

Los procesos de regionalización territorial en la Europa comunitaria. Del Estado piramidal al Estado red.

César ANTONA ANTÓN

C_ANTONA@eresmas.com

RESUMEN

Desde 1945, en Europa occidental tuvo lugar un intenso proceso de cambios que afectaron a todos los ámbitos de la ciudadanía. Uno de esos cambios afectó al modelo de la administración del Estado, que desde una estructura piramidal evolucionó hacia una estructura red, más acorde con las necesidades y retos que se le planteaban al ciudadano.

El objetivo de este artículo es mostrar cómo se produjo el proceso de regionalización en la Europa comunitaria.

Palabras clave: Modernización, Procesos de regionalización, Estado piramidal, Estado red, Legitimidad democrática.

The Territorial Regionalization Process in Community Europe. From Pyramidal to Network State.

ABSTRACT

Since 1945, in Western Europe took place an intense process of changes that affected all the scopes of citizenship. One of those changes affected the model of the administration of the State that evolved from a pyramidal structure to a network structure, agreed with the necessities and challenges that was considered to the citizen.

The objective of this article is to show how the regionalization process was in communitarian Europe.

Keywords: Modernization, Regionalization process, Pyramidal State, Network State, Democratic Legitimacy.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las bases ideológicas del Estado moderno. Una nueva organización administrativa. 3. Dos claros ejemplos. Italia y Francia. 4. Otros ejemplos. Algunos otros países miembros de la CEE. 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de regionalización emprendidos de forma general por los países comunitarios desde la década de los años cincuenta, con sustanciales diferencias entre ellos, fueron una realidad histórica que marcó el desarrollo político y administrativos de estos países, así como también fue muy importante en el desarrollo de la política de la CEE y posteriormente de la UE. Pero ¿dónde debe verse el origen de estos cambios? ¿A qué se debieron? ¿Qué se pretendía con ellos? Estas son las preguntas a

las que este artículo intenta responder y para ello intenta mostrar su evolución histórica de estos procesos, partiendo del análisis de las bases sobre las que se organiza un Estado moderno y su relación con la modernidad.

2. LAS BASES IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MODERNO. UNA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Con la creación de la CEE se pretendía poner solución a los problemas políticos que habían conducido a Europa a dos Guerras Mundiales, para así garantizar una paz duradera y la supervivencia del continente, y para ello se pretendía organizar y regular un mercado comercial y una red financiera global a todos los países miembros. En este sentido la escala dispuesta por éstos se veía superada en este proceso. La economía era, cada vez, menos nacional. El avance en los medios de comunicación, el desarrollo de infraestructuras y de transportes terrestres y marítimos, etc, ayudaron a la creación de estos mercados internacionales, y el nacimiento de la CEE fue una respuesta institucional a los nuevos retos económicos y sociales que surgían de los procesos de modernización.

En una escala más reducida, cada Estado, resaltando su carácter funcional, en el mismo sentido en el que Ortega y Gasset lo definió como «la expresión institucional de una comunidad de propósitos, de anhelos y de grandes utilidades»¹, era la institución que, desde la defensa de la democracia, la libertad y los derechos individuales del hombre, se erigió en director y principal valedor del cambio social. Para ello, las políticas estatales se desarrollaron sobre la base intelectual de algunos de los principios racionalistas y científicos surgidos de la Ilustración², bajo los que se desarrollaba el ideal democrático y la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos en el terreno jurídico y político. Por esta razón A.D. Smith habló del Estado como «Estado científico»³, para definir a este nuevo Estado impersonal, racional y eficaz que se creó en Europa occidental. Su eficacia quedó demostrada cuando en este periodo en el terreno económico se alcanzó un desarrollo desconocido hasta ese momento. Los Estados comunitarios, influenciados en mayor y menor medida por el pensamiento keynesiano, intervenían en la economía con la idea de fomentar el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos. Una intervención que fue beneficiosa para el conjunto de la ciudadanía, para lo que se aceptó el «principio de rendimiento», propio de las empresas privadas, como base para la actuación de las instituciones públicas ante este nuevo capitalismo. Pero este principio también fue aplicado por el Estado en el ámbito social, pues también fue aplicado con la intención de reafirmar los principios jurídico-políticos de los ciudadanos. Pues esa era otra cuestión a resolver, la de que los ciudadanos ejercieran de forma autónoma sus derechos y deberes. Fue así principalmente en los ámbitos político, social y econó-

¹ ORTEGA Y GASSET, José: *España invertebrada*, Madrid, Espasa, Colección Austral, 1999 (12 ed.), pp. 31.

² Véase GIDDENS, Anthony: *The Nation State and the Violence*, London, Polity Press, 1985.

³ SMITH, A. D.: *La Teorías del Nacionalismo*. Barcelona, Ed. Península, 1981, pp. 319-326.

mico, en los que, a través de los procesos de regionalización, los Estados comunitarios intentaron dar una respuesta efectiva a las disyuntivas que surgían de la modernización, a la vez que también eran un intento de seguir siendo racionales y científicos.

En la década de los sesenta comenzó a decrecer el éxito de la asociación entre el Estado keynesiano y el capitalismo industrial. En este periodo, el mismo en el que A. Giddens situó el tránsito desde una sociedad industrial «sencilla» a una sociedad «reflexiva»⁴, comenzó a ponerse en duda la efectividad del sistema a la hora de repartir equitativamente la riqueza, pues un análisis mostraba que las divergencias entre regiones eran demasiado amplias. Algunos economistas neoclásicos, como G.H. Borts, R. Stein o W.A. Lewis⁵, argumentaban que el propio funcionamiento del mercado poseía la capacidad de eliminar las diferencias de renta y bienestar entre las distintas regiones. El núcleo de sus ideas se centraban en un desarrollo racional de la lógica empresarial, que se resumiría en la idea de que las empresas se situarían allí donde sus beneficios económicos fueran más altos. Es decir, que una empresa se desplazará físicamente desde las regiones desarrolladas a las menos favorecidas, debido a que, en las primeras, tendría que hacer frente a un capital circulante mucho más elevado en su proceso productivo. Con lo que las diferencias de renta y bienestar entre diferentes regiones siempre tenderían a igualarse.

La réplica a este tipo de planteamientos no se hizo esperar. Por ejemplo, G. Myrdal centró sus análisis en la caracterización del crecimiento interregional como un crecimiento «circular y acumulativo»⁶. En su opinión, la mano de obra y el capital eran los principales factores económicos para la localización empresarial en las regiones favorecidas, al tiempo que su ausencia explicaba la precaria situación económica de otras. Como en un mercado de libre competencia compiten las regiones favorecidas y desfavorecidas por estos factores de la producción, en las primeras el interés empresarial se centraría en la mejora de la productividad, lo que supondría un crecimiento más acelerado que el que pueda realizarse en las regiones de menor desarrollo. Por esta razón, la relación de regiones favorecidas y desfavorecidas se perpetuaría con el tiempo, porque en sí misma sería una competencia desigual.

F. Perroux, otro especialista, explicó las causas del mal funcionamiento del mercado por las divergencias económicas entre regiones y en éstas. Sobre la base de la idea de J.A. Schumpeter acerca de la innovación en los sectores punta de la economía, Perroux trató de demostrar como las disparidades regionales, por la atracción de recursos que ejercerían las regiones más desarrolladas, se mantendrían siempre constantes. Los núcleos industriales se convirtieron, en su opinión, en «polos de desarrollo»⁷, lo

⁴ GIDDENS, Anthony: *Las consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza, pp. 44-52. Un estudio más completo es BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott: *Reflexive Modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. London, Blackwell Publishers, 1994.

⁵ Estos economistas se basaron en las ideas de Richardson y su estudio sobre la convergencia entre diferentes regiones de EEUU.

⁶ Para un análisis de la «teoría circular» MYRDAL, George: *Economic Theory and Underdevelop Regions*. London, Duckworth, 1957.

⁷ PERROUX, F.: «Norte sur la Notion de Pôle de Croissance», en *Économie App.liquée*, n.º 7, 1971, pp. 307-320.

que les capacitaba para dirigir su proceso de desarrollo. Las ciudades ejercerían una fuerza de atracción sobre las actividades secundarias, que junto al empleo de la producción en masa, organizándose de este modo las economías nacionales⁸.

Así, en el periodo transcurrido entre 1951 y 1975, un periodo de expansión del capitalismo moderno en Europa occidental, se demostró que el mercado, por sí sólo, no era capaz de corregir los desequilibrios regionales a corto plazo. La empresa privada había relevado al Estado como protagonista a la hora de fomentar el desarrollo económico. El Estado ya no podía dirigir los procesos de modernización. Aún poseía el poder político y administrativo pero la innovación en la industria, en la ciencia y el desarrollo tecnológico, poco a poco, escapaba de su control. Un hecho que repercutía en la transformación de la sociedad.

La tendencia estaba clara. El desarrollo de la modernidad implicaba que, en el ámbito de la política y la administración, el sentido de la acción de los Estados nacionales tenía que transformarse. Lo que se tradujo en una nueva administración asentada sobre la regionalización del territorio. Pues la Región, entendida como construcción mental, ente administrativo y categoría espacial, se convirtió en el instrumento de análisis propio de los Estados modernos para, al dotarlas de mejores infraestructuras y servicios, poder abastecer y desarrollar un mercado, no ya nacional, sino comunitario y mundial, estableciéndose así una nueva división del trabajo. Fue la Región, en este sentido, la primera delimitación espacial sobre el que se mundializaron estos procesos, al servir de categoría analítica espacial para planificar la solución de sus problemas y desarrollar todo su potencial económico. Su carácter geoestructural pasó a un segundo plano. La Región pasó a definirse como realidad espacial, con las connotaciones de instrumento de análisis social, político y económico que implicaba.

La «constante desestructuración y reestructuración desorganizada de las actividades humanas»⁹, tal y como lo explicó U. Beck, eran cualidades propias del desarrollo económico y social, como también el cambio de valores sociales que implicaba. Estos estudios a nivel regional intentaron descifrar las variables que incidían en el desarrollo de las actividades del hombre, pero, sobre todo, en la influencia que éste y las instituciones públicas podían desarrollar sobre su entorno. Como ya se ha dicho, la desigualdades regionales, en cuanto al nivel de renta y bienestar de sus ciudadanos, la carencia o no de infraestructuras, etc, resaltaban la desigual vertebración del espacio en la CEE de los seis, por lo que ya en ese momento se concibió la elaboración de una política regional comunitaria que comenzó a aplicarse en la CEE de los nueve, aumentando sus prestaciones económicas tras cada ejercicio y tras cada ampliación de la CEE o la UE.

Estas transformaciones globales tuvieron su reflejo en las que tuvieron lugar en la administración del Estado. Los procesos de modernización había transformado el espacio europeo, ahora concebido como un marco en constante transformación e interacción. Las instituciones no podían permanecer al margen de este proceso de

⁸ Véase SCOTT, Allen J. *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

⁹ BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott: op. cit., 1994, pp. 13 y ss.

transformación, con lo que la reorganización de la administración del Estado a partir de la reordenación territorial en diferentes unidades subnacionales, con distintas competencias según los casos, fue visto como una solución a nivel nacional, que habría de complementarse con las soluciones que se aportaron con la creación de la CEE. A la modernización económica le correspondía una modernización política y administrativa.

La intervención del Estado había sido beneficiosa para la creación y desarrollo de los mercados nacionales, lo que repercutió en su bienestar. Pero ahora los mercados eran más amplios e interconectados. La iniciativa privada llegaba, cada vez, más lejos y en una economía a escala mundial la acción del Estado podía ser innecesaria y más perjudicial que beneficiosa en algunos casos. Su capacidad de gobernar estos procesos era cada vez menor. Las necesidades eran tan variadas, que un sistema estatal centralizado de toma de decisiones no podía dar respuesta a todos los intereses, pues en algunos casos éstos eran contradictorios, tanto entre Regiones, como entre una Región y el Estado. La flexibilidad debía ser la característica principal del nuevo sistema administrativo, y para ello, la descentralización se convirtió en el instrumento que podía aportar soluciones políticas, económicas y democráticas a los problemas que se le plantearon a cada Estado comunitario. En una administración en red, o regional, la capacidad para reorganizarse era mucho más amplia. Por este motivo, los Estados comunitarios, incluso desde los últimos cincuenta, llevaron a cabo, a título particular, una profunda transformación política y administrativa, aunque algunos países ya tenían algunos antecedentes claros.

3. DOS CLAROS EJEMPLOS. ITALIA Y FRANCIA

Creo que dos Estados que reflejaron perfectamente este cambio desde un Estado piramidal a un Estado red, por las razones antes destacadas, fueron Italia y Francia.

En el caso italiano el primer antecedente histórico de su proceso de regionalización se produjo en 1886, cuando se promulgó un Real Decreto por el que se concedió un Estatuto de Régimen especial a Sicilia. Más tarde, en 1920, vio la luz un proyecto por el que se establecieron distintas Cámaras Regionales para resolver diferentes problemas agrícolas, aunque luego el fascismo acabó con toda posibilidad de manifestación regional. Hubo que esperar hasta el fin de la II Guerra Mundial para que esta idea fuera retomada para contribuir, en la mayor medida posible y desde la administración del Estado, a la normalización social de Italia.

La nueva Constitución Italiana, aprobada el 22 de diciembre de 1947, establecía que, desde la «unidad que forma el Estado de Italia»¹⁰, la Región adquiría personalidad jurídica «como ente administrativo autónomo»¹¹. En la Constitución se trazó así el proyecto de descentralización administrativa regional, como tam-

¹⁰ Artículo 5 de la Constitución de 1947.

¹¹ Artículo 115 de la Constitución de 1947.

bién se delimitaron allí sus competencias. Esta reorganización administrativa supuso la creación de diecinueve divisiones regionales¹², que se configuraron de acuerdo a sus antecedentes históricos, sociales, económicos comunes y, según Amparo Rubiales, por su «tradicional oposición al sistema centralista»¹³, estableciéndose así una división interregional cualitativamente importante. Fue en la propia Constitución, en este sentido, donde se estableció que las regiones de Sicilia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adigio, Cerdeña y Friuli Venecia Giulia (aunque esta última se conformó como Región en 1964), poseyeran un Estatuto regional de «régimen especial»¹⁴, lo que las diferenciaba de las denominadas de Estatuto de «derecho común»¹⁵. La «especialidad» de las primeras residió en que sus Estatutos regionales adquirieron el rango de leyes constitucionales, con lo que fueron debatidos en el Parlamento italiano, añadiendo una dificultad extra a la hora de establecer el corpus legislativo en el que se debía basar el ejercicio de sus funciones, aunque por otro lado, de esta forma, el poder central controlaba mejor el traspaso de competencias. Estas Regiones, al adquirir el carácter de ley constitucional, alcanzaron el máximo techo legislativo. Por lo que la Comisión de Control estatal, encargada de delimitar las funciones administrativas de las Regiones, no pudo, con las Regiones especiales, realizar su función. Pues los Estatutos de las Regiones de «régimen especial» no podían ir en contra de la Constitución, ya que, al alcanzar éste el rango de ley constitucional, el propio Estatuto pasó a formar parte de la Constitución.

En el caso del resto de las Regiones, sus Estatutos regionales fueron debatidos en sus Consejos regionales, lo que les confería el rango de leyes de la República, quedando sometidas al control de la Comisión de Control del Estado. Un organismo que se creó explícitamente para esta función y que traspasaba las competencias a las instituciones regionales. El Estado seguía siendo la única fuente de poder constituyente, y era de él, por lo tanto, de donde emanaban las competencias que adquiriría la Región, a la que le reservó una potestad legislativa de tipo ordinario.

La Constitución italiana fue aprobada en 1947, ya se ha dicho, pero su aplicación de *facto* en cuanto a la creación de las instituciones regionales no se produjo hasta 1972. Los anteriores gobiernos italianos pensaban que poner en funcionamiento la administración regional era una cuestión secundaria, con lo que aparcaron la cuestión regional. Tuvieron que pasar veinte años para que, mediante la Ley de la República de 17 de febrero de 1968, se estableciera el sufragio universal directo para la elección de los Consejos regionales, las Asambleas legislativas de las Regiones, cuyos escaños eran elegidos mediante un sistema de representación proporcional y por periodo de cinco años. Este fue el punto de partida para la conformación del sistema regional italiano. Sólo un mes más tarde ya se conformaron el resto de las institucio-

¹² Aunque un año antes las regiones de Sicilia y Cerdeña ya poseían personalidad jurídico administrativa.

¹³ RUBIALES TORREJÓN, Amparo: *La región. Historia y actualidad*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1973, pp. 233.

¹⁴ Artículo 116 de la Constitución de 1947.

¹⁵ Piamonte, Lombardía, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbría, Marche, Lazio, Abruzzi, o Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria.

nes regionales¹⁶, como también se elaboraron los diferentes Estatutos¹⁷. El proceso se completó con el traspaso de competencias por parte del Estado a estos organismos, que se llevó a cabo mediante ocho Decretos legislativos aprobados por el Parlamento italiano el 8 de diciembre de 1971. Así, el 1 de Abril de 1972 se hizo efectivo el traspaso de las competencias que estableció la Constitución. Unas competencias que estaban referidas a sus facultades autónomas en materia de legislación y ejecución. La potestad normativa de las regiones se encontraba limitada por la Constitución¹⁸, mientras que sus facultades de ejecución tuvieron una doble acepción. De un lado era una facultad ordinaria, sobre aquellas competencias que le fueron determinadas por la propia ley constitucional, aunque, por otro, con carácter extraordinario y mediante la promulgación de leyes de la República, las Regiones pudieron pasar a desarrollar algunas funciones administrativas que les tenían que ser traspasadas directamente por el Estado.

La formación de una administración regional descentralizada favoreció el desarrollo de redes clientelares en este ámbito. Una realidad que se puso de manifiesto cuando se destaparon diferentes episodios de corrupción en las décadas de los ochenta y noventa. Precisamente, para poner coto a la corrupción se puso en marcha, desde 1990, una profunda reforma del aparato estatal italiano, que supuso la reforma del sistema electoral de representación regional en 1995, lo que fue un intento de favorecer a los partidos más votados a la hora de formar mayorías y dar así estabilidad a sus gobiernos, la delegación de un mayor número de funciones administrativas a los entes regionales y locales, a través de la ley n.º 59/57 de 1997, y la reforma, en el 2001, del artículo 117 de la Constitución, que establecía como competencias legislativas regionales aquéllas que no habían sido atribuidas de forma explícita al gobierno central. Unas atribuciones que antes delimitó La Comisión Constitucional Bicameral, la institución encargada de la reforma, y que fueron aprobadas por el Parlamento italiano el 30 de abril de 1998.

El caso francés fue otro claro ejemplo de tránsito desde un Estado centralizado a un Estado regionalizado. En 1919, ya se crearon diecisiete divisiones regionales con la única misión de impulsar su propio desarrollo económico y comercial, pero no fue hasta el 14 de junio de 1938, mediante Decreto, cuando se les otorgó reconocimiento jurídico. Un reconocimiento que duró muy poco tiempo, pues en el régimen de Vichy el tradicional centralismo francés volvió a ser la pieza clave de la administración. El Departamento seguía siendo la única circunscripción administrativa con personalidad jurídica, pues no se reconocía la posibilidad de una administración regional. Así, en 1945, el sistema administrativo francés volvió al modelo que había des-

¹⁶ La Junta Regional, el poder ejecutivo regional, era elegida de entre los miembros del Consejo. Su Presidente asumió la función representativa de la Región. Fue el órgano de enlace entre el estado y la región. Era elegido por quórum cualificado de dos tercios del Consejo Regional, que era el organismo encargado de su control.

¹⁷ En las Regiones de Derecho Común poseía el rango de Ley regional y fueron elaborados y aprobados por el Consejo y luego ratificados por el Parlamento nacional. En las Regiones de Régimen especial era aprobado por el órgano constitucional italiano, sin la intervención del Consejo Regional en su formación.

¹⁸ Artículo 117 de la Constitución de 1947.

arrollado antes de la II Guerra Mundial, donde ya se había establecido una división regional como solución a los problemas económicos del momento. Esta experiencia resultó exitosa, a la vez que mostró que las antiguas estructuras centralizadoras también en el caso francés eran ineficaces para solucionar los problemas de este tipo. Era necesario un reparto espacial más equitativo del crecimiento económico, había que generalizar a todo el territorio francés el desarrollo económico.

Para ello, la reorganización territorial del aparato administrativo francés se inició en un momento de profundos cambios económicos y sociales, como fue el periodo posterior al Plan de Desarrollo (1945-1954), donde destacó el trabajo de Jean Monnet. El principal objetivo del Plan fue optimizar el rendimiento de las explotaciones industriales. Se mantuvo la figura de los Prefectos Regionales¹⁹, que eran funcionarios estatales con competencias administrativas, que por la Constitución (27-10-1946) vieron ampliadas sus funciones²⁰. Por otro lado, como órgano intermediario entre los Prefectos y el Estado se creó el cuerpo de *Inspecteurs Generaux de l'Administration en Mission Extraordinaire* (IGAME)²¹. Éstos, en un primer momento, establecieron su sede en París, hasta que, en 1951, se trasladaron sus sedes respectivas a las distintas capitales regionales. De entre sus principales atribuciones, destacaba la función de informar y aconsejar al gobierno central sobre la política regional, a la vez que coordinaban la acción civil con la autoridad militar en los Departamentos que se encontraron a su cargo, aunque sus atribuciones se fueron incrementando con el tiempo hasta llegar a ser un órgano consultivo del ejecutivo francés. En 1956, se dio una vuelta de tuerca a la situación cuando se pusieron en marcha los Programas de Acción Regional²². Un instrumento destinado a favorecer el desarrollo económico. Estos programas actuaron sobre la previa división del territorio francés en 21 regiones²³, más las de ultramar.

En 1958, ya inaugurada la V República Francesa, se intentó dotar de una mayor capacidad administrativa al Estado central. Su actividad en este ámbito englobaba desde la ratificación de la validez de las circunscripciones regionales, ya creadas anteriormente, hasta la definición de las nuevas competencias que les fueron otorgadas por el Estado. Para este fin, se establecieron las modalidades según las cuales debieron organizarse estos servicios por parte de estas instituciones regionales²⁴. Las regiones económicas prácticamente se mantuvieron inalteradas²⁵, pasando a desarrollar dife-

¹⁹ Eran instituciones impuestas por el Estado, que luego fueron sustituidos por los Comisarios. Ambos desempeñaban únicamente poderes en el campo administrativo.

²⁰ La Constitución de la IV República de Francia también expresó una mayor autonomía local, lo que parece una contradicción.

²¹ Ley de la República de 1 de Abril de 1948.

²² Aparecieron por los Decretos de 5 de junio de 1955.

²³ Las regiones económicas eran Nord, Picardie, Region Parisienne, Centre, Haute Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou Charentes, Limonsin, Aquitaine, Midi Pyrénées, Champagne, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne, Rhône-Alpes, Languedoc, Provence-Côte d'Azur. En 1970, se añadió a esta división Córcega.

²⁴ Se estableció por Decreto de 2 de Enero de 1960.

²⁵ Con la excepción de que la Región de Rhône-Alpes se dividió en dos. Se pasó, de este modo, a 22 Regiones.

rentes funciones administrativas, con el fin de desconcentrar la actividad de la administración central. Las Regiones seguían siendo un instrumento esencialmente económico, manteniendo sus funciones del periodo anterior, aunque ya comenzaron a actuar como cuerpo intermedio a la hora de elaborar las planificaciones económicas, que seguía siendo competencia exclusiva del poder central. Las Regiones francesas sólo poseían la función de desarrollar la política económica del gobierno central. La Región era aún un mero instrumento técnico del que se sirvió el Estado²⁶ para el mejor ejercicio de sus funciones.

Por esta razón, se crearon diferentes instituciones regionales que desempeñaban diversas funciones, con el fin de armonizar el desarrollo de los servicios que el Estado les había traspasado. Así, en 1964, continuó la reforma de la administración francesa, reapareciendo en los Departamentos la figura del Prefecto²⁷, como también la figura del Prefecto Regional, que sustituyeron a los IGAME, deshaciendo el cambio anterior. Éstos se elegían de entre los Prefectos de los distintos Departamentos que conformaban las diferentes Regiones. Los Prefectos fueron las únicas autoridades que, en sus respectivas entidades, detentaron el poder del Estado, aunque se mantuvieron las diferencias jurídicas entre ellas. El Departamento seguía siendo la entidad de administración básica, con personalidad jurídica y poderes propios, mientras que las Regiones no tenían este reconocimiento.

La función del Prefecto Regional era simplemente la de informar al gobierno central sobre los intereses económicos que en la Región se generaban, y para ello presidía la reunión de los distintos Prefectos de la Región. Lo que le otorgaba el papel de interlocutor ante el gobierno central, a la vez que contribuían activamente en la elaboración del Plan Regional. Una función que, en principio, recaía, exclusivamente, en la administración central, aunque llegó de *facto* a preparar algunas partes de la rama que le competía, para lo que siempre seguía, eso sí, los dictámenes que le llegaban de París. Sobre él, en un principio, también recayó la misión de coordinar la actividad de los servicios civiles del Estado y establecimientos públicos que no poseían un carácter nacional. Una función que cuando se desarrolló sobre diferentes Departamentos escapó al control de los organismos públicos. Además, algunos Prefectos asumieron las funciones que fueron competencia de los antiguos IGAME en ocho de las nueve regiones militares, sobre todo, en materia de seguridad pública²⁸. Como se puede ver, el Prefecto era una institución con un carácter eminentemente técnico, cuyas funciones se fueron delimitando en función de las necesidades que surgían. En ningún momento fue un superior jerárquico del resto de los Prefectos de los Departamentos a su cargo.

Por el Decreto de 13 de noviembre de 1970, se avanzó en el proceso de desconcentración estatal de toma decisiones en materia económica. Esta ley suponía una profundización de las reformas de la administración que habían tenido lugar anterior-

²⁶ En realidad, parece contradictorio que los organismos técnicos de desarrollo que rechazaba el General De Gaulle en el plano europeo, fueran los que su gobierno fomentó dentro de su propio Estado.

²⁷ Decreto de 14 de marzo de 1964.

²⁸ París se regía por una legislación especial en esta materia.

mente, con lo que el Prefecto Regional asumió un mayor número de competencias, de entre las que destacaban algunas facultades ejecutivas, como la posibilidad de poder llevar a cabo diferentes operaciones económicas con los fondos de la institución, que anteriormente eran propias de la administración central. Para el desarrollo de estas nuevas atribuciones, los Prefectos Regionales se rodearon de funcionarios técnicos y administrativos. Un cuerpo de asistentes nombrados directamente desde París, cuyo trabajo fue muy importante, sobre todo en lo que se refiere a la propia concepción de la política regional, la coordinación de la acción ejecutiva, la elaboración de las planificaciones regionales que les competía y vigilar su ejecución. Aunque nunca el incremento de las atribuciones del Prefecto Regional supuso que disminuyeran las de los Prefectos de los Departamentos

Otra institución regional fue la Conferencia Interdepartamental. Ésta fue creada en 1956, siendo el primer órgano colegiado del ámbito regional que apareció en la vida administrativa francesa. Su objetivo primordial era coordinar y desarrollar la ordenación del territorio y la aplicación de los Programas de Acción Regional. La institución, para ello, se centró en la resolución de los problemas que pudieran originar las inversiones públicas y sus consecuencias en la vida económica y social de la Región. No tenía poderes de ejecución, ni si quiera de proposición, como el resto de las instituciones regionales a las que precedió. Fue, exclusivamente, un órgano de consulta. La Conferencia estaba formada por los Prefectos Regionales y los IGEN (*Inspecteurs Generaux de l'Economie Nationale*). Un cuerpo de inspectores que también se formó ese mismo año y que, en un principio, era el organismo encargado de coordinar la aplicación de los programas de acción regional junto a los IGAME. Mediante un Decreto de marzo de 1964 se estableció el cambio de denominación de la Conferencia Interdepartamental, que desde ese momento pasó a denominarse Conferencia Administrativa Regional. Un cambio que no afectó a sus funciones, salvo por el hecho de que por primera vez apareciera la figura de un Tesorero Pagador, que con el tiempo acabó desempeñando la función de consejero económico y financiero del Prefecto Regional. Un nuevo cargo que también pasó a formar parte de la Conferencia.

Otras dos instituciones que completaron el complejo dibujo de la administración regional francesa fueron las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER) y los Comités Regionales de Expansión Económica. Dos instituciones que carecieron de poder autónomo de toma de decisiones, como el resto de las instituciones regionales, pues sólo eran dos órganos de consulta que se complementaban entre sí. Las CODER fueron creadas por el Decreto de marzo de 1964. Estaban formadas por un número indefinido de personas, que variaba entre veinte y cincuenta personas. Normalmente, se reservaron sus tres cuartas partes a representantes de la administración local, de los Departamentos y de la administración central (como alcaldes, senadores y diputados), mientras que otra parte la ocupaban personajes de gran relevancia intelectual, que eran designaciones directas del Primer Ministro, y personajes relevantes de la vida económica de la Región, que eran designados por las Cámaras de Comercio o Industria, los sindicatos o la patronal. De esta manera, con la creación de las CODER, se intentó dar solución al problema de la falta de representatividad democrática con el que las nuevas instituciones regionales habían sido creadas. Lo importante para el gobierno central era que las CODER estuvieran formadas, en su mayo-

ría, por personas que desempeñaban cargos en la administración francesa elegidos por sufragio universal. Eran representantes elegidos por la ciudadanía, una característica con la que se pretendió dotar a la institución de representatividad y de legitimación. Un problema que no se resolvió hasta más tarde, en 1986, cuando por primera vez se eligió por sufragio universal directo a los Consejos Regionales. Hasta ese momento las CODER fueron adquiriendo, con el paso del tiempo, una gran importancia política, pues fue aquí donde se manifestó el interés ciudadano por que la administración regional adquiriera atribuciones de auténtica representación, para que pudiera autogestionar sus propias competencias. Fue la institución en la que se reflejó el punto crítico regionalista al sistema administrativo francés.

Por último, los Comités Regionales de Expansión Económica eran la institución con la que se completó la administración regional francesa. La institución desarrollaba una función estrictamente consultiva, ya que sólo se encargaba de coordinar la acción de la Conferencia Interdepartamental y, más tarde, de la Conferencia Administrativa Regional. En un primer momento, la función consultiva era más amplia, pero se vio reducida cuando se formaron las CODER, con lo que para los Comités sólo tenía la facultad de estudiar los diferentes trabajos elaborados por los Prefectos Regionales e impulsar las directrices marcadas por el gobierno central.

Por último, las reformas administrativas que se aplicaron a partir de las denominadas Leyes Deferre (1981-1982) supusieron un salto cualitativo muy importante, pues estas sí fueron verdaderas leyes descentralizadoras por las que la Región pasaba a tener personalidad jurídica, aparte de que se vieron incrementadas sus funciones. Este fue el mayor hito importante en el proceso de regionalización francés, pues desembocó en la elección directa por sufragio de los Consejos regionales, ya antes mencionado. Como también fue importante la aprobación, en 1991, del nuevo Estatuto regional de Córcega, donde se estableció, por primera vez, que en los ámbitos de investigación y tecnología la administración central y la regional compartirían competencias. Una situación que hoy es una característica casi general.

4. OTROS EJEMPLOS. ALGUNOS OTROS PAÍSES DE LA CEE

En el resto de los países miembros de la CEE, el proceso de regionalización también intentaba dar respuesta a las mismas incógnitas que anteriormente veíamos, aunque también, por otro lado, se trataba de resolver algunos problemas propios de cada Estado miembro.

En Bélgica, por ejemplo, los cambios político-administrativos fueron tan grandes entre 1970, el año en que se aprobó la Ley de Bases, y 1993, cuando se produjo el Acuerdo de San Miguel²⁹, que supusieron que el Estado evolucionara desde un sistema político-administrativo unitario hacia otro de carácter federal.

Desde el fin de la II Guerra Mundial, el sistema administrativo belga se caracterizaba por la toma de decisiones centralizada. Pero con el paso del tiempo, la admi-

²⁹ Pasando por las reformas constitucionales llevadas a cabo en 1980 y 1988.

nistración tuvo que intentar poner solución a los problemas económicos y etnonacionalistas, por esta razón la administración belga se reorganizó a partir de la creación de tres Regiones³⁰, reconocidas constitucionalmente, y otras tantas Comunidades³¹, que eran instituciones autónomas en materias de política cultural y de bienestar, que junto con el nivel federal configuraban el nuevo sistema político-administrativo belga. Con esta medida las Regiones pasaron a convertirse en los verdaderos agentes económicos, en las que se desarrolló un interés por romper la relación económica existente entre ellas hasta ese momento. La intervención estatal en la economía de estas Regiones se centró en el desarrollo de una programación económica indicativa, cuyo núcleo eran los planes más o menos quinquenales que elaboraba la Oficina de Programación, que era un órgano de estudio compuesto por un número variable de economistas de contrastada valía profesional. Tras la reforma de 1970, este órgano de estudio pasó a denominarse Oficina del Plan.

En los años sesenta, las incoherencias y las disfuncionalidades de los sistemas económicos de planificación centralizada se hicieron patentes, como, del mismo modo, también ocurrió en otros muchos ámbitos de la sociedad belga. El origen de estas dificultades se encontraba en que el sistema no era capaz de prever las líneas maestras sobre las que se desarrollaría la economía y su incidencia en las pautas sociales de los ciudadanos. Las previsiones del desarrollo económico belga a medio plazo se hicieron más difíciles de descifrar y eso produjo tensiones en Walonia, que reclamaba una mayor independencia económica para paliar la crisis de su sector industrial. La regionalización del territorio belga, con la creación de diferentes organismos autónomos, pretendía ser una solución democrática a una nueva planificación del desarrollo económico y social, a la vez que con la creación de las Comunidades se intentaba, por otro lado, aliviar la tensión etnonacionalista que entre ambas flamencos y valones reapareció desde los años sesenta.

En el caso de la República Federal de Alemania (RFA), el proceso de regionalización territorial supuso que se formaran once *Länders*³², como estableció la Ley Fundamental de Bonn (1949), de los que sólo Baviera y Hesse, y este último no por completo, poseían unos antecedentes históricos tangibles. El resto eran construcciones artificiales de diferente tamaño y potencial económico ajenas a cualquier tradición histórica, al contrario que los cinco *Länders* en que fue dividida Alemania oriental antes la reunificación, pues un año antes fueron refundados prácticamente con los mismos límites que tenían en 1946. Lo cierto es que el Estado alemán, tras la II Guerra Mundial, buscó siempre romper con el pasado, con lo que buscó que su sistema admi-

³⁰ Las Regiones que definió la Ley de Bases de 1970 eran Flandes, Walonia y Bruselas. Esta última, debido a su importancia económica, política y en todos los aspectos, en general, se diferenció como un conjunto individualizado.

³¹ Las Comunidades lingüísticas que definió la Ley de Bases de 1970 fueron la Comunidad Francófona, Neerlandófona y Germanófona.

³² Los *Länders* alemanes, que se definieron de modo implícito en los artículos 82 y 92 del Tratado de Roma, se establecieron tras la II Guerra Mundial como antídoto frente a una posible reaparición de un nuevo Reich, aunque a la altura de la formación de la CEE, el sistema administrativo alemán demostró su valía para afrontar los nuevos retos que en todos los ámbitos se le planteaban.

nistrativo no tuviera nada que ver con el sistema nazi, e incluso en muchos aspectos con la Confederación de Principados que fue en el siglo XIX. Por ello, la Ley Fundamental establecía un carácter federal, democrático y social³³ de un Estado organizado bajo principios republicanos³⁴, en los que el Estado y la sociedad se limitan mutuamente y mantienen relaciones jurídicas ordenadas. Esto estaba expresado así para que el ejercicio del poder del Estado tuviera una legitimación democrática, limitada por los derechos y libertades de los ciudadanos. Con lo que los Länder siempre gozaron de un poder de decisión importante en la política federal, al margen de las competencias que pasaron a ejercer en ámbitos como el de la cultura, educación y economía.

El poder político de los Länder se puso de manifiesto cuando, en 1956, por un pacto entre los Primeros Ministros de Baden-Wutemberg y Baviera y el gobierno federal, representado por el Ministro de AAEE, Von Brentano, se creó la figura del observador de los Länder en las Comunidades Europeas. Una figura que intentaba evitar que el gobierno federal adquiriera competencias de los Länder con la entrada de la RFA en la CEE. Otro claro ejemplo de este poder fue la firma del Acuerdo de Lindau (25-10-1957), por el que se pretendió limitar y coordinar la política exterior federal con la de los Estados, pues se estableció el compromiso del gobierno federal de no firmar acuerdos internacionales sin su consentimiento.

Lo cierto es que la idea de romper con el pasado facilitó a Alemania Federal las claves para imbricarse de forma plena en los procesos de modernización, articulando un sistema federal que se caracterizaba por un reparto funcional de competencias, en las que los principales ámbitos se reservaban al gobierno federal, y por el peso creciente de los Länder en la política federal, pues ésta tenía que aprobarse en el Bundesrat y que tras la reforma del Art. 23 de la Ley Fundamental, que se produjo en 1992, llegó a su cota más alta, al definir constitucionalmente la participación de los Länder en la elaboración de las políticas comunitarias, y luego de la Unión, a través de la Cámara alta.

El ejemplo del Reino Unido, por su precariedad a la hora de formar estructuras regionales, también es de destacar. El Reino Unido es un Estado unitario centralizado, donde existen dos niveles de gobierno, el central y el municipal, y se desarrolla un ideal de democracia basado en la soberanía del Parlamento, con todas las deficiencias que supuso esta idea para el ejercicio del poder por parte de los gobiernos locales³⁵.

En 1965, la Comisión Redcliffe-Mand del Parlamento británico, en un intento de mejorar el proceso de toma de decisiones, pedía un cambio en la estructura administrativa del país, por la que el país se dividiría en nueve Regiones. Hubo que esperar una década, con la entrada del Reino Unido en la CEE y la puesta en marcha de una política regional comunitaria, para ver la aparición de once Regiones en el Reino Unido, de las cuales todas, salvo Escocia, Gales e Irlanda del Norte, donde existía un fuerte sentimiento de identidad regional o nacional, se formaron por agrupa-

³³ Artículo 20.1 de la Ley Fundamental de 1949.

³⁴ Artículo 28.1 de la Ley Fundamental de 1949.

³⁵ Resolución de junio de 1997 del Consejo de Poderes Locales Regionales de Europa, en la que se incluyó al Reino Unido entre los países con graves deficiencias en la práctica de la democracia local.

ción de distintos condados y con la idea de participar en el reparto de fondos regionales comunitarios.

Desde mayo de 1997 se inició un proceso asimétrico de transferencias administrativas a las Regiones. Es cierto que J. Major, en 1994, ya dotó a las Regiones inglesas de oficinas ministeriales para que desempeñaran mejor su labor en el terreno económico, a la vez que se crearon, sólo en algunos casos, Asambleas consultivas formadas por los agentes sociales y representantes locales. Estas oficinas ya existían en Escocia y Gales, desde 1885 y 1965 respectivamente, mientras que Irlanda del Norte era, desde su creación, una Región autónoma, pero la situación regional en el Reino Unido dio un salto cualitativo muy importante con la llegada de A. Blair al poder.

En Escocia, tras el referéndum del 11-09-1997, funciona, como en Irlanda del Norte, un parlamento y un ejecutivo de carácter autónomo, que incluso en el primer caso estaba capacitado para recaudar impuestos, como también se estableció que sus ministros pudieran participar en aquellas reuniones del Consejo de Ministros del gobierno central donde se discutieran temas que les afecten en el ejercicio de sus funciones. En esta misma fecha y también aprobado por referéndum, también se aprobó la creación de un Parlamento en Gales, aunque éste con competencias legislativas secundarias, por las que esta institución sólo tendría la función de definir la forma de aplicación en la Región de la legislación del Parlamento de Londres. Otro hecho a destacar fue la puesta en funcionamiento, desde 1999, de las Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra, que son organismos públicos no dependientes de Ministerios, pese a que sus doce miembros eran nombrados directamente por los Ministros. Su principal función era el reparto de los fondos regionales de la Unión, una labor que antes realizaban las Secretarías de Estado.

Parece claro, y así lo declaró el Ministro John Prescott³⁶, la voluntad del Partido Laborista de crear gobiernos regionales en Inglaterra, aunque la estructura regional hoy es bastante deficitaria en comparación con algunos de sus socios de la Unión.

5. CONCLUSIONES

En Europa occidental, desde el final de la II Guerra Mundial, comenzó a desarrollarse un proceso de cambios, tan intensos como extensos, que rompían con muchos de los patrones vigentes hasta ese momento. Fue en éste contexto de cambios globales en el que tuvieron lugar estos procesos de regionalización en los diferentes Estados miembros de la CEE desde los últimos años cincuenta. Es cierto que desde un tiempo atrás, se venían produciendo algunas transformaciones, pero el desarrollo de estos procesos de regionalización supuso un cambio cualitativamente superior, pues no sólo respondía a una necesidad económica, sino que también se pretendía conformar una nueva sociedad, donde la democracia y el Estado de Derecho seguían siendo sus principales señas de identidad. Algunas pautas sociales, administrativas y polí-

³⁶ COMITÉ DE LAS REGIONES: *La democracia regional y local en UE*, Luxemburgo, Servicio de Publicación de las Comunidades Europeas, 1999, pp. 268.

ticas, vigentes hasta entonces, se habían vuelto obsoletas. Los valores propios de la modernidad, entendida como un proceso global, se imponían y el desarrollo de una administración regional contribuyó, desde esta sensibilidad política, sin que nadie planteara ninguna duda sobre su validez y preponderancia en el desarrollo social.

Por lo tanto, fue para ensalzar la preponderancia de este tipo de valores modernos por lo que, en los diferentes Estados de Europa occidental, se inició un proceso de regionalización territorial. Ante los nuevos cambios había que dotar de una mayor efectividad y legitimidad a las instituciones públicas. Eficacia para poner en marcha los recursos endógenos de cada país, y legitimidad para que los propios ciudadanos, a esta escala regional, pudieran decidir sobre su futuro. Fue así como apareció la Región como un nuevo ente político y administrativo. Una nueva institución para responder a las necesidades de los nuevos tiempos, a la vez que, con la creación de la CEE, se certificó un cambio en la propia concepción de la soberanía nacional.

