba al prefecto su papel de ejecutivo regional, superaba el aspecto puramente administrativo al instituir una asamblea consultiva compuesta de cargos políticos electos: el

(19) J. HAYWARD, «Incorporer la périphérie: l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France», *Pouvoirs*, n.º 19, 1981 p. 103.

Consejo Regional. Pero todas las disposiciones del texto —estatuto, competencias, medios, modalidades de la representación— dan fe de la extrema desconfianza con la que el centro considera a las regiones.

1. *Un estatuto menor*

La región no es una colectividad territorial, como lo son los municipios y los departamentos, sino un simple ente público (*Etablissement Public Régional*: E.P.R.). Se encuentra por consiguiente estrechamente limitada por un principio de especialidad que la reduce, «en el respeto de las atribuciones de los departamentos y de las comunas» dice la ley, a una función de estudio, de proposición y de participación en la financiación de equipamientos colectivos que presentan un interés regional directo. Muestra además los estigmas de sus orígenes de circunscripción de acción regional. El mapa regional concebido por el Estado en función de las necesidades de su planificación, no ha sido cuestionado en base a solidaridades étnicas, culturales o históricas. Simple reagrupamiento de departamentos —perfectamente arbitrario además en numerosos casos—, la región no puede, juzgaba el Presidente POMPIDOU, pensar en afirmar más su propia identidad. Afirmación repetida en numerosas ocasiones por Valéry GISCARD D'ESTAING quien no considera necesario ampliar las atribuciones de los E.P.R. y elige a modo de niveles pertinentes de descentralización el departamento y el municipio, desechando la región a pesar de las recomendaciones del informe GUICHARD, rápidamente enterrado por cierto.

2. *Competencias subordinadas*

Tal como las define la ley de 1972, las competencias del E.P.R. tienen características y consecuencias negativas. Si se designa su papel de instancia consultiva sobre la planificación regional y la repartición de los créditos de inversión del Estado, el E.P.R. se ve dotado de un cierto poder de decisión por el artículo 4 de la ley, para contribuir a partir de sus recursos propios, al desarrollo económico y social de la región. Pero este mismo artículo le impone actuar de acuerdo con otras entidades públicas. El Consejo regional no puede, fuera del único campo de los estudios que interesan al desarrollo regional, comprometer por su única iniciativa sus propios recursos financieros. Ahí se encuentra sin duda la causa principal de un fenómeno muy marcado de infraconsumo de los créditos presupuestarios que ha afectado gravemente en un comienzo al dinamismo de la institución. Al no ser el maestro de obras de las operaciones que contribuía a financiar, el E.P.R. seguía siendo tributario, en lo que se refiere al ritmo de consumo de sus créditos, de la decisión, de la gestión y de los medios técnicos de las colectividades que subvencionaba. De ahí un desfase muy marcado entre los gastos previstos y los gastos realizados, y un retraso importante en la realización de las inversiones.

3. *Unos medios voluntariamente limitados*

Los recursos regionales y los medios en personal sorprenden por su manifiesta exigüidad.

Los primeros estaban asegurados por el recurso a la deuda pública, a las subvenciones estatales, a los ingresos del patrimonio, etc..., pero sobre todo por el producto de una fiscalidad regional constituida por la transferencia a la región del impuesto sobre los permisos de conducir, y del producto de los impuestos extraordinarios votados por el Consejo regional. Pero, el conjunto de los recursos tributarios se encontraba sujeto a un techo extremadamente bajo puesto que la ley lo fijaba en 15 francos por habitante para el primer ejercicio, y posteriormente a 25 francos. La necesidad de sucesivas revalorizaciones, en especial con vistas a compensar la depreciación de la moneda, ha surgido rápidamente. Pero hasta la decisión del Gobierno de 1980 sobre la correlación fija entre cuota fiscal regional e inversiones de las administraciones públicas, ha sido necesario, cada año o casi, proceder a un reajuste. Y de todas las maneras estos recursos siguen siendo manifiestamente muy débiles.

Esto es aún más cierto en lo que se refiere a los recursos humanos. En relación a este punto por cierto, la ley de 1972 es extremadamente rigurosa. Está prohibido reclutar personal y crear servicios de la región. El intento del Consejo Regional del *Limousin* será abortado y servirá de ejemplo, el Gobierno anuló inmediatamente por decreto la decisión ilegal de reclutar funcionarios regionales. Sin discusión, pues, las regiones no disponen del menor medio de desarrollar la más mínima autonomía.

4. *Una legitimidad mal asegurada*

La ley de 1972 rechazó la elección de los Consejos regionales por sufragio universal directo y distribuyó directamente los papeles entre una asamblea de cargos electos procedentes de otras instancias de representación (el Consejo regional) y una asamblea de carácter socio-profesional (el Comité Económico y Social) que dispone de menores competencias. Pero este sistema genera algunos «efectos perversos» que afectan negativamente la legitimidad misma de la institución regional. Caricaturizando un poco, se puede resumir estos efectos, diciendo que mientras los detentores del mayor poder de decisión son poco representativos de la región, los que representan más genuinamente a las fuerzas vivas y a las actividades específicamente regionales se ven marginados del proceso de decisión.

En el marco de la ley de 1972, no existe de hecho ninguna verdadera representación política de la región, puesto que la designación de los miembros Consejo regional soporta los avatares de todas las otras elecciones y se derecho, investidos de un mandato nacional, los parlamentarios; y miembros

elegidos por asambleas representativas de otras comunidades, pero nadie representa a la región como tal. Consecuencia de este modo de designación, el Consejo regional soporta el sobresalto de todas las otras elecciones y se encuentra expuesto a continuas modificaciones en su composición, sin que por ello esté en el alero ningún tema propiamente regional. Puede así producirse un cambio de mayoría durante el ejercicio y perturbar más o menos profundamente el funcionamiento de la asamblea. De todas las maneras, este vaivén no favorece el trabajo de los cargos electos y de las Comisiones.

Se trata pues, en el caso de la ley de 1972, de una regionalización forzada, obstaculizada. A pesar de ello, numerosas regiones han sabido sacar provecho de circunstancias en ciertos aspectos favorables, para afirmar un dinamismo que iba a prefigurar en algunos puntos el decisivo avance que lleva a cabo la reforma de 1982.

B. La región, nuevo espacio de poderes

A pesar de sus desventajas, el E.P.R. de la ley de 1972 ha generado un interés creciente por parte de la «clase política» al aparecer, cada vez más, como una alternativa y/o un recurso suplementario.

En el juego político francés, caracterizado por el enfrentamiento del «cuarteto bi-polar» de las grandes formaciones políticas y el rechazo de la alternancia (el cambio de 1981, que se produce después de 23 años de ausencia de la Izquierda en el poder central no debe en ningún caso hacer creer que la sociedad política francesa ha asimilado la noción de alternancia en el poder; vivida según los casos como divina sorpresa o desgraciado accidente de la historia, la llegada de los socialistas al poder no basta para normalizar la alternancia), toda institución periférica aparece como una posición de repliegue, lugar a partir del cual desarrollar un contra-poder cuya importancia estratégica se acrecienta a medida que la coalición dominante tiende a «colonizar» el Estado. Antes de 1981, la Izquierda parecía haberse instalado por mucho tiempo en una situación en la que la ausencia de perspectivas de alternancia en el poder central se compensaba con un reparto geográfico entre el Centro y la Periferia. Hoy, la oposición conservadora utiliza al máximo las vías abiertas por la reforma en las regiones (*Ile de France* y Lorena por ejemplo), los departamentos y los municipios. En todos los casos, el control de una institución marginal y desprovista de medios se ha convertido, paradójicamente, en un envite de gran magnitud.

Además, la crisis económica ha contribuido ampliamente en incrementar el atractivo de la institución regional. Los presupuestos regionales son modestos, comparados a los de las otras colectividades públicas. Pero son presupuestos de inversión, en crecimiento continuo mientras que disminuye,

en las otras instituciones, la parte que se dedica a los equipamientos colectivos. Hay que reconocer que la capacidad financiera de la región no puede jugar más que de forma marginal; pero en período de crisis económica, la importancia de este juego marginal se incrementa considerablemente. Ante la escasez de los créditos, se acude cada vez más al E.P.R. para conseguir las ayudas imprescindibles. Así es como a partir de 1978-79, la demanda de subvenciones dirigidas a los E.P.R. han superado por vez primera la oferta procedente de los presupuestos regionales.

Giro importante ya que a partir de ese instante las regiones podrán servirse de la selección que se ven obligadas a realizar entre las peticiones con el fin de animar a sus interlocutores a orientar sus operaciones en un sentido compatible con su propia programación.

Contrariamente a los pronósticos pesimistas y al escepticismo de muchos comentadores, un poder regional se está afianzando progresivamente y se está insinuando, de manera discreta pero continua, en el sistema de regulación cruzada que define las relaciones entre el Centro y la Periferia. Procede de iniciativas tanto más admirables cuanto que, pese a encontrarse en un principio aisladas, no tardarán sin embargo en propagarse por todas partes hasta que la reforma de 1982 venga a darles un fundamento legal y un nuevo impulso. Asistimos a una homogeneización progresiva de los comportamientos regionales que tienden a aproximarse al modelo de más alto nivel, al mismo tiempo que asistimos a la consagración legislativa de un nuevo nivel de poder.

1. Iniciativas regionales, concesiones del poder central

Ya desde los orígenes, los términos excesivamente estrictos de la ley de 1972 no han podido, en realidad, ser del todo respetados. Así es como por ejemplo la noción —jurídicamente muy precisa e imperativa— de equipamiento colectivo de interés regional directo, fundamento y límite de la acción regional, ha sido objeto de múltiples y repetidas violaciones, denunciadas, a modo de lamento ritual, en los informes públicos del Tribunal de Cuentas. En muy numerosos casos, o bien no se respeta la distinción entre equipamiento y funcionamiento, o bien el equipamiento no presenta realmente un carácter colectivo al conceptuarse más bien como una ayuda otorgada a un beneficiario individual, etc.... El órgano de tutela ha cerrado los ojos, la mayoría de las veces, sobre estas irregularidades que, desde un punto de vista de gestión y no ya jurídico, se pueden considerar como leves.

Más significativa en cambio, es la actitud deliberada de algunos E.P.R. en los cuales se afirma un fuerte voluntarismo político que consiste en dotarse, a pesar de la prohibición legislativa de servicios regionales paralelos. Este es el caso del *Nord-Pas-de-Calais* que suscribe, bajo denominaciones diversas,

varios contratos de prestación de servicios o de asistencia técnica cuyo verdadero objetivo es, en realidad, colocar una treintena de colaboradores permanentes de alto nivel, al servicio del Presidente del Consejo regional. Por su lado, el Consejo regional de Provenza-Alpes Costa Azul, crea y financia un conjunto de asociaciones que reclutan personal cualificado remunerado a cargo de las subvenciones regionales. Además, en esta región, los proyectos de presupuestos son elaborados por el equipo del Sr. DEFERRE y comunicados a la misión regional, lo que representa algo más que un acomodamiento de la letra de la ley.

Frente a tales desbordamientos, el poder central, pese a ciertas manifestaciones esporádicas de mal humor, ha cedido constantemente. Las concesiones que realiza al ampliar las posibilidades de intervenciones concedidas a los E.P.R. son, en lo que se refiere a cada una de ellas, menores hasta que se produce el paquete de decretos del 13 de febrero de 1981. Pero estos pequeños pasos sucesivos, al ir todos en la misma dirección, hacen avanzar la regionalización. Se trata de una sucesión de textos que autorizan a las regiones a crear parques naturales, a proceder al reparto interdepartamental de algunos créditos de equipamiento descentralizados, a conceder primas por la creación de empresas industriales, a establecer un esquema regional de transporte, etc.... hasta llegar a los 13 decretos de febrero de 1981 que oficializan el umbral de tolerancia reconocido hasta entonces a las iniciativas regionales espontáneas, al ampliar considerablemente las materias de competencia del E.P.R. (acciones en favor de las energías nuevas, las actividades culturales, el turismo, la agricultura, la vivienda, las ayudas a la innovación, los servicios a las empresas, etc).

Cierto es que esta extensión de competencias no estaba exenta de ocultas intenciones. Se acompañaba de un frenazo al desarrollo posterior de las iniciativas regionales, mediante una estrategia de «contención» (20). Pero ofrece no obstante, el testimonio de que la regionalización ha logrado de forma subterránea realizar algún progreso.

2. La homogeneización ascendente de los comportamientos regionales

Los comienzos de la regionalización están marcados por contrastes muy vivos entre las veintidós regiones francesas en cuanto al uso que conviene hacer de la nueva institución. Por un lado, una actitud voluntarista que desemboca en una utilización maximalista de la herramienta regional, incluso

(20) Para más precisiones, ver P. SADRAN, «Réforme ou Contre-Réforme», *A.J.D.A.*, Junio 1981. Estos decretos han sido en su mayoría derogados por el gobierno socialista a su llegada al poder.

pasando por alto las disposiciones restrictivas de la ley, o incluso saltándose alegremente el espíritu mismo de la ley. Por otro, una práctica regionalista minimalista, que rechaza el hacer asumir por la región la responsabilidad de un aumento significativo de la presión fiscal y que practica la pulverización de los créditos al conceder sistemáticamente a los departamentos y a los notables locales derechos de giro sobre la región cuidadosamente equilibrados.

El Consejo Económico y Social puede así, en 1979, establecer una fotografía que muestra tres grupos de regiones, netamente diferenciadas en función del mayor o menor grado de realidad de auténticas políticas regionales, es decir de la definición de decisiones jerarquizadas e inscritas en una programación plurianual. La clasificación lograda no depende además ni de la orientación política de la mayoría del Consejo regional, ni del carácter más o menos artificial de la identidad regional (ente histórico o recorte administrativo), ni por último, de la pertenencia a una zona geográfica (Norte o Mediodía, Este u Oeste). Parece en realidad reposar esencialmente sobre el voluntarismo, distribuido de modo bien aleatorio, del equipo dirigente del E.P.R. Resalta de todas formas netamente, que existen regiones en las que el presupuesto y la presión fiscal están situados sistemáticamente en los niveles más bajos, y en las que el E.P.R. por su rechazo de la pluri-anualidad, su cuidado en repartir igualmente las ventajas y su ausencia de decisiones jerarquizadas mantiene una práctica de super-Consejo general, mientras que en otras partes (al tiempo que un grupo intermedio separa a los dos extremos), una verdadera estrategia regional de desarrollo ha sido definida por un Consejo regional que gusta de innovar demostrando iniciativa e imaginación (21).

Pero la instantánea que recoge este informe revela una situación que precisamente está modificándose muy rápidamente.

Los años 1978 y 1979 son efectivamente los años durante los cuales los E.P.R. que ocupaban con regularidad los últimos puestos de la clasificación en función del importe del presupuesto por habitantes, hacen esfuerzos considerables para recuperar el retraso votando presupuestos cuya tasa de crecimiento se sitúa muy por encima de la media regional. Así es como, por ejemplo, en 1979, el *Languedoc-Roussillon* vota un incremento presupuestario global del 57 %, el *Limousin* del 51 % y *Midi-Pyrénées* del 47 %. Estas mismas regiones, hasta entonces reticentes, hacen cada vez más uso de la palanca fiscal, y se puede constatar a partir de ese momento una progresión general de la fiscalidad regional, con una reagrupación muy clara en torno a la media.

Al mismo tiempo se producen deslizamientos ascendentes y reclasificaciones que acortan considerablemente las distancias entre las regiones «planifi-

(21) ver M. DENEUX, «L'évolution du rôle des E.P.R. dans le domaine économique et social», Avis et Rapports du C.E.S., J.O.R.F., 31-7-1979.

cadoras» y las demás. Sin duda no se trata de una uniformización total de procedimientos, pero, como lo demuestra claramente Jacques PALARD al desarrollar ejemplos detallados: «Ninguna región puede ya librarse de la definición de acciones prioritarias» (22).

3. *La regionalización emancipada por la reforma de 1982*

La región es una de las principales beneficiarias de la reforma de descentralización emprendida por las leyes del 2 de marzo de 1982 (Derechos y libertades de los municipios, de los departamentos y de las regiones) y del 7 de enero y 22 de julio de 1983 sobre el reparto de las competencias entre los distintos niveles de la administración territorial. Sin poder aquí dedicarse al análisis exhaustivo de este conjunto legislativo complejo pero aún inacabado (se esperan particularmente textos complementarios sobre la organización de las regiones, la función pública territorial, y, claro está, de las haciendas locales), se puede no obstante destacar los principales elementos de una emancipación irreversible de la institución regional.

En cierto modo, la reforma viene a ratificar el desarrollo de prácticas espontáneas y anteriores, a las que dota en adelante de una base local. Pero ofrece también un punto de partida de cara a futuras evoluciones de la regionalización.

La ley del 2 de marzo de 1982 significa un salto cualitativo decisivo al transformar la región en colectividad territorial y al establecer el principio de la elección del Consejo regional por sufragio universal directo. La región abandona por consiguiente el estatuto estrecho de ente público (que subsiste sin embargo, a título transitorio, hasta la primera elección por sufragio directo del Consejo regional) para vestir el hábito más amplio de la colectividad local. La carga simbólica de la reforma es ya considerable; pero cobra todo su sentido al estar acompañada por la elección del Consejo regional por sufragio universal directo. Esta medida es de naturaleza a abolir las características negativas del sistema precedente de representación, al reconciliar, en provecho del nuevo consejo, representatividad y poderes. Existirá pues, en adelante, una verdadera representación política de la región, capaz de asentar definitivamente la legitimidad de la institución, y de suscitar a plazo, la emergencia de una conciencia regional. Además, la elección debería lógicamente obligar a los partidos políticos franceses, hasta hoy organizados por federaciones departamentales, a estructurarse también a nivel regional. De lo que cabría esperar

(22) Jacques PALARD. «Les institutions régionales sous l'effet de l'alternance politique», *Annuaire des Collectivités locales 1982*; GRAL, LITEC, 1982, p. 55.

—sin caer en la trampa de ingenuas ilusiones— una cierta renovación de las élites políticas locales.

La región se ve liberada de las tutelas administrativas, financiera y contable, al igual que las otras corporaciones locales, para no soportar en adelante más que un control jurisdiccional *a posteriori* sobre sus actos ejercido según los casos por la jurisdicción administrativa o los nuevos Tribunales regionales de Cuentas. Pero sobre todo, el prefecto pierde su tradicional «desdoblamiento funcional» para no conservar, bajo el nuevo título de Comisario del Gobierno, más que su bicornio de representante del Estado, revestido de un poder ejecutivo, efectivo desde el 15 de abril de 1982. En las tareas que en adelante son suyas (preparación y ejecución del presupuesto, ordenamiento de los gastos, gestión del patrimonio regional, poder jerárquico sobre los servicios, convocación en sesión de la asamblea, etc....), el Presidente puede apoyarse en los servicios cuya creación puede solicitar y para los cuales puede reclutar nuevos agentes. Además, los servicios o partidas de servicios de la misión regional necesaria al ejercicio de sus atribuciones están situados bajo su autoridad conforme a un acuerdo que rubrica con el prefecto de la región. Puede también cursar todas las órdenes necesarias a los servicios exteriores del Estado, puestos a su disposición en lo necesario. Por fin, la ley le da un poder de requerimiento sobre el contable regional.

La reforma realiza igualmente una muy notable ampliación de las competencias y de los medios de la institución regional. Las leyes de 1982 y de 1983 transfieren un gran número de responsabilidades nuevas a la región en las materias de formación profesional, de ordenamiento turístico, de acción cultural y educativa, de puertos fluviales, etc.... Le confiere sobre todo un papel notablemente incrementado en materia económica al permitirle conceder el conjunto de las ayudas directas e indirectas en las condiciones previstas por la ley que aprueba el Plan, pero también al encomendarle atribuciones que contribuyen a asignarle un papel específico. La región puede así participar en el capital de sociedades de desarrollo regional, de sociedades de financiación y de las sociedades de economía mixta. Esto da fe de la voluntad de fortalecer y reestructurar en torno a la institución regional las redes financieras, articulándolas con las orientaciones de las instancias de decisión política.

El Consejo regional está así abocado a participar en la planificación, no sólo a intervenir en la elaboración del Plan nacional por la proposición de contratos de plan que le atarán al Estado, sino también con la elaboración de su propia planificación, autónoma. Excelente ocasión para movilizar las energías de las fuerzas económicas y sociales en torno a un proyecto regional, y de afirmar el papel motor de la región en relación a sus «partenaires», especialmente las corporaciones locales, mediante la ratificación de contratos que concreten el plan regional.

Todo esto se acompaña de una emancipación en las modalidades de ejercicio de las competencias regionales. Puede en adelante la región movilizar por iniciativa propia y exclusiva, sus recursos financieros. Puede así mismo asumir gastos de funcionamiento ligados a operaciones de interés regional directo. La cuota fiscal es elevada a 150 francos por habitante, incremento notable que le permite esperar la supresión ya contemplada de dicho tope.

Se puede constatar por consiguiente que una etapa decisiva, y sobre todo irreversible, acaba de ser franqueada en la vía del desarrollo de un poder regional.

Subsiste la delicada cuestión de la naturaleza de este poder. Abundan los indicios que señalan la prudencia y el pragmatismo con el que se ha desenvuelto el reformador. Más que una revolución regionalista, las leyes DEFERRE representan una etapa —importante— de la evolución que ha visto la emergencia de la región en el sistema francés de administración territorial. No nos encontramos por consiguiente frente a un centro de poder autónomo, sino frente a una figura adicional del poder periférico, nuevo avatar del «jacobinismo domesticado» que se nutre del centralismo al tiempo que tolera que se atenúen considerablemente sus efectos. El rechazo abrupto de una reconsideración del mapa regional basta para confirmarlo, así como el aplazamiento de problemas de fondo tales como el del cúmulo de mandatos, o las extremadas precauciones con las que nos encaminamos hacia la reforma de las haciendas locales.

IV. CONCLUSION

El examen paralelo de los procesos de evolución de la región italiana y francesa que, partiendo de horizontes opuestos, caminan en sentido inverso, sugiere analogías muy evidentes y una hipótesis de conjunto.

Es cierto que hay que guardarse de una excesiva racionalización de lo aleatorio, y que la convergencia corre el riesgo de ser artificialmente sobrevalorada por el carácter formal de la exposición. No puede en cambio ser totalmente fortuita. A pesar de la aparente paradoja, la regionalización aparece como uno de los mecanismos fundamentales de la integración estatal. De hecho, la regionalización, es decir, el proceso de institucionalización de cierto poder periférico corresponde en buena medida a la absorción del regionalismo por el Estado-Nación que tiende a modernizarse.

Una constatación de esta índole no debe hacer olvidar algunas especificidades notorias, que hemos voluntariamente dejado a un lado en nuestra exposición, pero que son ciertamente reales. Las que proceden de la cultura (en Francia, por ejemplo, donde una fuerte ideología jacobina produce al mismo

tiempo una organización institucional hiper-centralizada y una represión indiscutible de las sub-culturas regionales) y de la historia (en España, donde la represión desarrollada por el aparato del Estado franquista, tenía que desembocar en la explosión del sistema centralizado a la muerte del Caudillo; en Italia, donde la regionalización es la vía estrecha entre el rechazo del centralismo fascista y la preocupación por conservar una unidad nacional joven y frágil). Las que proceden también de las particularidades de la construcción estatal; incluso si presenta analogías, el proceso no puede ser uniforme en países en los que existe al mismo tiempo un Centro y un Estado (Francia) y en los que existe un Estado pero no un Centro (Italia).

Pero subsiste un hecho y es el que sólo excepcionalmente o marginalmente la regionalización traduce el reconocimiento de un pasado a preservar o el resurgir de una identidad cultural. Más masivo y fundamental es el desarrollo estatal, apoyado en la fusión del Estado y de la Nación, que tiende inexorablemente a traducir las relaciones Centro-Periferia en términos de integración.

(Traducción de Iñaki Aguirre)