

II. EXTRANJERO

LA REGIONALIZACION FRANCESA: LA LEY DE 5 DE JULIO DE 1972

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LA REGIONALIZACIÓN FRANCESA: A) Aspectos más significativos. B) Los Decretos de 14 de marzo de 1964 y sus antecedentes inmediatos. C) La organización regional: 1. El prefecto regional, sus atribuciones: a) Desconcentración de poderes en provecho del prefecto regional; b) Poderes del prefecto de la región respecto a los prefectos de los departamentos de la circunscripción; c) Poderes del prefecto de la región sobre los jefes de servicios regionales: 1) Jerárquicos, y 2) Derecho de información y de control. 2. La Conferencia Administrativa Regional. 3. El tesorero-pagador general de la región. 4. Organismos consultivos: a) De vocación económica general: 1) Comisiones de desarrollo económico general, y 2) Comité regional de expansión económica. b) De vocación especializada. D) Juicio crítico sobre la regionalización francesa.—II. EL REFERÉNDUM GAULLISTA: A) El proyecto del general De Gaulle. La organización regional propuesta: a) El Ejecutivo regional. b) El Consejo regional. c) Competencias. d) Aspectos financieros. B) Fracaso del referéndum.—III. LA LEY DE 5 DE JULIO DE 1972 "CREANDO REGIONES". Comentario sobre la nueva ley regional.—APÉNDICE: Texto íntegro de la Ley 72-619, de 5 de julio, sobre creación y organización de las regiones.

INTRODUCCIÓN

En el número 68 de esta REVISTA se ofrecía la traducción del Informe sobre el Proyecto de Ley Regional Francesa (núm. 2.067), que fue presentado a la Asamblea Nacional, por M. LECAT (sesión del 4 de abril de 1972), en nombre de la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República. En el pasado mes de julio, el "Diario Oficial de la República Francesa" publicaba el texto definitivo convertido ya en ley. No existen diferencias sustanciales, sino meramente formales, entre el proyecto de ley enmendado por el Rapport LECAT y el texto legislativo, última muestra del centralismo perenne del vecino estado. La regionalización establecida por la Ley de 5 de julio de 1972, no es sino la continuación de un proceso cuyos antecedentes inmediatos se encuentran principalmente en los decretos de 1964, aunque los orígenes arranquen de la Administración napoleónica. Por esta causa he creído conveniente realizar un breve repaso a la normativa regionalizadora anterior a la nueva ley, para que el lector pueda comprender fácilmente todo el irrenunciable conservadurismo de las estructuras administrativas francesas, especialmente adverso a la verdadera configuración regional.

I

LA REGIONALIZACIÓN FRANCESA

A) Aspectos más significativos

Las notas características de la Administración local francesa, magistralmente descritas por CHAPMANN, son dos que la diferencian del sistema inglés de *selfgovernment*: en primer lugar, las colectividades locales francesas son parte integrante del Estado y de la jerarquía administrativa, y gozan de ciertas atribuciones particulares. En segundo lugar, la doctrina de la separación de poderes ofreció la gran posibilidad al ejecutivo de someter a sus reglamentos y órdenes a las autoridades locales. El sistema francés ha girado, y sigue girando, alrededor de la idea de que la única forma eficaz y moderna de Administración pública era la Administración del Estado, en tanto que para los ingleses el fundamento de la Administración reside en la Administración local.

La centralización y el uniformismo se han manifestado en Francia como un *leit motiv* ininterrumpido. La base del uniformismo descansa en dos decretos revolucionarios: 1) El de 14 de diciembre de 1789, que determinó la existencia de una municipalidad en cada población; y 2) El de 10 de Brumario del año II (31 de octubre de 1793), que estableció la existencia de la *commune*, haciendo surgir 43.915 entidades de idéntica denominación y organización. Lo curioso del caso, en esta desmedida pluralidad de municipios, es el carácter de concesión al sentido histórico. Los fundamentos ideológicos de este sistema, según ha señalado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (1), se centran en los dos siguientes: a) *El principio del "pouvoir" municipal*, que arrastrado desde la fisiocracia pasa a la Asamblea constituyente en su Decreto de 14 de diciembre de 1789 y encuentra su asentamiento definitivo, tras la reforma napoleónica, en el liberalismo doctrinario de la Restauración (Leyes municipales de 1831 y 1837) (2), y b) *La centralización*: el resultado de una concepción que colocaba al municipio en un orden doméstico y subalterno de funciones, se tradujo en un duplicado de la organización territorial con la Administración periférica del Estado sobre base jerárquica, centrada principalmente en torno a un núcleo básico: prefecto-subprefecto-alcalde. La centralización viene amparada también por una concepción ideológica cuyos ejes eran el dogma de la voluntad general y el dogma de la igualdad, propugnados por la burguesía en su ascenso al poder.

Esta configuración, que permanece inalterable en su fondo, se ha

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. "Cuadernos-Taurus", 1972.

(2) MORELL: *Apuntes de Derecho Administrativo*. Cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, t. V, pp. 87 a 90, curso 1970-71.

tratado de paliar —en sus aspectos formales— en las últimas décadas. Las estructuras administrativas decimonónicas suponían un freno para la política de desarrollo de Francia. La Constitución de 1946 ya estableció una notable descentralización que nunca tuvo virtualidad efectiva. No obstante, con la posguerra, se introdujo la técnica de la planificación a consecuencia de los planes *Marshall*, lo que dio lugar a un primer embrión regional: “L'aménagement du territoire”, que pretendía superar las estructuras comunales y departamentales para lograr una nueva reordenación territorial más en consonancia con nuestro tiempo (3).

La Constitución de 1958 no reconoce más entes locales que las comunas y los departamentos, organizados alrededor de dos órganos monocráticos: el alcalde y el prefecto que actúan con delegados del Gobierno y como primeras autoridades locales, respectivamente. Junto a ellos, las asambleas locales electivas, con unas funciones esencialmente consultivas. En 1959 se propuso por el comisario del Plan de Desarrollo la creación de “regiones de programa”, para evitar, de una parte, el atraso de ciertas zonas, y de otra, para canalizar las aspiraciones locales en la elaboración del plan. En 1960 fueron aprobadas dichas regiones en número de 21, manteniendo la misma organización binaria de órgano monocrático (el prefecto de región) y de órgano colegiado (la Comisión de Desarrollo Económico Regional) de configuración absolutamente consultiva (4).

(3) MANZANEDO, HERNANDO, y GÓMEZ REINO: *Curso de Derecho Administrativo Económico*. IEAL. Madrid, 1970, p. 141.

(4) Entre la bibliografía utilizada: ANTOINE: *L'aménagement du territoire et l'expansion régionale*. “Etudes et Documents”, nos. de 1.º y 5.º de 1958 (Tesis). ATHANASSOPOULOS: *Le fait régional dans la vie publique française*, París, 1960. BAUCHET: *La planification française*. Edit. du Seuil. París, 1962. BILLY: *Les techniciens et le pouvoir*. “Que sais-je.” P. U. F. 1963. BODIGUEL: *Les commissions de développement économique régional*. “Rev. Franc. Scienc. Polit.”, 3. 1966. BOUJOL: *Les problèmes de la décentralisation administrative en France*. “Rev. Dr. Const.”, 2. 1963, p. 109. CATHERINE: *L'administration française*. PUF, 1965, pp. 253 y ss. CROZIER: *Analyse sociologique de la Planification française*. “Rev. Franc. de Sociol.”, VI, 2, 1965, p. 156. CHABANOL: *L'aménagement du territoire*, en “Les problèmes économiques”, núm. 746 del 17 de abril de 1962 de “Documentation Française”. DUBOST: *L'ordinateur et les services extérieurs de l'Etat dans la région*, IEP, Toulouse, 1969. GOGUEL: *Quelques aspects politiques de l'aménagement du territoire*. “Rev. Franc. Scienc. Polit.”, 2, 1956. GRAVIER: *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*. Flammarion, 1964, París, 1964, y *Paris et le désert française*, 2.ª edic., Flammarion, 1965. GROSHENS: *Les problèmes actuels de l'Administration locale en France*, “Rev. Admt.”, 117, 1967. GUICHARD: *Aménager la France*, Gauthier, 1965. *La région française à l'heure européenne*, Essor, 1963. GREMION: *Résistance au changement de l'administration territoriale: le cas des institutions régionales* “Sociolog. du travail”, Edit. Seuil, 1968, pp. 287 y ss. HOURTIQO: *L'avenir des collectivités locales*, “Rev. Admt”, número 124, 1968. JALON: *Deux aspects de l'aide de l'Etat au développement industriel régional: les primes et les zones industrielles*, París, 1966. (Tesis). LAFONT: *La révolution régionaliste*, Gallimard, París, 1967. LAJUGIE: *La politique française de développement économique régional de 1958-1963*, “Rev. Jurid. et Econ. du Sud-Ouest”, 2/1963, pp. 355-413. LANVERSIN: *L'aménagement du territoire*, Librairies Techniques, 1965. LAUBADÈRE: *La réforme administrative*, “L'actualité juridique Dr. Administ.”, 1964, p. 260. MONIER: *La politique de développement économique régional, 1963 année capitale* en “le Moniteur des travaux publics et bâtiment”, 22-1-1964. *La région, nouvelle structure française dans la communauté européenne*, “Rev. de Chambre de Comm. et Ind. de Marseille”, núm. 732, 1962. *Région et Economie régionale*, “L'Administ. Nouvelle”, Berger-Levrault, 1963. *Plans nationaux et plans régionaux*

Estas nuevas demarcaciones territoriales responden al modelo de región gubernativa, que es un modelo de división administrativa "por y para el Estado". Su configuración obedece sin duda al esquema centralista francés que se deja sentir en todos los campos administrativos, y especialmente, en la actualidad, respecto a la planificación. La solución regional francesa está al servicio de las tareas planificadoras del poder central y no supone la existencia de una "región escalón", en frase del recientemente desaparecido profesor MANZANEDO, pues el departamento sigue siendo el ente intermedio por excelencia. La "región" se limita a unos aspectos coordinadores y consultivos en materia de acción económica, sin que pueda hablarse de eclosión de un nuevo ente local. Esta estructuración se conservó en toda su pureza en los Decretos de 14 de marzo de 1964, pues al fin de cuentas, como ha escrito FOUCAULT (5), las estructuras se autoconstruyen dialécticamente unas a partir de las otras mediante un desarrollo en espiral, que además transcurre por el propio juego de las estructuras en presencia.

B) Decretos de 14 de marzo de 1964 y sus antecedentes inmediatos

Los Decretos de 14 de marzo de 1964, favoreciendo en todo momento la unidad de acción agrandan la autoridad del prefecto, con una unidad de mando sobre todos los servicios prefectorales, a los que concentra, a la vez que permite una delegación de atribuciones sobre los mismos jefes de servicios. Las experiencias que se estudiaron en cinco departamentos desde 1962 influyen notablemente en las reformas de 1964.

Los antecedentes de esta reforma podemos encontrarlos en:

- 1) *El régimen de Vichy*, que agrupó a los departamentos en 18 regiones (12 ocupadas por Alemania y seis por Vichy), las cuales sólo se diferenciaban del sistema anterior en la mayor extensión geográfica de sus áreas y en la mayor centralización (6).
- 2) *El proceso regionalizador*, al que ha hecho referencia *supra*, a través de los programas de acción regional y de ordenación, fu-

d'équipement, "Le Moniteur industriel et économique", núm. 26, 24-11-1960. MONOT: *L'aménagement du territoire aujourd'hui et demain*, "Docum. Franc." (extrait du 8-10-66). MORENO MORE: *Ordenación del Territorio en Francia*, "Docum. Administ.", 112, 1967. ORTOLA NAVARRO: *La reforma francesa de los departamentos y las regiones, y su posible supervisión en España*, "REVL", 1965, pp. 49 y ss. PRAGA: *Alcuni accenni sull'amministrazione locale in Francia*, "NRLDG", 1/1969. POYET: *La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, Edit. Cujas, 1966. QUERMONE: *Planification régionale et réforme administrative*, "Admins. Trad. et Plan.", París, 1964. REYNAUD: *Tendances et volonté de la société française*, "Futuribles Sedeis", París, 1966. SERVAN-SCHREIBER: *Le pouvoir régional*, París, 1971. Varios: *Le régionalisme en pratique*, Edit. Cujas Inst. Franç. "Science Admin." número 1, 1967. VESSAUR: *Le droit de la réforme aux structures industrielles et des économies régionales*, P. E. 12, L. G. D. J., 1959. VIOT: *L'aménagement du territoire en France*, I.F.P. París, 1965.

(5) FOUCAULT: *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Gallimard. París, 1966.

(6) BAUCHET: *La planification française: quinze ans d'expérience*, París, 1962.

sionados más tarde en los planes de desarrollo. Las circunscripciones regionales fueron reducidas, de 22 regiones de programa, a 21, por Decreto de 2 de junio de 1960, intentando armonizar también estas circunscripciones con las "regiones gubernativas" de la Administración central (7).

- 3) *El Decreto de 7 de enero de 1959* contemplaba la figura de un prefecto coordinador en las regiones, que tenía la misión de presidir la conferencia interdepartamental de la que formaban parte todos los Prefectos de cada departamento comprendido en el área de acción regional (8).

Siguiendo estas directrices, *los decretos de marzo de 1964* significan una remodelación de los órganos administrativos de la región:

- 1.º *El prefecto de la región*: se fijan y determinan sus funciones, siempre bajo la idea de atender el desarrollo económico. La dimensión económica supera a la administrativa, referida esta última a la coordinación de todos los servicios estatales que se prestan en el área.
- 2.º *Conferencia administrativa regional*: Se configura como un órgano de asesoramiento, compuesto de funcionarios, que viene a ser el sucesor de la conferencia interdepartamental.
- 3.º *Comisiones de desarrollo económico regional*: con las que se pretende dar la apariencia de representación social o participación popular en el desarrollo (sindicatos, asociaciones profesionales, etc.) (9).

(7) GIZZI: *Il tentativo di riforma regionali in Francia*, "NRLDG", 5, marzo 1969, páginas 513 y ss.

(8) Las circunscripciones de acción regional reagrupadas en regiones socio-económicas eran:

| <i>Regiones</i> | <i>Circunscripciones de acción regional</i> |
|----------------------------|--|
| 1. Nord | Nord. |
| 2. Région Parisienne | Région Parisienne. |
| 3. Bassin Parisienne | Centre, Haute Normandie, Picarde, Champagne. |
| 4. Ouest | Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire. |
| 5. Sud-Ouest | Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées. |
| 6. Massif Central | Limousin, Auverge. |
| 7. Méditerranée | Languedoc, Provence-Côte d'Azur. |
| 8. Sud-Est | Bourgogne, Rhône-Alpes. |
| 9. Est | Lorraine, Alsace, Franche-Comté. |

(9) MEILÁN en la introducción a *Reformas en los Departamentos y Regiones de Francia*. Edit. BOE, Madrid, 1964, p. 15, ha dicho: "Las innovaciones se llevan a cabo dentro de una línea tradicional. El departamento sigue siendo la unidad territorial básica. Las divisiones regionales —y los textos se cuidan de advertirlo reiteradamente— quedan limitadas a las funciones correspondientes al desarrollo económico y social, y no suponen un escalón administrativo intermedio entre los departamentos y los órganos centrales."

Las reformas introducidas por los decretos de 1964 se han quedado muy cortas. Así lo ha explicado COMBE cuando ha dicho que sólo se trata, con esta reforma, de engrasar la vieja máquina centralizadora (10). Siguiendo la línea más tradicional de centralización se ha introducido únicamente la dimensión territorial—trazada por la Administración central según sus conveniencias— en la planificación del desarrollo (11). Los decretos a los que he hecho referencia son :

1. Decreto 64-250, de 14 de marzo de 1964, sobre los poderes de los prefectos, a la organización de los servicios del Estado en los departamentos y a la descentralización administrativa.
2. Decreto 64-251, del 14 de marzo de 1964, sobre la organización de los servicios del estado en las circunscripciones de acción regional (12).
3. Decreto 64-252, de 14 de marzo de 1964, sobre la creación de comisiones de desarrollo económico regional.

Estos decretos se vieron complementados con dos instrucciones importantes dictadas al poco tiempo de aquellos :

- (I) *La Instrucción general de 26 de marzo de 1964* para la aplicación del Decreto 64-250, de 14 de marzo de 1964, dirigida a los prefectos.

Esta Instrucción General consta de seis títulos :

- I) El objeto y espíritu de la reforma.
 - II) El campo de la reforma.
 - III) Información del prefecto.
 - IV) Delegaciones de firma y de poderes.
 - V) Simplificación de las estructuras y de los procedimientos administrativos.
 - VI) Otras disposiciones.
- (II) *Instrucción General de 24 de abril de 1964*, para la aplicación del Decreto 64-251, de 14 de marzo de 1964, relativo a la organización de los servicios del Estado en las circunscripciones de acción regional, dirigida a los prefectos regionales.

C) *La organización regional*

La nueva organización regional no creaba una colectividad territorial estrictamente regional dotada de personalidad moral y en posesión

(10) COMBE: *La réforme de M. Joxe. Simplement de l'huile dans la vieille machine centralisatrice* en la "Nation Française", 13-4-64.

(11) Vid. QUERMONE: *Où en est la régionalisation en France?* B. Central. Europ. Cult. 12, invier. 1969, pp. 78-96, y también del mismo autor *Vers un régionalisme fonctionnel?*, "Rev. Fran. Scien. Polit.", dic. 1963, pp. 849 y ss.

(12) Tiene cuatro títulos este decreto: I: *Del papel del prefecto encargado de la región*. II: *De las atribuciones del prefecto encargado de la región*. III: *De la Conferencia Administrativa Regional*. IV: *Otras disposiciones*.

de sus propios recursos financieros (13). Junto a esta nota, verdaderamente esclarecedora, se debe destacar que las autoridades del Estado en las circunscripciones de acción regional no reciben más que competencias estrictamente definidas *ratione materiae* constituyendo auténticas facultades de excepción más que ordinarias.

El prefecto, figura típicamente periférica, se refuerza considerablemente, y esto se debe a que la creación de una autoridad administrativa dotada de poderes impide (y así se puede observar siguiendo la tradición administrativa instaurada a comienzos del siglo XX por reacción contra la práctica administrativa revolucionaria) que pueda mantenerse con eficacia la forma colegial de una conferencia si ésta sólo disponía en la fase anterior de una facultad de estudio y proposición. De esta forma los decretos concentran atribuciones y poderes en las manos de un representante único del gobierno: el prefecto.

La organización regional inmediatamente anterior y soporte de la establecida por la Ley de 5 de julio de 1972, comprendía:

1. *Una autoridad administrativa: el prefecto regional*, ayudado por los servicios dotados de competencia general o específica.
2. *La conferencia administrativa regional: órgano consultivo del prefecto regional.*
3. *Un consejero de finanzas*: El "tesorero-pagador" de la región.
4. *Organismos consultivos*: De competencia general (comisión de desarrollo económico regional) o especializada.

Seguidamente paso a estudiar algunas notas peculiares de esta organización administrativa siguiendo el esquema arriba expuesto, tratando de descubrir los caracteres de estas regiones económicas, que no son otra cosa que áreas al servicio exclusivo del Estado:

1. *El prefecto regional, sus atribuciones*

A pesar de las dudas que podía presentar el párrafo primero del artículo 1.º del Decreto 64-251, de 14 de marzo de 1964 (14), el artículo 25 del mismo texto jurídico deroga el artículo 2 del Decreto del 7 de enero de 1959 sobre nombramiento de prefectos en base a un acuerdo entre el primer ministro, el ministro del Interior, el ministro de Finanzas y de Asuntos Económicos y el ministro de la Construcción. Por tanto, el prefecto de la región, al igual que los prefectos ordinarios, era nombrado por Decreto del presidente de la República tomado el acuerdo en Con-

(13) MONIER: *Région et économie régionale* (op. cit.), pp. 78 y ss. CHENOT: *Les institutions administratives françaises*, "Cours de Droit", Paris, 1962-63 (varios fascículos).

(14) Dice así este artículo: "El prefecto coordinador nombrado en la capital de cada circunscripción de acción regional definida por el decreto de 2 de junio de 1960 toma el título de *prefecto de la región de...* (nombre de la circunscripción de acción regional).

El prefecto de la región es el prefecto del Departamento en donde se encuentra la capital de esa circunscripción."

sejo de Ministros sobre propuesta del primer ministro y ministro del Interior, según el Decreto de 29 de julio de 1964, artículo 1.º En este Decreto se dispone el nombramiento simultáneo de prefecto de Región y prefecto del Departamento, para un mismo titular.

Las atribuciones del prefecto podían ser clasificadas de la forma siguiente:

- A. *Atribuciones principales*: Desarrollo económico regional (15).
- B. *Atribuciones secundarias*: Coordinación administrativa de los servicios y de los establecimientos públicos regionales, como consecuencia de la atribución principal (16).
- C. *Atribuciones especiales* en determinadas materias: Defensa, protección civil, policía, etc., para ciertos prefectos regionales.

Los poderes concedidos al prefecto de la Región le permitían cumplir sus atribuciones, pudiéndose descomponer en los siguientes apartados:

a) *Desconcentración de poderes en provecho del prefecto regional*

El prefecto de la región se integraba en el marco de una política de desconcentración. Sus poderes desconcentrados venían definidos por los artículos 5.º a 9.º y 18 del Decreto, y comentados por el título II, capítulo I de la Instrucción general de 24 de abril de 1964. Estos poderes pueden ser clasificados entre poderes de proposición y poderes de decisión. Los primeros, *mutatis mutandis*, los recibía el prefecto regional como sucesor de la conferencia interdepartamental, según regulaba el Decreto de 7 de enero de 1959. Los poderes de decisión del prefecto se referían, dentro de la gestión pública, a autorizaciones de programas determinados según las tareas regionales y la fijación de las dotaciones presupuestarias anuales, siempre en el supuesto de que estas autorizaciones de programas implicaran actuaciones de carácter regional. En las delegaciones individualizadas por actividad, el prefecto de la región no tiene más que una tarea de transmisión, cosa que no ocurre con las delegaciones globales en las que el prefecto regional tiene un poder real de decisión, pues determina, en efecto, distintos grados de prioridad en las diferentes actuaciones.

(15) El artículo 2.º (Decreto 64-251, de 14 de marzo de 1969), dice que "La misión del prefecto de la región consiste en poner en práctica la política del Gobierno relativa al desarrollo económico y a la ordenación del territorio de su circunscripción...". Idea fundamental que se repite en la Instrucción General de 24 de abril en el Título I (objeto y extensión del Decreto), "El desarrollo económico de las circunscripciones de acción regional constituye el objeto esencial del Decreto. El Gobierno estima que la participación del plan y los programas de instalaciones públicas, así como la consulta más amplia de los interesados en lo referente a los problemas económicos propios de cada circunscripción asegurará mejor la expansión de las diversas regiones francesas."

(16) El párrafo segundo del artículo 2 del decreto citado y párrafo 2 del preámbulo del título II de la Instrucción determinan que el prefecto regional está encargado de controlar y coordinar la actividad administrativa de los servicios civiles del Estado y de los establecimientos públicos que no tengan carácter nacional, cuya acción se extiende a varios departamentos de la circunscripción. Hay que tener presente las excepciones del artículo tercero del decreto.

b) *Poderes del prefecto de la región respecto a los prefectos de los departamentos de la circunscripción*

Estos poderes son a la vez limitados en su dominio y amplios en su definición. Si tenemos en cuenta las instrucciones generales de 4 de marzo de 1964 y de 24 de abril del mismo año, así como el apartado 2.º del párrafo 1.º del artículo 2.º del Decreto 64-251, podemos obtener las siguientes conclusiones:

- 1.ª Los prefectos de los departamentos no podían discutir las decisiones del prefecto de la región en materias de su competencia.
- 2.ª Los prefectos de los departamentos debían dar cuenta al prefecto de la región de las condiciones en que se realizan los programas de actuación. Los artículos 6.º y 7.º del Decreto determinan que estas cuentas han de ser periódicas, permitiendo al prefecto de la región que pueda realizar estudios o exigir explicaciones de los prefectos departamentales, para de esta forma estar bien informado.
- 3.ª El prefecto de la región en las materias que tiene competencia era el intermedio de los departamentos, tanto en lo que concierne a planes y programas como al control de su ejecución.

c) *Poderes del prefecto de la región sobre los jefes de servicios regionales*

Los poderes que se establecían entre el prefecto de la región y los jefes regionales de servicios eran principalmente:

1) *Jerárquicos*: El artículo 10 del Decreto le transfería los poderes de decisión detentados por los jefes de servicios regionales de la Administración Civil del Estado. Se daban tres excepciones importantes sobre la competencia del prefecto de la región: programas de equipamiento público, decisiones de los jefes de servicios amparados por disposiciones de carácter legislativo que así lo establecían y los poderes de "ordenador secundario" que no se transfirieron al prefecto regional.

El prefecto podía realizar delegaciones sobre los jefes de servicios que estaban bajo su autoridad. Las delegaciones pueden ser de firma o de funciones. La primera, que es la regla general, permite que los jefes de servicio conserven por entero su responsabilidad en el funcionamiento de los servicios y lleven un asunto hasta su conclusión. La segunda es excepcional, con un carácter impersonal, que opera una nueva repartición de competencias (materias técnicas, guerra, aguas, bosques, etc.). Pero donde más resalta el aspecto jerárquico es quizá en la consideración del prefecto regional como representante único del gobierno en la circunscripción, condición que a tenor del artículo 19 le obligaba a remitir cada año al ministro competente una apreciación de conjunto sobre los funcionarios que son los jefes de un servicio regional del Estado, con excepción de los que se nombraron en Consejo de Ministros.

2) *Derecho de información y control* del prefecto sobre los jefes de servicio. En este sentido los jefes debían tener informado al prefecto de los asuntos que podían revestir interés para el ejercicio de su misión.

El prefecto de la región, que era el prefecto del departamento con capitalidad regional (*chef lieu*, en expresión francesa), podía utilizar los servicios de la prefectura, pero sin disociar ambas funciones. Los prefectos eran asistidos, como lo fueron los IGAME, a quienes han sucedido, por el centro administrativo y técnico interdepartamental (CATI) y por una Junta de Defensa. Pero la idea más original del Decreto del 14 de marzo era la de la *misión*. Frente a las disposiciones de que la reforma regional no debía dar la apariencia de una creación de nuevas entidades administrativas, el artículo 4.º del Decreto disponía la existencia de una misión cuyos miembros serían elegidos entre los funcionarios administrativos o técnicos de la categoría A, y nombrados por el primer ministro. Estos funcionarios dependían directamente del ministro del Interior o estaban bajo su disposición temporal en una región y con una duración determinada. La misión comprendía dos secciones: La primera era la encargada de recoger y de conjuntar informaciones y rendimientos de cuentas (de prefecto, jefes de sección, etc.) para facilitar al prefecto de la región lo encomendado por el párrafo 1 del artículo 2.º del Decreto. La segunda sección recogía las mismas informaciones de los mismos servicios y organismos para permitir al prefecto de la región la coordinación y control de la actividad de dichos servicios, según lo establecido por el artículo 2.º del Decreto en su párrafo 2.º Por último, entre los colaboradores con que contaba el prefecto de la región no deben ser olvidados los miembros del cuerpo de la Inspección General de la Economía Nacional, especialmente preparados para resolver todos los problemas económicos principalmente en lo relativo a la política de inversiones.

2. *La conferencia Administrativa Regional*

Como he dicho *supra* esta Conferencia Administrativa Regional sucedía a la antigua conferencia interdepartamental nacida por Decreto de 7 de enero de 1959, pero con la diferencia de que no se presentaba como una autoridad colegial, sino como un "Alto Consejo" que recomendaba e informaba, pero no formulaba propuestas. Según el artículo 21 del Decreto la Conferencia Administrativa Regional comprendía los mismos miembros permanentes que la Conferencia interdepartamental, pudiendo el presidente de forma general invitar a todo miembro de la Administración a participar en las reuniones a título consultivo.

La atribución fundamental de la Conferencia Administrativa era conocer los problemas planteados por la política de inversiones. Su consulta era obligatoria en la preparación de la rama regional del plan nacional del desarrollo económico y social. La Conferencia se reunía bajo la presidencia del prefecto de la región y por su convocatoria.

3. *El tesorero-pagador general de la región*

El antecedente de este cargo debe buscarse en la circular interministerial de 24 de noviembre de 1961, que instituyó el tesorero-pagador general del departamento bajo las órdenes del prefecto coordinador, como consejero financiero permanente, de la conferencia interdepartamental (17). El Decreto de 1964 elevó a este contable superior a consejero financiero y económico del prefecto de la región, con unas atribuciones precisas y una competencia aplicada en los proyectos de inversiones públicas, respecto de las cuales el Decreto confería poderes de proposición o de decisión. Las propuestas del tesorero-pagador de la región alcanzaban las siguientes cuestiones:

- 1.^a Propuesta sobre las operaciones a realizar por causa de instalaciones, en el caso de que procedan, de inversiones de carácter regional.
- 2.^a Los proyectos de autorización sobre programas relativos a operaciones individualizadas, en el marco de los departamentos.
- 3.^a Su estudio abarcaba igualmente lo referente a los proyectos de decisión relativos a las subvenciones.

En lo que concierne al aspecto financiero, el tesorero-pagador general debía examinar las operaciones que le eran sometidas desde un triple punto de vista:

- Debía asegurar que los límites financieros establecidos por las autoridades fueran verdaderamente respetados.
- Debía verificar el costo financiero de las operaciones, tarea obviamente delicada y muy importante. Estas verificaciones podían referirse a ciertos índices de coste unitario por tipo de "equipamiento" o a comparaciones hechas con las operaciones de la misma naturaleza ya realizadas en la región o en los departamentos vecinos.
- Debía examinar el plan de financiación propuesto, estudiando la repartición de las cargas entre el Estado, las entidades locales, los establecimientos públicos o los organismos paraestatales, asegurando que estas colectividades u organismos dispusieran de los recursos necesarios.

La apreciación de la rentabilidad económica de las operaciones examinadas se parecía a un control de oportunidad, pues el tesorero-pagador debía apreciar esta rentabilidad en función de un desarrollo económico equilibrado de la región.

(17) TOMASI: *Le corps préfectoral devant la réforme administrative*, "Administration" 15-4-1964.

4. Organismos consultivos

a) *De vocación económica general*

1) *Las comisiones de desarrollo económico general*, previstas por el Decreto 64-252, de 14 de marzo de 1964. No se trataba de una asamblea deliberante elegida, del tipo del Consejo General o del Consejo municipal, pues la región no gozaba ni personalidad, ni patrimonio a gestionar, ni tampoco atribuírsele el carácter de una comisión administrativa, cuyos miembros son designados por los poderes públicos, porque entonces perdía su carácter representativo. Se presentaba como un híbrido, es decir, un organismo con caracteres propios que poseía a la vez notas de un organismo representativo elegido y de comisión designada oficialmente, con un fin parecido, dentro del escalón regional, al Consejo Nacional Económico y Social de Francia.

La composición de los miembros era muy heterogénea:

- A) *Miembros de Derecho*: alcalde de la capital-cabeza de la región y el presidente del Comité Regional de Expansión Económica.
- B) *Miembros designados por un sufragio*: tres cuartas partes de toda la comisión.
- C) *Miembros designados por el Gobierno*: un cuarto de los miembros, como máximo. Se trataba de personas cualificadas por razón de sus actividades económicas, sociales, familiares, científicas o culturales. Sin embargo, es interesante de resaltar la particularidad de que los parlamentarios de la región, como tales, no eran miembros de la comisión, bajo el pretexto de independencia parlamentaria. El número de miembros de cada comisión no podía ser inferior a veinte ni superior a cincuenta. La duración del cargo de estos comisionados era de cinco años, con la salvedad de que si por algún motivo las funciones que ejercían, y que eran la razón de su permanencia en el seno de la comisión cesaban, también se extinguía el derecho de ser miembros de aquélla.

La competencia se extendía a las mismas materias que eran campo de acción del prefecto regional. ¿Cómo se ejercía esta competencia? En materia de planificación la comisión era consultada tanto sobre los aspectos regionales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social como sobre los temas regionales propiamente dichos. La comisión emitía sus dictámenes precisando las perspectivas y las condiciones de desarrollo económico regional, así como las proposiciones de repartición de inversiones públicas comprendidas en el área regional. La comisión estaba regularmente informada de la ejecución de toda la tarea regional y el prefecto de la región le debía comunicar los estudios o informes elaborados por el inspector de la economía nacional.

2) *Comité Regional de Expansión Económica*. La coexistencia de este organismo con las Comisiones de Desarrollo Económico Regional ha producido serios contratiempos en el ámbito de la región, que fueron tratados en la instrucción general de 26 de mayo de 1964, repartiendo las funciones entre ambos. Así como la consulta era lo característico de la Comisión de Desarrollo Económico Regional, las tareas de estudios, animación, impulso, etc., eran atribuciones específicas de los Comités Regionales de Expansión, las cuales han perdido una de las más sobresalientes definidas por el artículo 6, segundo, del Decreto de 11 de diciembre de 1954. El Consejo Nacional de Economías Regionales salió al paso del confusiónismo introducido por el decreto de 1964, determinando que la misión de estudiar iniciativas no debía ser confundida con las tareas de la Comisión Administrativa Regional y la función consultiva de la Comisión de Desarrollo Económico Regional.

b) *De vocación especializada*

Por no extendernos demasiado en este análisis de la regionalización francesa enunciaré solamente estos organismos:

1. Cámaras Regionales de Comercio e Industria.
2. Cámaras Regionales de Agricultura.
3. Instituciones nacionales encargadas de la definición y puesta en marcha de la política de ordenación del territorio:

a) Organismos de creación y planificación:

1. Comités bajo la dirección del comisario del Plan (Comité de Regionalización del Plan y Comisión Nacional de Ordenación del Territorio).
2. Comités no dependientes del comisario del Plan (Consejo Económico y Social y Comité Nacional de Orientación Económica).

b) Comité Interministerial, con su delegación para la ordenación del territorio y la acción regional.

D) *Juicio crítico sobre la regionalización francesa*

Una vez presentados los aspectos fundamentales de la regionalización francesa, quiero precisar las notas que la caracterizan, y son aplicables, obviamente, a la nueva Ley Regional de 5 de julio de 1972. Resalta, evidentemente, que la descentralización, como redistribución del Poder, prácticamente es inexistente. *Las razones políticas* (por imperativo del bienestar colectivo y de la participación ciudadana), *las razones administrativas* (por la necesidad de adaptación a las condiciones locales y de coordinación de las técnicas especializadas) y *las razones económicas* (por la exigencia de encontrar coherencia en la búsqueda de eficacia econó-

mica, y de lograr un papel activo de las entidades locales al servicio del Plan), que hacían imprescindible el arranque definitivo de la descentralización, han sucumbido una y otra vez ante el centralismo perenne de Francia, que ha patrocinado unas medidas regionalizadoras que sólo tienen en cuenta “el por y el para el Estado”. Se pretende un empirismo económico que beneficie al Estado, cuyo afán primordial es el de tecnificar y producir. Pero lo “económico” no es mero dato, ni la ciencia económica nace o se desarrolla en una urna cerrada, como bien ha escrito ALTHUSSER (18). De aquí se desprende, entre otras muchas causas, que las soluciones centrales sean absolutamente insuficientes. A este respecto el profesor PARADA ha dicho que “la prometida descentralización ha quedado en una desconcentración que refuerza al Poder Central y que asegura la tradición de un Estado domesticado por los *trusts* y coronado por el gran capitalismo” (19). Las reformas de Francia han tratado de ordenar el territorio para un mejor aprovechamiento estatal de los recursos, evitando todo cambio administrativo que implicara una descentralización auténtica (20), lo que podría dificultar los propósitos centralistas de su planificación económica. Según esto, los caracteres más relevantes a mi modo de ver pueden ser:

- 1.º *Uniformidad administrativa*, dentro de la más estricta unidad.
- 2.º *Centralización reforzada*, que se extiende a todos los ámbitos de la reforma.
- 3.º *Supercreación de organismos*, que dan la apariencia de renovación administrativa, cuando su misión es la de controlar la buena ejecución de los planes en las circunscripciones territoriales. Por otra parte se debe objetar la escasísima participación de personas que provienen de las comunidades locales en dichos organismos, constituyendo una escasa minoría. Los órganos de la reforma son fundamentalmente de dos tipos: Con poderes (órganos de Administración central y los desconcentrados en las regiones) y simplemente consultivos.
- 4.º *Conservadurismo administrativo*, que puede ser examinado, por ejemplo, en el caso de los departamentos a los que no se ha querido suprimir, pero tampoco otorgar funciones y medios para una mejor adecuación regional.
- 5.º *Falsedad del hecho regional*: las áreas regionales están desprovistas de personalidad, y sólo son “circunscripciones meramente económicas” trazadas por la Administración del Estado, sin tener en cuenta los datos socio-políticos, culturales y económicos de las verdaderas regiones. De esta forma el solipsismo estatalista se muestra más irritante, pues está pregonando un regionalismo qui-

(18) ALTHUSSER: *Para leer el capital*, siglo XXI, México, 1969

(19) PARADA Y MANZANEDO: *Corporaciones locales y Desarrollo Económico*, Editorial Montecorvos, Madrid, 1971, p. 66.

(20) ROMERO NAVARRO y SÁNCHEZ PINTO: *El desarrollo económico-social y la reforma de la Administración Periférica en Francia*, Madrid, 1965.

mérico al no reconocer el auténtico pluralismo regional. Porque el problema, similar al de España, es menos de crear regiones que de reconocerlas y adaptarlas a nuestro momento, para que se conviertan en espacios definidos por el campo de atracción de un polo o varios, coincidentes con una totalidad etnocultural determinada y consciente de sí misma (21).

(21) Frente a las divisiones trazadas por la Administración del Estado, un autor tan significativo como FOUCEYROLLAS, en su obra *Pour une France Fédérale*, ha propuesto conjugar las exigencias del desarrollo económico con el respeto a las comunidades étnicas y a las regiones culturales

La división que propone es la siguiente, en cinco grupos regionales:

| | Polos de desarrollo |
|---|---------------------|
| 1) <i>Regiones Francas</i> | |
| A. Franca Septentrional (Nord, Pas de Calais, Somme, Oise, Aisne) | Lille. |
| B. Franca Oriental (Ardenes, Marne, Haute Marne, Aube, Meuse, Maurthe et Moselle, Vosges) | Nancy. |
| C. Franca Central (Départ, Parisienne, Yonne, Côte D'or, Nièvre Saône et Loire, Cher, Indre, Allier, Indre et Loire, Loire et Cher, Loiret, Eure et Loir) | París. |
| D. Franca Occidental (Seine-Maritime, Eure, Calvados, Manche, Orne, Mayenne, Sarthe) | Rouen-Ea Havre. |
| E. Franca Lionesa (Loire, Rhône, Isère, Savoie, Haute Savoie, Ain, Jura, Doubs, Haute Saône, Territoire de Bel-fort) | Lyon. |
| F. Franca Sudoeste (Maine et Loire, Vendée, Deux-Sèvres, Vienne Charente, Charente Maritime) | La Rochelle. |
| 2) <i>La Región Bretona</i> (Finistère, Côtes du Nord, Morbihan, Ille et Vilaine, Loire Atlantique) | Nantes-S. Nazaire. |
| 3) <i>Región Alsaciano-Moselana</i> (Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle) ... | Strasbourg. |
| 4) <i>Regiones Occitanas</i> | |
| A. Occitania Oriental (Puy de Dôme, Cantal, Haute Loire, Ardèche, Gard, Bouches du Rhône, Drôme, Hautes Alpes, Basses Alpes, Alpes Maritimes, Var, Vaucluse, Hérault, Aude, Pyrénées Orientales) | Marsaille-Nice. |
| B. Occitania Occidental (Gironde, Landes, Gers, Tarn et Garonne, Tarn, Aveyren, Lozère, Lot, Dordogne, Gèrrèze, Haute Vienne, Creuse, Ariège, Basses-Pyrénées, Haute Garonne) | Bordeaux-Toulouse. |
| 5) <i>Córcega</i> | |

El autor también distingue tres zonas autónomas:

- 1) *El País Vasco*, incluido en la región occitana occidental, con capital en Bayona.
- 2) *La zona catalana*: incluida en la región occitana oriental, con capital en Perpignan.
- 3) *La región autónoma flamenca*: incluida en la región franca septentrional (Dunkerke y Hazebrouck), con capital en Dunkerke.

Las tres zonas autónomas participarían económicamente en la región englobante, pero culturalmente y políticamente detentarían un derecho de iniciativa tan amplio como el de las regiones.

- 6.º *Reducida operatividad de la ordenación del territorio*, que no ha conseguido reunir todos los servicios y toda la Administración Periférica en su área.
- 7.º *El prefecto regional*, órgano típicamente monocrático, es el eje de la reforma, dotado sólo de competencias en materia económica, sin que de ello se deriven cambios sustanciales en las estructuras administrativas.
- 8.º *Carácter inacabado, experimental y lento*, no se trata de una reforma drástica o revolucionaria, sino que sólo se pretende probar unas medidas encaminadas a una ordenación más equilibrada, ordenación que nunca debe suponer modificación cualitativa, sino adaptación.
- 9.º *Aumento de control estatal sobre la economía de la zona*, a través de la utilización de medios más idóneos facilitados por las nuevas disposiciones.

II

EL REFERÉNDUM GAULLISTA

A) *El proyecto del general DE GAULLE: la organización regional propuesta*

En diciembre de 1968 fueron sometidos a debate en la Asamblea Nacional francesa los proyectos de reforma de las instituciones francesas sobre el Senado y sobre las regiones. El 22 de marzo de ese mismo año, el general DE GAULLE afirmó en Lyon que "el esfuerzo multiseccional de centralización ya no se impone más a nuestro país; por el contrario son las actividades regionales las que aparecen como los resortes de su potencia económica del mañana". La región cobraba nueva vida y en cuanto a sus objetivos principales existía una gran unanimidad entre todos los sectores políticos, que pretendían fundamentalmente:

- A. Conseguir la mayor descentralización posible, real y efectivamente.
- B. Evitar la hipertrofia de París a cargo de todo el Estado.
- C. Participación ciudadana.
- D. Eficacia administrativa, a través de una agilización en consonancia con nuestro tiempo.
- E. Contribuir al desarrollo integral de la región en sus aspectos social, económico y cultural.
- F. Tender a una homogeneidad racional del desarrollo.

Sobre estos puntos coincidían tendencias tan contrapuestas, teóricamente, como el PCF y el UDR. Pudo pensarse que tras los encendidos debates de los días 13 a 15 del mencionado mes de diciembre, el referéndum de abril de 1969 constituiría un triunfo del gaullismo nuevamente. No obstante el fracaso fue abrumador. ¿Qué había pasado? Ya desde los debates en la Asamblea, algunos diputados al enjuiciar el proyecto le habían atribuido unas intenciones políticas fuera del ámbito de los condicionamientos de la reforma. Aunque esto en un principio pudo parecer carente de sentido, el tiempo lo desmentiría.

Junto a la fuerte problemática de fondo, se discutió con calor la organización jurídico-política de la región, principalmente en lo referente al Ejecutivo regional, a la composición de la Asamblea y al sistema de sufragio (22).

a) *El ejecutivo regional*

El Ejecutivo fue trazado según los intereses de la Administración central. El Ejecutivo, órgano unipersonal, correspondería al *prefecto regional* (que era además prefecto de departamento en el que se encontraba la capital regional), el cual siempre sería designado por el Gobierno, para compensar, según manifestó la ponencia gubernamental, la "descentralización acentuada". Es claramente regresiva la tendencia francesa de pretender una modificación de acuerdo con las exigencias planteadas manteniendo no sólo los mismos principios, sino también las mismas formas de organización.

b) *El Consejo regional*

El Consejo regional, importante institución de la vida regional, estaba constituido en el proyecto como el *órgano deliberante de la región*. Su composición era muy heterogénea: Los representantes de la circunscripción regional en la Asamblea, como miembros de derecho; representantes de las entidades locales elegidos por un colegio electoral integrado por los *consejeros generales* de los departamentos y los delegados de los consejos municipales (las grandes ciudades tendrían su representación aparte), y por último los representantes de las actividades socio-profesionales designados por sus organismo representativos, cuyo número no excedería del 40 por 100 del total de miembros de la Asamblea Regional.

En el proyecto se establecía una forma curiosa de adoptar los acuerdos: *la doble mayoría*. Por una parte la mayoría de votos emitidos por todos los consejeros, y por otra, la mayoría de los votos emitidos por los consejeros elegidos por sufragio universal (diputados y representantes locales). Esta situación provocaría críticas muy adversas al proyecto, pro-

(22) SANZ GANCEDO: *Proyecto de reforma regional en Francia*, "REVL", 1969, pp. 91 y ss. LANZA: *Les projets de réforme administrative en France*, París, PVP, 1968.

venientes fundamentalmente de los grupos de izquierda que abogaron por la supresión de los representantes socio-profesionales, pues su incorporación a la esfera regional representaba una tendencia hacia el corporativismo o hacia entrega de la administración a los monopolios, además que tales representantes no podían representar al interés general.

El concepto de región, en el mencionado propuesto, era cuatridimensional con la preponderancia del elemento centralizador sobre la "descentralización amplia". Las cuatro dimensiones pretendidas por la reforma regional fueron las de: Espacio económico, zona de influencia de las metrópolis de equilibrio, órgano de la Administración del Estado y colectividad territorial. Las proposiciones regionales fueron en Francia numerosas (23): Hubo quien propuso seis o quien defendió 45. La Administración del Estado, siempre en aras de sus fines, aceptó las 21 ya oficiales.

c) Competencias

En la reforma regional que se propuso en Francia en 1969, las competencias de la región se extendían únicamente a materias sociales, culturales y económicas (24), garantizando a esta "entidad" su propio presupuesto, en base a determinados recursos. He hablado de entidad porque el artículo 1.º del texto del proyecto de ley francesa de Reforma regional, aprobado en la reunión del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 1969 y rechazado en el referéndum del 27 de abril del mismo año, en el título I, capítulo I (Disposiciones Constitucionales), decía:

"El artículo 72 de la Constitución queda modificado en los siguientes términos: Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, *las regiones* y los territorios de ultramar. Cualquier otra entidad territorial será creada por ley. Estas entidades se administran libremente por medio de Consejos, en las condiciones previstas por la ley. Los consejos de los municipios y de los departamentos son electivos. Los consejos de las regiones, y, para el ejercicio de las *competencias de carácter regional*, se componen de consejeros electivos y de consejeros representantes de las actividades económicas, sociales y culturales. Los consejos de los territorios de ultramar se componen de consejeros electivos y pueden, además, incluir representantes de las actividades económicas, sociales y culturales. En los departamentos, *las regiones* y los territorios, el delegado del Gobierno tiene a su cargo el cuidado de los intereses nacionales y el control administrativo del respeto a las leyes."

(23) FLORY: *Le mouvement régionaliste française, source et développement*. Travaux et recherches de la faculté de droit et de science économiques. PUF, Paris, 1966.

(24) LOMBARDINI: *Les analyses économiques pour la preparation d'un plan régional*, en "Développement économique régional et aménagement du territoire", REI, Paris, 1964.

La consideración territorial de las regiones, y sus límites, venían fijados en los artículos 2.º y 3.º del proyecto que disponían que:

“Art. 2.º: *La región es una unidad territorial, cuya misión es la de contribuir al desarrollo económico, social y cultural, así como a la ordenación de la parte del territorio nacional que le corresponde. Para dicha finalidad ejerce libremente las competencias que le otorga la ley.*”

Art. 3.º: Los límites de las regiones son los establecimientos por el Decreto 60-516, de 2 de junio de 1960. Sin embargo, el departamento de Córcega está dotado, por razón de su insularidad, de instituciones de carácter regional. El número y los límites de las regiones puede modificarse por ley y su capital por decreto, previo dictamen del Consejo de Estado.”

La región podía tener competencias en materia de equipamiento (25) público, ordenación del territorio y planificación. La noción de “equipement” público, traducido generalmente como equipo público, es amplia y puede resultar confusa desde la vertiente jurídica al no existir en español un término o vocablo que recoja en su totalidad el sentido que se otorga a tal expresión en francés, que comprende tanto obras de infraestructura como instalaciones y servicios de todas clases (26).

Desde este punto de vista, la región sería competente para realizar directamente y gestionar en su ámbito territorial obras de infraestructura, instalaciones y servicios, como por ejemplo: hospitales, parques, universidades, carreteras, etc. La ordenación del territorio y la planificación, a juicio de amplios sectores doctrinales y políticos no debía ceñirse, como se pretendía por ciertos estratos del poder central, a simples informes, propuestas o peticiones de lo que cada región pretendía, sino que necesariamente implicaría una delegación o descentralización de poderes en la ejecución del presupuesto del Estado (27).

En el artículo 6.º de la propuesta regional, se reconocía la competencia de la región respecto a “equipos colectivos”, como: instalaciones sanitarias y sociales; instalaciones culturales y monumentos históricos; instalaciones escolares de primera y segunda enseñanza; institutos y escuelas agrícolas y establecimientos agrícolas; formación profesional de adultos; instalaciones deportivas y socio-educativas; urbanización y transportes urbanos e interurbanos; obras de suministros de aguas y saneamiento; carreteras; aeropuertos; instalaciones portuarias, marítimas y fluviales; vías navegables; obras de protección contra las aguas y defensas contra el mar; obras hidráulicas; servicios públicos rurales; ordena-

(25) DETTON: *L'administration régionale et locale en France*, PUF, Que sais-je? Paris, 1953. MEYER: *Un análisis sobre economía regional*, primero de una serie de trabajos sobre Desarrollo Regional publicados por la “Revista de Economía” núm. 97, Madrid, 1967.

(26) GÓMEZ-FERRER: *Texto del proyecto de ley francesa de reforma regional*, p. 434, número 58 de esta REVISTA, enero-abril 1969, pp. 433-447.

(27) Editorial “El problema regional en Francia”, Madrid, 6-12-1967.

ción de ciudades y hábitat rural; ordenación de bosques no demaniales; parques naturales regionales; ordenación turística; construcciones públicas diversas. Además, a tenor del siguiente precepto, la región tendría competencias para otorgar ayudas públicas a la construcción de viviendas y para participar en la actuación urbanística (28).

Pasamos seguidamente a enjuiciar los aspectos financieros y fiscales de la pretendida reforma. Sabido es que las declaraciones de autonomía devienen platónicas, si la colectividad territorial a la que se afirman competencias y atribuciones de poderes, no tiene una capacidad total que debe mostrarse mediante la posibilidad de que pueda determinar sus gastos y votar los ingresos correspondientes (29). Por tanto, una verdadera reforma regional debe implicar, también, una fiscalidad regional autónoma que comprenda impuestos, con los que la región pueda cubrir sus necesidades que en un sistema centralizador son pequeñas, pues sólo responden al papel de orientación y fomento sobre actividades de otras colectividades públicas.

Las competencias regionales suponen una nueva ordenación de las inversiones en tres categorías: las del Estado, las de la región y las de los restantes entes territoriales.

En la fracasada reforma francesa se discutió sobre la conveniencia de que las regiones dispusieran de impuestos específicamente de carácter regional. La mayoría de los diputados fueron partidarios de no crear otros impuestos que gravasen más a los contribuyentes provocando una presión fiscal suplementaria.

Los recursos financieros con los que contaría la región, de haberse aprobado el proyecto de ley, serían (30):

- A. Impuestos del Estado, transferidos a las regiones sin afectación especial.
- B. Subvención global, en base a los programas regionales de inversión, según una base objetiva de repartición.
- C. Subvenciones sectoriales.
- D. Empréstitos.
- E. Fondo de compensación.

Parece obvio que la creación de nuevos impuestos podría dar al traste con la institución regional. De aquí que la delegación de impuestos transferibles a las regiones me parezca la solución idónea a corto plazo. No obstante, el sistema propuesto en Francia en 1969 descansaba principalmente en las subvenciones.

(28) TRIAS-FARGAS: *El análisis regional, la teoría del desarrollo económico y el actual concepto económico de región*, "Anales de Economía", octubre-diciembre 1963. VIVIANI: *Enti intermedi nella organizzazione amministrativa francesa*, "Amministrare" (Milano), 23-9-1963, pp. 9-24.

(29) COMBARNOUS: *El problema de la región en Francia*, "DA" 131, 1969, pp. 75-90.

(30) SANZ GANCEDO: *Proyecto de reforma regional francesa*, op. cit., p. 99.

Los aspectos económicos quedaban en el texto del proyecto muy imprecisos, quedando su planificación y ejecución, prácticamente en su totalidad, en manos del Estado. Una idea que se repitió hasta la saciedad, y que es buena muestra de cuanto hemos apuntado hasta aquí, propugnó, consiguiendo una aplastante mayoría, que los planes de inversión regionales funcionaran como una desmultiplicación del plan y no al contrario, como suma el Plan Nacional de los Planes Regionales.

B) *Fracaso del referéndum*

DE GAULLE propuso siempre llevar a referéndum esta reforma regional. Es sobradamente conocido el fracaso del plebiscito que fue motivo para que DE GAULLE se retirara de la vida pública.

¿Qué había pasado realmente? ¿Cuáles eran los motivos del fracaso?

El triunfo del gaullismo en las elecciones después de los sucesos del mes de mayo fue resaltado ampliamente por todos los órganos informativos del mundo. DE GAULLE transformó la crisis en triunfo (31). Para ello utilizó sus controles y sus inmensos medios de propaganda, exaltando y encubriendo lo que le interesaba y amenazando con el fantasma de la guerra civil y el peligro del totalitarismo comunista (cuando el PCF no había hecho más que favorecerle, con su actitud de complementación). La masa de electores de la pequeña y media burguesía que habían simpatizado al principio con el movimiento de mayo, acudieron a votar masivamente por el que se presentaba como partido del orden (32).

La situación ya asentada después de la crisis de mayo, quiso ser aprovechada en su totalidad por DE GAULLE y la alta burguesía monopolista de París. La política de Francia con la OTAN, el MCE, USA, etc., ayudaron a la confusión del momento, que fue agravada por el abandono del gran capitalismo de las directrices gaullistas que prácticamente, por su personalismo, se vieron aisladas.

DE GAULLE quiso modificar el Senado en su beneficio. Dicha reforma la unió con un proyecto regional que era esperado por amplios sectores de la sociedad francesa. El sistema idóneo para el general era el referéndum frente al debate decisivo de la Asamblea. Muchos han preconizado que el referéndum es la técnica más moderna de democracia directa, lo cual, con rigor histórico, no puede afirmarse. "Lo que sí demuestra en cambio la experiencia histórica es que mientras la democracia parlamentaria, con sus insuficiencias y sus crisis, ha impulsado el desarrollo de las libertades públicas y de los derechos individuales, el referéndum ha desembocado frecuentemente en regímenes dictatoriales al utilizarse no

(31) PLAS, Hernard de: "Si el Gobierno quiere que la regionalización no aparezca simplemente como la máscara puesta a una transformación del Senado, sino como una modificación verdadera de las relaciones entre el poder central y las entidades regionales, que no se contente con una pequeña reforma", *Le Monde*, 10-12-1969.

(32) VAL, Juan Antonio del: *Las elecciones francesas y los acontecimientos de mayo*, "Cuadernos para el diálogo", junio-julio 1968, núm. 57-58, p. 34.

como instrumento para que el pueblo participe en las decisiones de gobierno, sino para que renuncie a su inalienable facultad de decidir y participar. En este sentido, el referéndum puede ser radicalmente anti-democrático. No por casualidad es la fórmula favorita a la que acuden los regímenes autoritarios para revestirse de legitimidad democrática y negar, a reglón seguido, al pueblo el ejercicio de los derechos inherentes a la democracia" (33). Al mismo tiempo está por verse si el burgués de Francia quiere verdaderamente la descentralización, lo que le produciría una merma en muchos aspectos, ya que el colonialismo interno del Estado se reblandecería con la concesión de autonomía (34).

Externamente, las causas que motivaron el fracaso del referéndum francés fueron:

1. *Aparecer conjuntamente* el proyecto de modificación del Senado y el de reforma regional.
2. Creencia de que el Gobierno tenía *intenciones políticas no confesadas*, que "dañarían la democracia".
3. El referéndum era un *cheque en blanco* a DE GAULLE.
4. *Oposición* de la Derecha y de la Izquierda.
5. Los recientes sucesos denotaban que el gaullismo ya no era eficaz para los intereses de las élites, pues veían su forma de poder personal como peligrosa y anquilosada.
6. Distorsionamiento del hecho regional, que fue aprovechado como cobertura de la reforma del senado.
7. Falta de descentralización y autonomía regional: Prefectos designados, competencias tasadas, etc.
8. Ritmo lentísimo de la reforma regional: la atadura financiera.
9. Ambigüedad del proyecto regional.
10. No se conseguía interesar al ciudadano, aunque fundamentalmente la reforma pretendía la participación ciudadana.
11. No se respetaban los derechos autonómicos de zonas perfectamente especificadas, porque el marco regional hacía caso omiso de las mismas. Las regiones, fundamentalmente áreas económicas del Estado sin ningún entronque político, social, cultural e histórico, eran dotadas de una ambigua personalidad. Los movimientos autonomistas y regionalistas boicotearon el referéndum que era atentatorio, a todas luces, a sus programas. El proyecto no sólo no resolvía el colonialismo interior, sino que lo recrudecía, al hacer caso omiso del mismo.

(33) Editorial *Democracia y referéndum*, de "Cuadernos para el diálogo" núm. 67, abril 1969, p. 6.

(34) FRANO: *Régionalisme et décentralization dans la France*, "L'Express", París, 16-22, septiembre 1963.

III

LA LEY DE 5 DE JULIO DE 1972

Comentario sobre la nueva ley regional.

Con posterioridad al referéndum, el año 1972 ha presentado en Francia dos acontecimientos significativos de su política: el *referéndum* sobre la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común y la ley regional del mes de julio. Esta ley, que nos interesa traer a colación aquí, es análoga a la presentada por DE GAULLE, aunque la reforma propuesta ahora sea todavía más tímida e indecisa que la anterior, constituyendo prácticamente una caricatura de reforma.

Frente a las continuas peticiones de regionalistas tan señalados como SERVAN-SCHREIBER, FOUGEYROLLAS y LAFONT, la reforma de POMPIDOU no es más que "una reforma a la carta" o un marco muy vago y genérico que más parece una vuelta a los viejos postulados que otra cosa y en donde la esperanza regional nuevamente se volatiliza. Recientemente el Gobierno francés hizo aprobar por el Parlamento dos leyes tímidas de reforma municipal y reagrupamiento de municipios, con un sentido tendencialmente, pero sólo esto, descentralizador. En esta dirección, más aparente que otra cosa, la nueva ley regional ha creado dos asambleas en cada región, elegidas por sufragio indirecto, una de tipo económico y otra cultural y social. La primera (obsérvese la dicotomía tradicional entre lo económico y lo social y cultural) gozará de poderes de decisión con respecto a los fondos estrictamente regionales, aunque los fondos procedentes del Estado continuarán siendo de disposición del prefecto regional. En consecuencia, las dos asambleas son preferentemente consultivas, y el prefecto es el único órgano dotado de verdaderos poderes.

El 28 de abril de 1972, el proyecto presentado por el Gobierno fue aprobado por 343 votos positivos, 105 en contra y 28 abstenciones. Los votos favorables provenían de la mayoría gubernamental gaullista, los republicanos independientes y centristas, el centro demócrata y algunos no inscritos. Los votos contrarios fueron emitidos por los comunistas, socialistas y radical-socialistas. El retraso de la votación se debió a una polémica suscitada en torno a las funciones de prefecto regional y prefecto de Departamento asumido por el mismo titular.

Con la ratificación por el Senado del proyecto aprobado por la Asamblea, la ley "regional" del Gobierno había triunfado. El diario oficial de la República francesa de 9 de julio de 1972 publicaba la Ley 72-619, de 5 de julio, sobre creación y organización de regiones. Nuevamente el jacobinismo centralista ha triunfado en Francia. Las "reformas" de 1964 se mantienen prácticamente en la ley con toda su pureza, en tanto que la descentralización y el verdadero reconocimiento regional quedan relegados.

En la discusión parlamentaria constituyó un hito el *Rapport* presentado a la Asamblea Nacional Francesa por M. LECAT (sesión del 4 de abril de 1972) en nombre de la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República, sobre el Proyecto de Ley Regional (2067). En dicho *Rapport* las tendencias centralizadoras y de regionalización económica por y para el Estado son evidentes.

En el epígrafe I se han señalado los rasgos más significativos de la regionalización francesa. Resulta innecesario volver sobre ellos, aunque sí conviene sentar que todas aquellas notas, de forma más agravada, se repiten en la recién aprobada ley regional. Entrando en el examen de la misma, destacan los siguientes puntos:

- 1.º La región es creada como *establecimiento público* (art. 1.º).
 - 2.º Los órganos de la región (art. 3.º) son:

| | | |
|---|---|--------------------------------|
| a) El prefecto (órgano ejecutivo) (arts. 10, 15 y 16). | } | Órganos meramente consultivos. |
| b) El Consejo Regional (arts. 5.º al 12) .. | | |
| c) El Comité Económico y Social (artículo los 13 y 14) .. | | |
 - 3.º Exiguas atribuciones regionales (art. 4.º).
 - 4.º Inexistencia de servicios propios de la región (art. 16, último párrafo).
 - 5.º Escasez de medios (arts. 17 al 19).
 - 6.º Trazado artificial (art. 2.º).
- Veamos seguidamente cada uno de estos apartados:

1.º *La región como establecimiento público*

La noción de establecimiento público está en crisis desde hace bastantes años debido, principalmente, al colosal ensanchamiento de su concepto, que se ha aplicado a una gran variedad de personas jurídicas creadas por el Estado (35). Frente a la definición tradicional de servicio público personalizado, paulatinamente aparecieron otras tendencias, unas motivadas por el cada vez más decisivo intervencionismo estatal (servicio público económico), y otras por tratar de aprovechar aquella denominación a nuevas categorías de personas jurídicas cuya base era asociativa. El Derecho administrativo francés, a través de un uso genérico, ha identificado el concepto de establecimiento público con el de personas jurídicas públicas, lo que impide una distinción con la descentralización por funciones, tal y como pretende el profesor GARRIDO FALLA (36) respecto a España. De todas formas, por mucho énfasis que quiera poner la doctrina francesa en el carácter genérico del establecimiento público, tal carácter no puede superar los límites de la descentralización funcional

(35) DRAGO: *Les crises de la notion d'établissement public*. Edit. Pedone. París, 1950.

(36) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, p. 300. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

y de la desconcentración, límites en los que se desarrolla la regionalización francesa, que en su configuración legislativa ha elegido la fórmula de establecimiento público, como así dispone el artículo 1.º de la Ley de 5 de julio de 1972:

“Se crea en cada circunscripción de acción regional, que toma el nombre de “región”, un *establecimiento público* que recibe la misma denominación.”

Las consecuencias que de ello se derivan agravan las notas que sobre la regionalización del país vecino he señalado *supra* en el punto D del epígrafe I de esta crónica, ya que las mínimas posibilidades que existían de descentralización territorial, autonomía y participación ciudadana han desaparecido en su totalidad, resultando innegable el carácter exclusivamente estatista de la pretendida regionalización.

2.º *Los órganos de la región*

El artículo 3.º es perfectamente esclarecedor de la esencia centralista de la regionalización francesa:

“El Consejo Regional a través de sus deliberaciones, el Comité Económico y Social con sus recomendaciones, y el prefecto de región con la instrucción de los asuntos y la ejecución de los acuerdos, concurren a la Administración de la región.”

Tres son los órganos regionales: *El Consejo Regional*, sucesor de la Conferencia Administrativa Regional; *El Comité Económico y Social*, sucesor de la Comisión de Desarrollo Económico General, y el *prefecto regional*, que sigue gozando de una posición de prevalencia al ser el único órgano con capacidad de ejecución, pues tanto el Consejo Regional (asamblea deliberante), como el Comité Económico y Social (organismo híbrido en su composición, pues está integrado por miembros electivos y miembros designados oficialmente), son órganos meramente consultivos y de estudio.

La preeminencia prefectorial y su carácter de órgano desconcentrado de la Administración central, junto con la ausencia de una auténtica participación popular en las decisiones —participación que debe contentarse con una posibilidad de formular recomendaciones, nunca vinculantes, a la Administración del Estado—, patentizan el antirregionalismo, permítaseme la paradoja, de la ley regional de Francia.

3.º *Exiguas atribuciones regionales*

El Establecimiento Público, a tenor del artículo 4.º, tiene como misión específica contribuir al desarrollo económico y social. Dicha contribución se traduce en: estudios, propuestas, participación voluntaria en la financiación y realización de equipos colectivos; acuerdos entre dos o más establecimientos públicos para el estudio, financiación y realización de

equipos de interés común; por último, atribuciones que en su caso puedan confiarle el Estado y los entes locales. Un somero análisis del precepto comentado nos demuestra una vez más la sutilidad de una misión regional” cuyo alcance se circunscribe al plano de la información, y nunca al de la gestión propia y autónoma.

4.º *Inexistencia de servicios propios de la región*

El último párrafo del artículo 16 dispone que: “Para el ejercicio de las atribuciones previstas en la presente ley, el prefecto utiliza los servicios del Estado en la región. *No se crean, por tal motivo, servicios propios de la región.*”

Recientemente señalaba el profesor MARTÍN MATEO (37), que la regionalización del territorio a efectos de políticas de desarrollo económico, lleva aparejado forzosamente, si éstas han de tener alguna efectividad, el montaje de un cierto aparato administrativo. Sin embargo, la regionalización francesa ha omitido todo lo que pueda constituir un verdadero aparato administrativo regional sustituyéndolo por el prefecto de región junto con los servicios del Estado en aquella circunscripción.

5.º *Escasez de medios*

La escasez de medios viene condicionada por el reducidísimo margen de atribuciones conferidas a la región. El presupuesto regional se basa principalmente en la tasa sobre los permisos de conducir y en tres tasas adicionales (art. 17), limitándose el total de los recursos fiscales a 25 F. por habitante censado en la circunscripción, según el último censo general (art. 18). Finalmente, el artículo 19 contempla una serie de supuestos heterogéneos que van desde el producto de las transferencias de atribuciones provenientes del Estado hasta el producto o renta de los bienes regionales, pasando por las subvenciones, las donaciones y legados, etc.

6.º *Trazado artificial*

En principio se sigue manteniendo la división anterior referente a las circunscripciones de acción regional (art. 1.º). Este trazado que sólo contempla los intereses del Estado y que, por tanto, desconoce las realidades auténticamente regionales —etnología, historia, cultura, lengua, economía, etcétera— puede ser modificado en cuanto a los límites o la denominación de las actuales circunscripciones (art. 2.º), a través de propuestas sometidas al Gobierno antes del 1 de octubre de 1973. Queda pues a total arbitrio del Gobierno la resolución de propuestas, que es lógico pensar en su inutilidad —si es que se producen— ante un trazado regional cuidadosamente elaborado desde hace años por la Administración Central, y que es sin duda el que mayores ventajas reporta a la economía del Estado.

(37) MARTÍN MATEO: *Los escollos de la regionalización*, “REVL” núm. 174, p. 241.

A P É N D I C E

Texto íntegro de la Ley 72-619, de 5 de julio, sobre creación y organización de las regiones. ("Diario Oficial de la República Francesa" de 9 de julio de 1972).

Con la aprobación por la Asamblea Nacional y el Senado, el presidente de la República promulga la ley cuyo tenor dispone :

Artículo 1.º Se crea en cada circunscripción de acción regional, que toma el nombre de "región", un establecimiento público que recibe la misma denominación.

Art. 2.º Los límites territoriales y el nombre de las regiones se modifican por decreto del Consejo de Estado.

Los Consejos Generales pueden, antes del 1 de abril de 1973, someter al Gobierno propuestas que tiendan a modificar los límites o la denominación de las circunscripciones actuales. El Gobierno deberá resolver sobre estas propuestas antes del 1 de octubre de 1973.

Después de esta fecha, las modificaciones de límites o el nombre de las regiones pueden proponerse :

- Por iniciativa del Gobierno, tras consulta de los Consejos Generales nales o de los Consejos Generales interesados.
- Por petición de los Consejos Regionales y de los Consejos Generales interesados, con la reserva de que la modificación no tiende ni al aumento del número de regiones, ni a la creación de regiones que comprenden menos de tres departamentos.

Art. 3.º El Consejo Regional a través de sus deliberaciones, el Comité Económico y Social con sus recomendaciones, y el prefecto de región con la instrucción de los asuntos y la ejecución de los acuerdos, concurren a la administración de la región.

Art. 4.º (I) El establecimiento público tiene por misión, respetando las atribuciones de los departamentos y municipios, contribuir al desarrollo económico y social, mediante :

- 1) Estudios que interesen al desarrollo regional.
- 2) Propuestas que tiendan a coordinar y racionalizar la elección de inversiones a realizar por las entidades públicas.
- 3) La participación voluntaria a la financiación de "equipos colectivos" (38) que presenten un interés regional directo.
- 4) La realización de equipos colectivos que presenten un interés regional directo, con el acuerdo y por cuenta de los entes locales, de agrupaciones de entes locales, de otros establecimientos públicos o del Estado.

(38) Véase nota 26.

(II) Dos o más establecimientos públicos regionales pueden concluir acuerdos para el estudio, la financiación y la realización de equipos de interés común o para la creación de instituciones de utilidad común.

Para la realización de equipos de interés común, el acuerdo de los entes locales es necesario.

(III) El establecimiento público ejerce además:

- 1) Las atribuciones que interesan al desarrollo regional y que el Estado le confía en las condiciones fijadas por decreto del Consejo de Estado.
- 2) Las atribuciones, excepto las tareas de gestión, que los entes locales o las agrupaciones de entes locales decidan confiarle con su acuerdo.

El Estado y los entes locales o las agrupaciones de entes locales aseguran al establecimiento público los recursos correspondientes a las atribuciones que transfieren en aplicación de las disposiciones del presente párrafo.

Art. 5.º (I) El Consejo Regional se compone de:

- 1) Los diputados y senadores elegidos de la región.
- 2) Los representantes de las entidades locales elegidos por los Consejos Generales. Cada Consejo General elige al menos tres representantes, y el número total de representantes designados por los Consejos Generales debe alcanzar el 30 por 100, al menos, del efectivo del Consejo Regional. En cada departamento, la mitad al menos de estos representantes deben ser elegidos entre los alcaldes de municipios que no están representados en el Consejo Regional en virtud de lo dispuesto en el número 3 de este artículo.
- 3) Los representantes de las "aglomeraciones" (39) designados en su seno por los Consejos Municipales o los Consejos de las Comunidades urbanas, según las condiciones siguientes:
 - Los municipios de más de 30.000 habitantes, o, cualquiera que sea su población, los municipios capitales de los departamentos tienen cada uno un representante.
 - Los municipios de 100.000 habitantes que no formen parte de una comunidad urbana tienen un segundo representante, así como otro suplementario por fracción de 200.000 habitantes.
 - Las Comunidades Urbanas tienen un representante, y además otro representante suplementario por fracción de 200.000 habitantes.

(II) Un número de asientos igual al de los parlamentarios de la región se asignan a los representantes de los Consejos Generales, de los

(39) El término *agglomerations* equivale al de metrópolis o grandes urbes, aproximadamente.

Consejos Municipales y de los Consejos de Comunidades. Estos asientos se reparten proporcionalmente a la población de cada departamento.

Sin embargo, los asientos restantes se acuerdan por los Consejos Generales en la medida que exige la aplicación de los mínimos fijados por el apartado I (2.º) de este artículo.

(III) El mandato de los consejeros regionales finaliza al mismo tiempo que el mandato en virtud del cual han sido designados, o bien, en cada renovación general o parcial de la asamblea que los ha elegido.

Un decreto del Consejo de Estado fija las condiciones y los plazos según los cuales se asegura la renovación de los asientos de los Consejos Regionales en función especialmente de la evolución demográfica y de las modificaciones ocurridas en las estructuras municipales.

(IV) Nadie puede ser a la vez miembro del Consejo Regional y del Comité Económico y Social.

Art. 6.º El Consejo Regional resuelve con sus decisiones los asuntos que son de la competencia del establecimiento en virtud del artículo 4.º

Vota el presupuesto del establecimiento público. Este presupuesto debe ser equilibrado en gastos y en ingresos.

Si el presupuesto no se ha votado el 1 de enero, y hasta su aprobación, los ingresos continuarán siendo percibidos sobre las bases fijadas para el ejercicio precedente y se hará frente a los gastos que resulten de compromisos anteriores o de obligaciones legales.

Art. 7.º Las decisiones del Consejo Regional son ejecutorias de pleno derecho, con reserva de la posibilidad de que el prefecto pida, dentro de los quince días siguientes, un nuevo examen.

Las decisiones contrarias a una ley o a un reglamento y aquellas que traten sobre una materia fuera de las atribuciones definidas por la presente ley son nulas. La nulidad es declarada por decreto del Consejo de Estado.

Art. 8.º El Consejo Regional delibera con el objeto de formular recomendaciones sobre los problemas de desarrollo y ordenación de la región, acerca de los cuales debe ser consultado obligatoriamente.

Participa en los estudios de ordenación regional, preparación y ejecución del Plan en sus diferentes fases, sobre todo a través de la elaboración de informes de orientación general.

Art. 9.º El Consejo Regional emite su parecer, al menos una vez por año, acerca de las condiciones de utilización de los créditos del Estado destinados a inversiones de interés regional o departamental.

El Consejo Regional será consultado una segunda vez si el prefecto de región no juzga posible la consecución de la primera formulación expuesta.

Art. 10. Cada año, el prefecto de región rinde cuentas al Consejo Regional sobre la ejecución del plan en la región, así como de las inversiones de interés nacional o regional realizadas por el Estado o con su concurso.

El informe del prefecto se eleva al Gobierno con las observaciones del Consejo Regional.

El Gobierno presenta al Parlamento, a partir de la segunda sesión ordinaria, un documento que recoge la síntesis de los informes y de las observaciones, expuestos en este artículo.

Art. 11. El Consejo Regional elige en su seno a su presidente y a los otros miembros de la junta. Todos son reelegibles.

El Consejo Regional establece su reglamento interior.

Se reúne por convocatoria del presidente, bien a instancias de la junta, bien por petición de la mayoría absoluta de los miembros.

A menos de circunstancias excepcionales, no se puede reunir cuando el Parlamento celebra sesión. Sus sesiones son públicas.

Art. 12. El Consejo Regional puede delegar en su junta o en una comisión elegida en su seno, el poder de tomar decisiones o de formular propuestas sobre materias precisadas en todos sus límites.

Art. 13. El Comité Económico y Social se compone de representantes—designados bajo las condiciones exigidas en Decreto del Consejo de Estado—de organismos y actividades de carácter económico, social profesional, familiar, educativo, científico, cultural y deportivo de la región.

Art. 14. El Comité Económico y Social es consultado sobre:

- Los asuntos que son de competencia de la región.
- Los asuntos sometidos al Consejo Regional a tenor de los artículos 8.º y 9.º y 10.

Las consultas previstas en el artículo presente son previas a las decisiones tomadas o a las propuestas formuladas por el Consejo Regional.

Art. 15. El Consejo Regional y el Comité Económico y Social o sus comisiones pueden ser convocados por el prefecto de región a reunirse conjuntamente, previo acuerdo o a propuesta de sus respectivos presidentes, con el objeto de examinar cuestiones, dentro del ámbito de sus competencias comunes.

Sin embargo, cada asamblea vota separadamente.

Art. 16. El prefecto de región instruye los asuntos sometidos al Consejo Regional y ejecuta sus acuerdos.

Es el encargado de la preparación y de la ejecución del presupuesto del establecimiento público; determina los gastos y asegura la buena distribución.

Instruye las cuestiones sometidas al Consejo económico y social.

Para el ejercicio de las atribuciones previstas en la presente ley, el prefecto utiliza los servicios del Estado en la región. No se crean, por tal motivo, servicios propios de la región.

Art. 17. (I) El establecimiento público se beneficia, en lugar del Estado, del producto de la tasa sobre los permisos de conducir prevista

en el artículo 971-2.º del Código General de Impuestos. Esta tasa se percibe sobre los permisos expedidos en la circunscripción.

(II) El Consejo Regional tiene la facultad de instituir:

- 1) 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 de motor expedidos en la circunscripción.
- 2) Una tasa adicional a la tasa de publicidad registral o al derecho de registro sobre las mutaciones de inmuebles o de derechos inmobiliarios mencionados por el artículo 1595-1.º del Código General de Impuestos.
- 3) Una tasa regional adicional a la tasa sobre propiedades edificadas, a la tasa sobre propiedades no edificadas, a la contribución urbana y a la tasa profesional, prevista en el capítulo I de la orden número 59-108, del 7 de enero de 1959.

Art. 18. El tanto por ciento de cada una de las tasas previstas en el artículo precedente es fijado por el Consejo Regional; no puede ser instituido más que un solo tanto por ciento para cada tasa.

El total de recursos que el establecimiento público puede recibir a título de la tasa adicional sobre las mutaciones de inmuebles y de derechos inmobiliarios no puede exceder del 30 por 100 del total de sus recursos fiscales.

El total de recursos fiscales que cada establecimiento público puede recibir se limita a 25 F. por habitante censado en la circunscripción en el último censo general. Este límite se fija en 15 F. para el primer ejercicio.

Cuando la recaudación obtenida muestra que este máximo ha sido superado para un ejercicio, el excedente de recursos es apartado y esta cantidad se debe deducir del montante máximo autorizado de recursos para el ejercicio siguiente.

Las decisiones relativas a la tasa regional mencionadas en el número 3 del apartado II, del artículo 17, no se aplican al presente ejercicio, excepto si intervienen antes del 15 de febrero.

Las decisiones relativas a las otras tasas mencionadas en el artículo 17 no tienen efecto hasta un mes después de la votación.

Las tasas adicionales se establecen y recaudan siguiendo las mismas reglas, con las mismas garantías y bajo las mismas sanciones que los derechos y las tasas a las cuales se añaden.

Art. 19. Los otros recursos del establecimiento público comprenden:

- Los que provienen del Estado, que corresponden a las transferencias de atribuciones previstas en el precedente artículo 4-III, 1.º; estas cantidades están determinadas en las leyes fiscales.
- Las subvenciones del Estado; la parte del Estado en la financiación de las operaciones realizadas por las entidades locales no

puede ser reducida por el hecho de la participación del establecimiento público.

- La participación de los entes locales, de sus agrupaciones o de otros establecimientos públicos, en aplicación de las disposiciones del artículo 4.º
- Los fondos de concursos.
- Donaciones y legados.
- El producto de préstamos contratados en las condiciones definidas por Decreto del Consejo de Estado.
- El producto o la renta de sus bienes y los ingresos por servicios prestados.

Art. 20. Cuando una región sólo comprenda un departamento, el Consejo Regional se compone de miembros del Consejo General, así como de diputados y de senadores que no pertenecen a la asamblea departamental y de representantes de municipios y comunidades urbanas designados conforme a lo dispuesto en el anterior artículo 5.º

Art. 21. Las disposiciones de la presente ley no son aplicables a la región parisiense cuya organización queda sometida a las disposiciones de las leyes de 2 de agosto de 1961 y 10 de julio de 1964, modificadas.

Art. 22. Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigor el 1 de octubre de 1973. Las condiciones de aplicación de la presente ley, y especialmente las reglas de funcionamiento de las asambleas y las modalidades de control financiero, son determinadas en decretos del Consejo de Estado.

La presente ley se ejecutará como Ley del Estado.

Dada en París, el 5 de julio de 1972.

Pedro M.^a LARUMBE BIURRUN