

REGIONALIZACION Y CUERPOS INTERMEDIOS

POR

MICHEL CREUZET.

1. La DESCENTRALIZACION. Es lo propio de los diversos cuerpos sociales cuando desarrollan su actividad segun sus propias leyes.

J. Vallet de Goytisolo ha mostrado muy bien en la *Crisis del Derecho* que las libertades en todos los niveles de la sociedad crecen como las plantas, es decir, de abajo arriba; su vida no depende de una impulsión superior.

Es el principio de la descentralización. Está expresado por Pío XI en la Encíclica *Quadragesimo Anno*, con el nombre de «principio de subsidiariedad»: Permanece inmutable aun siendo innato en la filosofía social, este importantísimo principio que no puede ser removido ni cambiado. Así como es nefasto el quitar a los particulares lo que ellos por sus propias fuerzas e ingenio puedan realizar y entregárselo a la comunidad; de la misma manera, lo que puede ser realizado por las comunidades inferiores y menores, es una injuria, un grave mal y una perturbación del recto orden, entregárselo a una sociedad mayor y más alta, ya que cualquier organización social, por su propia virtud y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos» (1).

2. Esta descentralización o *vida* real de los cuerpos sociales no se debe confundir con la *desconcentración*, es decir, con la simple concesión por parte del Estado de relativas autonomías en el seno de la administración.

(1) Tomado de «Los Cuerpos Intermedios», de Michel Creuzet. Edición española de Speiro, pág. 67.

El Estado desconcentra su autoridad cuando deja que la ejerzan elementos inferiores a él, pero que *dependen de él*. Marcel de la Bigne de Villeneuve ha destacado muy bien esta diferencia entre descentralización y desconcentración.

¿Qué es la descentralización?

«La descentralización no es más que la política de reconocer las libertades y los poderes de cada uno, según sus competencias. De dejar hacer a cada cuerpo intermedio lo que es capaz de realizar por sí mismo, y al Estado su papel de árbitro y de coordinador, de modo que realice lo que sobrepasa las posibilidades de los cuerpos intermedios, en tanto que sea necesario, y sólo en este caso.

«¡Descentralización! —exclama Marcel de la Bigne de Villeneuve (2)—, palabra feísima, pesadísima y bastante mal definida, que suena a artificial y a falso, cuando corresponde, por el contrario a una concepción muy respetuosa de la realidad ... La descentralización es la forma de organización social en la que los diversos elementos particulares constitutivos de la comunidad estatal son colocados en situación de administrar por sí mismos sus intereses particulares, en virtud de su autoridad y de su competencia propias, y en vista de sus fines propios, respetando los bienes superiores y especialmente el bien común».

«El autor insiste seguidamente en lo que estima, justamente, «el aspecto esencial de la cuestión». «La descentralización —dice—, implica que el poder de administrarse a sí mismo, o por medio de representantes adecuadamente escogidos, dimana de derecho natural a cada uno de los elementos de la comunidad. No es, pues, la organización superior, y sobre todo no es el Estado quien concede o quita arbitrariamente esta competencia y esta autoridad. Cada cual la posee por el solo hecho de su naturaleza, constituyendo, en suma, un centro propio, un centro autónomo más o menos importante (3), (4).»

(2) «Principes de sociologie politique et statistique générale», Librería Sirey, 22, rue Soufflot, Paris, V, 1957.

(3) De la Bigne de Villeneuve añade: «Especifiquemos bien: centros autónomos y no centros independientes ... Porque cada elemento político y social (individuo, familia, municipio, profesión, región, etc.) no practica

3. La situación francesa. La gran obra de la Revolución Francesa y del Primer Imperio fue

- la concentración del máximo de poderes en manos del Estado,
- la destrucción de las libertades provinciales,
- la creación de los departamentos que, a veces, no correspondían a ningún límite geográfico, étnico o local natural.
- el espíritu del sistema tan aberrante que un diputado había propuesto dividir a Francia en cuadrículas iguales.

Esta situación ha durado prácticamente hasta la última guerra, y ha ido unida de una tendencia monopolizadora en el ámbito de la enseñanza y de medidas socialistas acentuadas.

4. Hoy en día hay que tener en cuenta:

- a) las facilidades aportadas por las técnicas modernas para la extensión industrial fuera de las grandes ciudades (electricidad).
- b) la facilidad de las comunicaciones y de los intercambios.
- c) la asfixia de la capital y de las grandes ciudades, lo cual agobia al país con gastos generales considerables, aumenta considerablemente la polución, provoca éxodos periódicos hacia el campo, y lleva a las grandes concentraciones ciudadanas nuevas enfermedades llamadas de «civilización», etc. ...

Los efectos de esto se notan incluso en el ámbito de la economía (gastos sociales, desplazamientos, gastos médicos, sobrecarga de establecimientos escolares, etc. ...).

Con ello se acaba por no desear ya, al contrario que hace algunos años, un París de 16 millones de habitantes y unas metrópolis de uno o varios millones de habitantes.

Los últimos congresos mundiales de urbanismo de Munich y de Antibes, señalan una clara preferencia por las *ciudades medianas*. Ellas permiten el desarrollo y la habitabilidad de los campos de los alrededores, una economía mitad rural, mitad industrial, un equilibrio de vida más sano, etc. ... Por otra parte, la desmasificación del proletariado urbano es prenda de paz social.

solamente su vida propia, sino además entra como factor en la vida más amplia de los elementos superiores y se ve, en consecuencia, en cierta parte, limitado y controlado por aquéllos.

(4) «Los Cuerpos Intermedios», *op. cit.*, págs. 145 y 146.

5. Ese movimiento es excelente y positivo. Desgraciadamente, innumerables hombres políticos son herederos del jacobinismo. De buena gana quieren establecer lo que ellos llaman la «regionalización», pero la entienden:

— bien como una simple desconcentración de los poderes del prefecto que representa al Estado.

— bien como una toma de control del Estado sobre las más legítimas libertades reconocidas ... teóricamente en la ley.

Francia ha dado un ejemplo de esto con la reciente ley Marcellin.

He aquí lo que escribe a este respecto el boletín del SICLER, número 8 de octubre de 1971.

«Bajo capa de regionalización, la ley instituye las fusiones y reagrupaciones de los municipios. Al presentar el proyecto de ley a sus lectores, *Le Monde* del 14 de mayo de 1971 (5), escribía:

«Si bien descarta, por principio, el camino autoritario, el proyecto de ley organiza y adopta lo que se podría llamar, en una primera fase, un «voluntariado encuadrado», y, en una segunda fase, un «voluntariado suscitado». Efectivamente, en el curso de estas dos etapas, la intervención del poder central, del prefecto y de la administración prefectoral sigue siendo muy importante. *Incluso a veces se acrecienta ...* Bajo un ropaje muy liberal y democrático, *la autoridad de los prefectos*, representantes del poder ejecutivo, *no sufre, pues, ninguna lesión*. Y M. Marcellin no acepta la fórmula «los representantes locales proponen y los prefectos disponen» más que si se añade «con prudencia.»»

Por su parte, *l'Express* del 17 de mayo de 1971, hacía notar:

«El proyecto elaborado por M. Marcellin intenta remontar la dificultad añadiendo al engaño y a la estaca una brizna de democracia. El engaño son las incitaciones financieras a la reagrupación (...). La estaca será enarbolada por el prefecto (...). En cada etapa del proceso el prefecto interviene y dispone.»

El SICLER comenta:

«No se podría decir más galantemente que con un mínimo de «prudencia» y de «ropaje liberal y democrático» se conseguirá que

(5) Los subrayados son nuestros.

los representantes locales se equivoquen de medio a medio, y que una ley que no «produce ninguna lesión» a la autoridad de los prefectos, e incluso «a veces» incrementa su intervención, la tomen como una ley que vaya a liberarles de la tutela de los prefectos.»

El estatuto deseable para las fusiones y reagrupaciones de los municipios debiera establecerse por una comisión compuesta únicamente por los representantes locales y presidida por el Presidente del Consejo general.

El SICLER pregunta:

«¿Con qué documentación trabajará esta comisión?

¿Cuáles serán sus poderes?»

y añade las respuestas a estas cuestiones:

«La respuesta a estas preguntas es proporcionada sin la menor ambigüedad por la exposición de los motivos del Proyecto de Ley, comentado por el diario «Le Monde».

— «Para llevar su misión a buen fin, ella (la comisión) dispondrá de la documentación preparada por un «grupo técnico» de expertos, DESIGNADO POR EL PREFECTO Y QUE COMPRENDERÁ A JEFES DE SERVICIOS DE LA PREFECTURA, así como a personalidades competentes» (6).

Establecido así en el estatuto la iniciativa será transmitida al prefecto que, EL SOLO DECIDIRA SI ADOPTA O MODIFICA LAS PROPOSICIONES SUGERIDAS PARA CADA MUNICIPIO DEL DEPARTAMENTO: mantenimiento del *statu quo*, creación de sindicatos intermunicipales, de distritos, de municipios urbanos u operaciones de fusión. EL PREFECTO TRANSMITIRA A CONTINUACION SU DECISION A CADA MUNICIPIO AFECTADO PARA QUE LE DE SU CONFORMIDAD».

«Hace falta un aplomo imperturbable para presentar como anuncio de medidas descentralizadoras un proyecto de ley que da únicamente al prefecto todo el poder sobre la organización de los municipios de su provincia.»

Por otra parte, la Exposición de motivos del proyecto Marcellin precisa claramente que: «como resultado de los trabajos de la Comi-

(6) «Le Monde», 14 de mayo de 1971; los subrayados son nuestros.

sión, el Prefecto decreta el plan de conjunto de las fusiones y de las reagrupaciones.

Únicamente cabe preguntar qué pasaría si, a pesar de todas las presiones de que son objeto, y de todas las subvenciones seductoramente cuya concesión (7) que se les hace entrever, los municipios se obstinan en creerse en mejores condiciones que el prefecto y sus servicios para regular su propia vida y saber si una fusión o la creación de un sindicato resultan oportunos.

«En caso de conflicto persistente, el prefecto podrá hacer caso omiso de la oposición que estime injustificada haciendo declarar la fusión por decreto del Ministro del Interior, oído el Consejo de Estado» (Cfr. el artículo 3 del proyecto de Ley).

¿Y si los representantes locales rechazaran la creación de una comunidad urbana? No sucederá tal, replica M. Marcellin, porque *«puede procederse por orden del prefecto a la creación de oficio de un distrito»* (artículo 4 del proyecto de ley).

¿Que se obstinan en rechazar un sindicato o un distrito de vocación múltiple? Esta negativa puede conducir a la creación de *«un sindicato cuya competencia esté limitada a los estudios y a la programación de los abastecimientos públicos»* y esto: *«por orden del Prefecto»* (artículo 5 del proyecto de Ley).

He ahí un «ropaje liberal y democrático» que se parece mucho a un corsé tecnocrático (8).

Nos limitaremos a este ejemplo.

Podríamos también hablar de lo gravoso de la tutela del plan

(7) «El encadenamiento de la autoridad, rodeada de numerosas precauciones, será ampliamente compensado por las incitaciones, jurídicas y financieras, adecuadas para que se plieguen muchos escrúpulos», se puede leer en el comentario que hace «Les Echos» del 13 de mayo de 1971, acerca del proyecto de Ley Marcellin.

(8) Ya comprendemos que se nos dirá que el artículo 6 del proyecto prevé la posibilidad de una consulta a las poblaciones interesadas y que un municipio en el que los dos tercios de los sufragios manifestados en representación de la mitad de los electores inscritos, hayan manifestado su oposición a la fusión, no podrá ser constreñido a la fusión. Pero hay que reconocer que esa es una escapatoria muy estrecha (tanto más cuanto que las condiciones fijadas para la apelación al referendun por los consejeros municipales son muy restrictivas) ... a pesar de lo cual convendrá acordarse de esta facultad.

económico sobre los cuerpos locales, que no consiguen encontrar contrapartidas al aliciente de la tutela administrativa de los municipios.

Se ha llegado a hablar de un verdadero «fascismo tecnocrático» que en realidad desembocaría en la socialización de la vida local. Este tecnocratismo se funda principalmente en normas económicas. Se evocan ejemplos divertidos a propósito de esos pequeños municipios aislados en valles que durante el invierno son poco accesibles. ¡No importa! El prefecto reúne la población de 4 o 5 municipios vecinos y propone su fusión a pesar de los argumentos de sentido común de los representantes locales! En cambio, uno de estos subraya que la única agrupación que ha tenido éxito en esa región montañosa fue la de dos municipios cuyo principal «centro de interés» era ... la iglesia, porque en ella se encontraban las poblaciones los domingos. A pesar de la hilaridad del funcionario tecnócrata, había ahí una realidad sociológica que la administración se negaba a tener en cuenta porque no se ajustaba a su *jacobinismo materialista*.

En conclusión, se percibe, en Francia, que el jacobinismo de tipo centralizador está constreñido a una desaparición aparente, pero se le vuelve a encontrar bajo la forma disfrazada de una dictadura del Plan (Plan de desarrollo), ejecutado por los funcionarios gubernamentales.

6. Otro elemento interviene en esta actitud. En el régimen democrático parlamentario los partidos que están en el poder tratan de bloquear el máximo posible de votos. La concentración de los municipios y la tutela del Estado sobre las regiones, permiten una *politización partidista* mucho mayor que bajo el régimen de una real descentralización de los cuerpos locales.

ELEMENTOS DE ESPERANZA

Tal balance no tiene nada de alentador para el porvenir. Sin embargo, el diagnóstico hecho más arriba, y los ejemplos, muestran que QUEDAN EN EL PAIS ELEMENTOS SANOS. LES FALTA: FORMACION, INFORMACION, ALIENTOS, RECUPERACION

DE LA CONCIENCIA DE SU PAPEL CIVICO, Y DE SUS COMPETENCIAS, DE SUS DERECHOS LEGITIMOS, cualesquiera que sean las presiones estatales que deban padecer.

Tenemos de ello, en Francia, una excelente ilustración en el excelente trabajo del señor ROYER, diputado y alcalde de Tours, que nos declaraba:

«Antes de ser el hombre de un partido, quiero ser el representante de mi ciudad en el parlamento».

Ha conseguido ganar la estimación de sus propios adversarios por una obra de urbanismo, de humanización del *habitat*, de los transportes, de la ciudad universitaria, de los alrededores (parques, zonas de agua, etc. ...), de la inteligente restauración de los barrios viejos, de la convivencia de las clases sociales, antaño acantonadas y presas de la dialéctica. En una palabra, ha podido, a golpes de sentido común, restaurar el *espíritu de una ciudad* (9).

Nada se perderá mientras tengamos en nuestras ciudades y regiones grupos y élites que concierten sus diversas acciones ... manteniendo las facultades oficiales, lo cual es conforme al orden de las cosas ... y devolviendo a sus despachos parisinos a los fríos tecnócratas de un mundo sin espíritu y sin corazón.

(9) Cfr. el folleto de M. Royer: *A Tours, Action Municipale et Renaissance Civique*.