

LA DESCENTRALIZACION EN FRANCIA. ALGUNOS PUNTOS DE CONEXION CON LAS AUTONOMIAS ESPAÑOLAS

POR

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL ESTADO ACTUAL: 1. *La situación estructural de las Administraciones públicas.* 2. *Los grupos de poder y las aspiraciones de participación.* 3. *Consideración especial de la región:* A) Las tensiones planteadas. B) La región, espacio conflictivo.—III. LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA: 1. *La situación anterior a la reforma:* A) El marco legal: a) El binomio tradicional departamento-municipio. b) La región. B. La situación en la práctica: a) Las relaciones entre representantes políticos y Administración. b) Las nuevas aspiraciones de participación. 2. *Propósito y planteamiento de la descentralización:* A) El propósito de la reforma. B) Las medidas legales adoptadas. 3. *Contenido de la reforma:* A) El municipio. Desaparición de la tutela y nuevas competencias. B) El departamento: a) Nueva situación y denominación del prefecto. El Comisario de la República. b) El ejecutivo del departamento como entidad local. El presidente del Consejo General y los servicios a sus órdenes. C) La región y sus competencias. 4. *La situación actual:* A) Permanencia y cambio tras la reforma. B) Las cuestiones pendientes. C) Los problemas abiertos.—IV. REFLEXIÓN SOBRE LAS SITUACIONES ESPAÑOLA Y FRANCESA: 1. *Generalidades.* 2. *Las diferencias estructurales.* 3. *Los problemas comunes.*

I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1981, el Gobierno francés se encuentra empeñado en una operación, que, al menos a primera vista, implica nada menos que un cambio de la estructura del Estado francés en cuanto a su organización territorial. Sin embargo, en España la complejidad del momento político y los acuciantes problemas de construcción del Estado de las autonomías han provocado sin duda una falta de interés por los sucesos de Francia, quizá aumentado porque nuestro nuevo sistema constitucional no se encuentra demasiado próximo al francés en cuanto a las líneas generales de organización del territorio.

Con todo, la transformación que se está llevando a cabo merece algunas reflexiones. Se trata de la modificación de las líneas estructurales del Estado y la Administración que sirvieron de ejemplo a toda Europa durante siglo y medio. Si se cumple la voluntad política

expresada por el Gobierno francés en 1981, el centralismo napoleónico será pronto un recuerdo. La reforma lleva consigo la creación de regiones, como entidades locales, la desaparición de los prefectos que cambian su denominación por la de Comisarías de la República, la existencia de nuevas autoridades en los Departamentos y lo que podría llamarse la mayoría de edad de unos municipios hasta ahora sometidos a una completa tutela por las autoridades del Estado.

Es claro que todo ello no sucede de modo casual ni por simple voluntarismo político. Por el contrario, está expresando unas aspiraciones de la sociedad francesa, manifestación concreta del cambio de los Estados contemporáneos. La situación ha cambiado en Francia como en todos los países de nuestra área cultural, habiendo aparecido nuevos grupos sociales que integran amplias capas de la población y que se identificarían difícilmente con el campesinado o el proletariado industrial. Se trata más bien de sectores sociales urbanos que viven de su salario, trabajan en los servicios —sea en la empresa pública o en la privada— y presentan una homogeneidad derivada de las pautas culturales que proporcionan los medios de información.

Estos grupos sociales aspiran a participar de nuevas formas (1) en los problemas públicos, si bien no es fácil abrir esos nuevos cauces de participación. Recientemente se ha subrayado en la doctrina francesa la contradicción que existe entre el deseo de resolver los problemas, basándose en el funcionamiento social, y la persistencia, a pesar de las mayores facilidades de información, del viejo poder de los grupos burocráticos (2).

Estamos, pues, ante un problema político que tiene sus raíces en la situación social de nuestro tiempo y que es de tanto mayor interés cuanto que al plantearse respecto a la descentralización, afecta a la estructura misma del Estado. Pero entiendo que una visión correcta de dicho problema político no sería posible sin tener en cuenta las condiciones estructurales generales.

Desde esta óptica se va a exponer la situación actual de la descentralización en Francia, considerándola como una resultante en

(1) En cuanto a los ensayos recientes sobre la participación, véase por todos, SÁNCHEZ MORÓN: *Función administrativa y Constitución*, en «Predieri»; GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 601 y ss., en especial pp. 625 y ss.; y ARIÑO, G.: *Una reforma pendiente: participación*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 3, 1978, pp. 259 y ss.

(2) CROZIER: *La crise bureaucratique*, «Revue Française d'Administration Publique», núm. 15, julio-septiembre 1980, p. 112.

cuanto a la organización territorial de las presiones sobre los entes locales debidas a la estructura del Estado moderno, y, al mismo tiempo, de las tensiones entre los grupos burocráticos y los nuevos y amplios grupos sociales que aspiran a nuevas formas de participación en el poder.

Por ello interesa, en las páginas siguientes, dar cuenta de las medidas legales y de la reforma orgánica que suponen. Quizá este interés sería bastante de por sí a la vista de las medidas concretas. Pero interesa más aún referirse a las fuerzas sociales en conflicto, al significado profundo de la reforma y a la situación presente del intento iniciado hace un par de años por el Gobierno socialista. Si se atiende a estos extremos y no a un análisis jurídico formal de las leyes y a una crónica lineal de su contenido, se advertirá que existen algunos puntos de conexión con la situación española en el momento de redactarse este trabajo. Pues también aquí, en la difícil construcción del Estado de las autonomías, se está intentando una reorganización territorial del Estado, en la que están presentes grupos sociales en conflicto y en la que es una cuestión capital el reto que la operación supone para los altos funcionarios españoles; es decir, para quienes ejercen el poder burocrático.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL ESTADO ACTUAL

1. *La situación estructural de las Administraciones públicas*

Se vuelve al final del presente estudio a estas conexiones entre la situación española y francesa, pero por el momento se va a estudiar ésta, objeto central del presente trabajo, comenzando por referirse a la situación de los entes locales en el contexto de las Administraciones contemporáneas. Sólo así se comprenderá correctamente el significado de la descentralización como reacción a favor de estos entes locales (3).

A este respecto hay que partir de dos puntos de vista muy generales. En primer lugar hay que tener presente que las transformaciones del Estado actual, a las que se ha aludido con brillantez y rigor (4), son principalmente transformaciones de las Administraciones

(3) Sigo en este apartado, en líneas generales, las ideas que desarrollé en mi artículo *La estructura administrativa del Estado actual*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 3, 1978, pp. 207 y ss.

(4) GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1977.

nes públicas. Apenas se puede aludir aquí a esta cuestión, que es ajena al hilo central del razonamiento, pero no es ocioso recordar que la reorganización territorial del Estado se refiere, al aludir a éste, a una idea distinta de la convencional. El gigantesco aumento de las funciones del Estado y, en consecuencia, de sus recursos financieros, materiales y humanos, lo ha sido sobre todo de su Administración o, por mejor decir, de sus Administraciones públicas, que, sin embargo, en su organización territorial seguían respondiendo a los esquemas establecidos a raíz de la Revolución francesa (5).

En segundo lugar, si se pretende una comprensión plena de la cuestión que nos ocupa, hay que ver la estructura administrativa como un conjunto unitario. Por valiosas que sean a efectos de relación jurídica y de garantía, si se actúa con realismo hay que prescindir de las parcelaciones del Estado en distintas personas jurídicas. En la práctica, las Administraciones públicas actúan como una organización global, que ejerce el poder y sólo desde este prisma pueden entenderse las grandes operaciones políticas que eventualmente afecten a este complejo orgánico.

Pero es claro que interesa también saber cómo se vertebra ese conjunto. Está fuera de duda que su núcleo duro continúa siendo la Administración central, limitando esta noción por ahora al conjunto de Ministerios dependientes del Gobierno. Sin embargo, más que este núcleo nos interesan, dado el objeto del trabajo, sus prolongaciones funcional y territorial.

En cuanto a la primera, nunca se insistirá bastante en su importancia. En todos los países han surgido grupos de entidades públicas desgajadas del Estado (los establecimientos públicos en Francia, los organismos autónomos españoles) que gestionan las más importantes atenciones y movilizan inmensos recursos. Con frecuencia, la suma de sus presupuestos se encuentra próxima a la de los gastos del Estado central y a veces la supera. Sólo una óptica formal defectuosa ha hecho posible que se contemplan cuestiones nimias de la Administración central, mientras sabemos muy poco de la realidad y de la gestión de estas entidades (6).

(5) Pues, como es sabido, el esquema de Administración territorial francés no es exactamente obra de la Revolución, ya que se consolida durante el período napoleónico.

(6) Piénsese, por ejemplo, en que, al menos en España, los que nos dedicamos a temas administrativos sabemos aún muy poco sobre la Administración de la Seguridad Social, a pesar de que gasta una parte importante del Presupuesto nacional y atiende demandas sociales de extraordinaria importancia en la situa-

Pero es que, además, en esta prolongación funcional deben incluirse las empresas públicas, en las que el Estado, por un mecanismo o por otro, adopta las últimas decisiones. Independientemente de su forma jurídica, estas empresas forman parte del Estado, no debiendo olvidarse que la colaboración en ellas del capital privado es una vía de participación en la gestión estatal, aunque no de participación del público en general, sino de ciertos intereses muy cualificados (7).

Junto a esta prolongación funcional de inmensa fuerza e importancia continúa existiendo una prolongación territorial constituida por la representación unitaria del Estado en las divisiones administrativas (prefecto, gobernador civil), los órganos periféricos distintos de esta representación dependientes de los Ministerios y de los establecimientos y empresas públicas y, finalmente, las entidades locales, afectadas ahora por la descentralización. Nótese que éstas presentan dos rasgos peculiares a destacar a los efectos de una descripción de conjunto. Como rasgo general debe subrayarse que son las únicas que encarnan intereses que siendo exclusivamente públicos no son, sin embargo, intereses estatales. Como rasgo estructural en el modelo francés presentan la peculiaridad de que sus espacios territoriales coinciden con las divisiones del Estado.

Pero más que la descripción de este cuadro, sobradamente conocido, interesa a nuestros efectos la interacción entre estos elementos orgánicos. Las distintas unidades de que se compone el conjunto de la organización general, presionan unas sobre otras, dándose una complicación del esquema funcional y el territorial. Prescindiendo de otras tensiones que son ajenas a nuestro presente interés, debe subrayarse que en cuanto a su proyección sobre el espacio territorial, finalmente todos los elementos presionan sobre las entidades locales, que son administrativamente las más débiles. Dichas entidades tienen que soportar en el esquema que venimos conociendo las decisiones tomadas desde el centro y además la presencia, a veces asfixiante, de las restantes estructuras administrativas en su propio territorio. De ello resulta que se encuentran en una situación particular, en la que se contraponen su menor importancia administra-

ción del Estado contemporáneo. Véase sobre el tema FERNÁNDEZ PASTRANA: *El Derecho administrativo de la Seguridad Social*, de inmediata aparición. Editorial Tecnos, Madrid.

(7) Pues en definitiva quienes tienen interés en participar en las empresas públicas no son los administrados en general, sino los grandes empresarios privados que pudieran verse afectados por su funcionamiento.

tiva y su gran interés político. Si bien es cierto que estas entidades no adoptan decisiones macroeconómicas, y que su capacidad administrativa de prestación de servicios es pequeña, no es menos cierto que conservan su representatividad política, y por ello mismo las presiones de otros elementos administrativos pueden dar lugar a una reacción.

Entiendo que un análisis de este tipo es el adecuado a una visión contemporánea del problema. Actualmente no interesa sólo un análisis micro que considere el interior de una organización dada, sino también, y muy principalmente, la relación entre organizaciones, de la que forma parte principal la descentralización.

2. *Los grupos de poder y las aspiraciones de participación*

Continuando la línea de este análisis, hay que preguntarse de inmediato cuáles son los grupos que ejercen el poder en la organización general y cuáles son los que ahora se le oponen. Una primera respuesta a esta cuestión resulta clara. Ejercen el poder las élites políticas y los grupos burocráticos, que tienen en muchos casos sobre aquéllas la ventaja de la continuidad. Pero, además, hay que considerar a los sujetos económicos, en los que conviene detenerse un poco.

Dejando aparte otros evidentes contactos entre estos sujetos y el Estado actual (8), debe subrayarse que siempre participaron en ese Estado. Los grandes empresarios, y en general las personas que representan o defienden los intereses económicos privados, están presentes en ocasiones en los establecimientos públicos, son consultados en la planificación económica y, sobre todo, forman parte de los órganos directivos de las numerosas e importantes sociedades de economía mixta. Junto a esto, la burguesía y las altas clases medias han disfrutado siempre parcelas de poder público a través de las Corporaciones profesionales (Colegios y Cámaras), no siendo rara su participación en el gobierno de las entidades locales.

Tenemos, pues, como grupos que ejercen el poder a la élite política, los burócratas, y los sujetos de poder económico. Pero sería ingenuo pensar que están desconectados unos de otros. Por el con-

(8) Desde luego, los sujetos económicos a que se alude en el texto, es decir, los grandes empresarios siempre están en contacto con el Estado, ya que deben obtener de él autorizaciones, concesiones u otros actos administrativos que suelen tener una relación directa con su posición en el mercado. Por lo demás, no puede olvidarse en ningún momento y menos en esta época de crisis las subvenciones del Estado a las empresas privadas.

trario, son evidentes las relaciones entre los tres grupos, que se dan entre políticos y grandes empresarios, pero que, por razón de la continua referencia al Estado del juego de intereses y poderes, son particularmente relevantes en el caso de los burócratas. No sólo se encuentran parcialmente identificados con las élites políticas (9), sino, además, con las económicas mediante la vertebración de éstas en clientelas de los Ministerios respectivos y mediante la presencia de burócratas en los Consejos de Administración de las empresas públicas y privadas. De ahí el interés de los burócratas en que se mantenga la situación estructural dominada por ellos.

Tenemos así un reforzamiento del poder del Estado a través de los elementos estructurales de los establecimientos públicos (en España organismos autónomos) y de las empresas públicas y al mismo tiempo una instalación en el poder de los burócratas que concurren con las élites políticas y con los sujetos económicos.

Son éstos los grupos que, a través de la interacción entre elementos orgánicos, presionan sobre las entidades locales, débiles estructuralmente, aunque con la vitalidad política derivada de su carácter representativo. Pero frente a ellos surgen como protagonistas políticos grandes grupos de población hasta ahora desplazados, esas capas sociales urbanas (no identificables con el proletariado), a las que llegan ampliamente los medios de información. Sin duda, aquí está la clave del nuevo interés por la participación, idea ya vieja en derecho público, aunque se expresase de modo diferente. Lo novedoso no es la participación, pues ciertos grupos ya participan ampliamente. Se trata de que participen estos otros grupos sociales, entre los que se recluta buen número de militantes y votantes de los partidos socialistas.

La descentralización en Francia (y en la medida que precisaremos las autonomías en España) está íntimamente relacionada con estas tensiones de poder entre grupos. Cualquier reorganización de la estructura estatal incide sobre ellas, pero especialmente las que afectan a las entidades locales por ser un espacio donde actuaban íbamos los grupos de poder tradicionales. Las aspiraciones a la nueva

(9) No quiero insistir en el texto en esta identificación entre burócratas y élites políticas, que ha sido objeto de varios de mis trabajos, el último de ellos publicado en colaboración con GARCÍA MADARIÁ: «Sistema», núm. 28, enero 1979, con el título *Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales*, pp. 3 y ss. Continúo trabajando sobre la materia y espero publicar en breve una monografía sobre las élites españolas y la presencia en ella de los burócratas, exponiendo mis conclusiones actuales.

participación pueden encontrar aquí mayores oportunidades, siempre que se consiga disminuir el peso del Estado central. De ahí que sea coherente que, como se verá, el Gobierno francés haya planteado la descentralización en buena parte como un reto al poder de la burocracia de París.

3. *Consideración especial de la región*

A) *Las tensiones planteadas*

A este efecto la región es un espacio de peculiar interés. En el municipio, la debilidad estructural y financiera hace que el problema se centre en potenciar la virtualidad de la representación política, mientras que en los espacios inmediatamente más amplios (departamento, provincia) se trata de plantear de nueva forma un equilibrio ya existente (10). En cambio, la región es un espacio escasamente afectado por la coincidencia entre división territorial y entidad local. Apenas existía participación en él hasta hace poco, lo que propicia el intento de establecerla. Pero, por otra parte, en algunos países, y por supuesto en Francia (11), se ha utilizado por los burócratas de la Administración central como marco territorial de la planificación económica.

Se dan, pues, las suficientes condiciones para que una descentralización regional suponga un enfrentamiento entre nuevos y viejos grupos de poder. Estos enfrentamientos, sin embargo, pueden tener significados diferentes, según la región presente caracteres y reivindicaciones de identidad (historia, lingüística, cultural) o ello no suceda y se trate sólo de un marco de programación o planificación económica y de prestación de servicios. No es lo mismo que se planteen un tema autonómico que simplemente aspirar a una descentralización. La participación se plantea en un caso como reivindicación de identidad incluso política, mientras que en otro supone sólo el deseo de estar presente en las decisiones de importancia económica y eventualmente en las relativas a la prestación de servicios.

Pero, en todo caso, a propósito de la región, puede afirmarse que coexisten la necesidad de que la Administración central utilice el espacio, sobre todo a efectos de la planificación económica, y los deseos de participación, bien como reivindicación de identidad, bien

(10) Aunque desde luego en condiciones muy distintas en España y en Francia, como se verá más adelante.

(11) Véase *infra* el apartado que se dedica a la región en Francia antes de la reforma.

porque al interés en lo económico se une la escasa presencia del Estado.

B) *La región, espacio conflictivo*

Por ello mismo, la región es un espacio conflictivo en el que pueden enfrentarse las nuevas capas sociales urbanas que aspiran a la participación y los grandes cuerpos del Estado, sobre todo en cuanto dominan la preparación y ejecución de la política económica. No hay que olvidar, por otra parte, la representación política nacional en todos los países y, sobre todo, en Francia con mayor intensidad al estar ampliamente permitida la acumulación de mandatos políticos representativos nacionales y locales.

Esto explica que en la práctica, si no en la letra de la Constitución y las leyes, el problema regional, en el sentido de crear unas estructuras administrativas regionales eficaces, sea evitado por los Gobiernos, no tanto por el recelo de su repercusión sobre la unidad nacional cuanto por el conflicto de intereses que suscita esa creación de estructuras. No es fácil sustraer el espacio regional a los burócratas, pues resulta hoy día indispensable para la planificación económica, pero tampoco es fácil racionalizar la gestión regional llevando a ese marco la administración de los servicios y poniéndola en conexión con las inversiones y los demás medios de la política económica. En cuanto a la gestión de los servicios, los burócratas se resisten a regionalizar, ya que se encuentran más cómodos en el marco tradicional del departamento o la provincia.

Pero no se pueden olvidar las aspiraciones de participación en el espacio regional. Una entente entre los políticos elegidos y los burócratas frustraría esas aspiraciones, que no se satisfacen quizá con unas elecciones si éstas suponen que accedan al poder los mismos políticos de siempre. De ahí que el problema regional permanezca abierto, aunque con características distintas, según los países. Desde puntos de vista políticos generales se hacen declaraciones a favor de la región en la Constitución y en las leyes, pero la puesta en funcionamiento de unas Administraciones regionales es cosa distinta. Tanto las reivindicaciones de identidad como el deseo de participación de las nuevas capas sociales urbanas cuentan inicialmente con la simpatía de los Gobiernos socialistas, pero es más difícil de lo que se estima superficialmente enfrentarse con las burocracias cen-

trales, y siempre está abierta para los políticos la tentación de pactar con los burócratas, demorando todo lo posible el cumplimiento de los propósitos de regionalización confesados (12).

III. LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA

Las consideraciones anteriores se han hecho desde puntos de vista generales, si bien teniendo presente el trasfondo de la situación francesa y de sus puntos de conexión con la española. Se entiende que desde esta perspectiva general se comprenderá más fácilmente el planteamiento inicial de la reforma francesa y su situación actual. Pero conviene que vengamos ya a la exposición de las líneas generales de esta reforma, lo que se hace dando cuenta brevemente de la situación anterior.

1. *La situación anterior a la reforma* (13)

A) *El marco legal*

Una referencia al marco legal parece indispensable para la puesta en situación del lector, si bien debe ser completada con un examen de lo sucedido en la práctica. Como siempre, los datos legales son indispensables, aunque por sí solos resultan insuficientes. Se exponen a continuación distinguiendo entre el esquema tradicional departamento-municipio y el caso de la región que presenta otras características.

a) *El binomio tradicional departamento-municipio*

La organización territorial del Estado francés viene apoyándose desde la creación de los prefectos por Napoleón en la dualidad de-

(12) Vuelvo sobre el tema al final de este trabajo en las reflexiones sobre la situación española y francesa, donde uno de los puntos comunes es la paralización del intento de crear una Administración regional.

(13) Sigo en líneas generales en este apartado la exposición de D'Arcy en su curso *Institutions Publiques*, Institut d'Etudes Politiques, Grenoble, 1982-83, ejemplar mimeografiado. Agradezco al profesor D'Arcy su valiosa ayuda en la preparación de este trabajo que no es ajeno a nuestro estudio común en proyecto sobre la descentralización en Francia y la autonomía en España. El profesor D'Arcy me ha facilitado el curso que acaba de citarse, así como el material inédito del que se dará referencia, y ha hecho una última revisión de este trabajo.

Véase también, especialmente sobre la situación del Departamento de Francia, GREMION: *Le pouvoir peripherique*, Du Seuil, Paris, 1976.

partamento-municipio, dentro de la cual la primacía corresponde sin duda al primero.

La identificación que se hace ya en la Revolución francesa entre núcleo de población y municipio continúa pesando fuertemente sobre la organización territorial, pues su consecuencia fue un extremo fraccionamiento. Todavía, a pesar de los intentos de reagrupar los municipios, hay en Francia 36.000, de los cuales 28.000 tienen menos de 1.000 habitantes, y sólo 4.000 entre 1.000 y 2.000. Esto ofrece un panorama de predominio en el conjunto del país de los pequeños municipios rurales, que carecen por regla general de medios personales y financieros y que se mantienen como estructuras administrativas gracias al apoyo de los departamentos (14).

En todo caso, el municipio tiene el doble carácter de entidad local o colectiva territorial y de circunscripción del Estado, pero en uno y otro concepto estaba sometido a un fuerte control estatal. Como consecuencia de su carácter de circunscripción del Estado, la primera autoridad municipal, es decir, el alcalde, ejercía ciertas competencias como autoridad estatal entre las que se contaban algunas en materia de orden público y el otorgamiento de licencias de construcción, como más importantes. Ni que decir tiene que estas competencias se ejercían siguiendo en todo caso las instrucciones del prefecto.

Pero más importante que esto es que, incluso en el ejercicio de las competencias municipales propiamente dichas, los municipios estaban sometidos a una rígida tutela estatal. Ello constituye una larga y sólida tradición francesa que proviene de la época napoleónica, pero que se recoge en los preceptos de la legislación aplicable hasta la reciente reforma. Así se establecía en la Ley de 5 de abril de 1884, texto aún aplicable, si bien numerosas veces reformado, que recibió el nombre de Código de Administración Municipal, y desde 1977 el de Código de los Municipios. Por otra parte, la Constitución vigente de 1958 consagra esta situación al referirse a los poderes del prefecto.

La tutela citada era verdaderamente amplísima, ya que comprendía tres órdenes de potestades de control. En primer lugar, la tutela administrativa propiamente dicha suponía que toda decisión del municipio, todo acto administrativo municipal de alguna importancia,

(14) Véase SADRAN: *Les Communes face aux autres Collectivites territoriales*, ejemplar mecanografiado, Comunicación al coloquio organizado por el Institut d'Etudes Politiques de Burdeos, 9-12 de diciembre de 1982.

podía ser anulado por el prefecto, de conformidad con lo previsto en la Constitución y en las leyes (15). Pero a ésta se unía la tutela financiera, que implicaba la aprobación estatal de los presupuestos y de los actos de disposición patrimonial y financiera y además la llamada tutela técnica. Esta última, sobre todo, colocaba a los municipios en una situación de total dependencia respecto al Estado.

En efecto, si bien la tutela administrativa suponía una dependencia del prefecto, la tutela técnica significaba la obligación de los municipios de obedecer toda clase de instrucciones y circulares provenientes de los órganos del Estado. Menos precisa que la tutela administrativa era quizá más gravosa al colocar a los municipios en una situación subordinada respecto al poder estatal en su conjunto. Esta subordinación, por otra parte, encontraba una suerte de compensación en el marco de las relaciones entre los municipios y los órganos periféricos del Estado. La falta de técnicos obligaba con frecuencia a las entidades municipales a recurrir a expertos al servicio de dichos órganos. Estos técnicos realizaban por cuenta del municipio la actividad correspondiente y eran remunerados por ella.

Pero naturalmente sería engañoso considerar a los municipios de forma aislada. Todos ellos estaban en relación continua con los departamentos, que, al mismo tiempo que divisiones estatales, eran y son entidades locales. En este concepto estaban regidos por un Consejo General del Departamento, cuyos miembros se elegían siguiendo una división de éste en cantones, a razón de un consejero por cada cantón. Tanto el carácter de ruralidad de los municipios franceses como la división cantonal hacía que hasta 1973 se sobreestimase la representación de los pequeños municipios, si bien desde esa fecha se fraccionaron en varios los cantones urbanos para obtener una situación más equilibrada.

En teoría, la competencia del departamento como entidad local y de su Consejo general era amplísima, ya que este último órgano podía deliberar sobre todas las materias de interés para el departamento. Sin embargo, la práctica era completamente distinta, hasta el punto de que la situación era cuando menos extraña para un observador extranjero. En efecto, apenas podía creerse que el departamento

(15) Sin embargo, de hecho, los prefectos apenas ejercían su poder, dadas las relaciones que mantenían con los municipios a las que se alude más abajo. Véase en este sentido MENY: *Pouvoir administratif d'Etat et collectivités territoriales*, comunicación al coloquio citado en la nota anterior: Del mismo autor, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1974.

fuese verdaderamente una colectividad territorial más que a lo sumo de forma teórica. Aunque existía un presidente ejecutivo del Consejo elegido entre los representantes locales, este presidente carecía por completo de competencias para ejecutar las decisiones, las cuales corresponden de pleno derecho al prefecto. Esta era la situación tradicional desde 1871, encontrándose vinculada, por tanto, la autoridad ejecutiva del ente local con el carácter del prefecto de autoridad del Estado. Añádase a esto que el departamento carecía por completo de una organización administrativa propia, es decir, no existía ningún órgano dependiente del departamento como entidad local ni en este concepto había tampoco funcionarios a su servicio. Para la ejecución de las decisiones del Consejo General se recurría a los servicios estatales dependientes del prefecto. Por último, el presupuesto de la entidad local se elaboraba y ejecutaba igualmente por la prefectura.

Ya veremos más adelante que en su funcionamiento práctico el sistema no carecía de ventajas al permitir una relación continua entre entidades locales y estatales, pero lo cierto es que en estas condiciones resultaba evidente el predominio del prefecto y la mayor importancia del departamento como división estatal que como ente local.

Sin embargo, referirse sólo a la dualidad Prefectura-Consejo General sería adoptar un esquema demasiado simple. Hay que tener en cuenta además a los órganos periféricos de los ministerios y los establecimientos públicos, órganos periféricos que reciben comúnmente en la doctrina francesa la denominación de servicios exteriores. La situación de estos órganos administrativos en Francia no es muy diferente de la española. En principio están distribuidos siguiendo la división en departamentos, pues resultaron escasamente afectados por la reforma regional de 1964, que llevó al marco de la región las competencias de programación y estudio, sobre todo las de carácter económico, pero que mantuvo las de gestión en el escalón departamental. El fraccionamiento de estos órganos periféricos ha dado lugar a medidas que trataban de agrupar a los dependientes de cada ministerio (con la importante excepción del Ministerio de Finanzas), así como a la creación de una jefatura unificada por cada uno de ellos, llamada dirección departamental.

Por otra parte, junto a estos rasgos generales, no demasiados diferentes de la situación española, también se da una semejanza en

cuanto a la situación relativa de los órganos periféricos y la autoridad de competencia territorial general, es decir, en Francia la del prefecto. Teóricamente éste tiene grandes poderes sobre los llamados servicios exteriores, poderes reforzados en 1964, al mismo tiempo que se llevaba a cabo la reforma regional. Sin embargo, en la práctica estos servicios escapaban al control unitario del prefecto, manteniendo relaciones directas con sus ministerios, en algunos casos de pleno derecho (Justicia, Enseñanza, Hacienda, Inspección de trabajo).

b) *La región*

Frente a este binomio tradicional del departamento y el municipio, la región siempre ha presentado en Francia características distintas y una entidad mucho menor, posiblemente porque desde la Revolución la división en departamentos se implanta precisamente para romper el esquema regional del antiguo régimen. Habría que esperar a fechas relativamente recientes para que emergiera de nuevo el esquema regional en situación y circunstancias muy distintas.

De las varias ordenaciones regionales que han tenido lugar en Francia, de las que se dará cuenta de inmediato, sólo se utilizaron las antiguas regiones francesas en la del régimen de Vichy, que tuvo un carácter efímero. En 1941 se crean 18 prefecturas regionales, a las que se asignan competencias en materia de policía y asuntos económicos. Esta ordenación es sustituida con la victoria de los aliados por otra parecida, en la que los prefectos regionales reciben el nombre de comisarios regionales de la República, pero toda esta estructura desaparece al terminar la guerra.

Tiene importancia, sin embargo, como precedente de las reformas posteriores, y por ello se ha citado aquí. En efecto, la idea regional se va a recoger después, aplicándola sobre todo a las actuaciones en materia de política económica. Tres momentos son cruciales en cuanto a la región hasta la fecha de la reforma reciente: el periodo 1956-1960, en el que se emplea a efectos de programación económica, las reformas de 1964 y la legislación vigente hasta la reforma aprobada en 1972 bajo el mandato del Presidente Pompidou, si bien hay que referirse además al fallido intento de reforma del general De Gaulle.

En 1955-56 se crean las regiones de programa, llamadas desde 1960 circunscripciones de acción regional. Tras el reconocimiento

como región de la isla de Córcega (primitivamente agrupada con la de Provenza-Alpes-Costa Azul) alcanzan el número de 22, no habiéndose realizado después alteraciones de los límites ni del número de las divisiones regionales. El mapa regional francés proviene, por tanto, de esta época. Inicialmente estas regiones servían sólo de marco territorial de la política económica, aunque luego se les otorgaron también competencias para la ordenación del territorio. En todo caso, su importancia se debió siempre a que dentro del contexto regional se llevaba a cabo la distribución de los créditos estatales para inversiones.

A partir de esta situación, varios Decretos de 14 de marzo de 1964 introducen notables reformas. La región se consagra como el marco para la política de desarrollo y se crea en ella una doble estructura orgánica. De una parte se establece la figura del prefecto regional (el del departamento donde se encuentra la ciudad cabecera de la región) y se crea la Conferencia regional, formada por los prefectos del área. Uno y otra ejercen las competencias estatales ejecutivas. Junto a ellas se crea, además, la Comisión de Desarrollo Regional (CODER), con funciones consultivas, que intenta integrar a los políticos y a las fuerzas económicas de la región. Se compone de representantes de los organismos económicos (50 por 100 de la Comisión), de representantes de las colectividades territoriales (25 por 100) y de personas nombradas por el primer ministro (25 por 100).

Esta organización regional está vigente hasta 1972, pero antes de exponer las reformas de esta fecha hay que referirse al proyecto del general De Gaulle de 1969, como se sabe rechazado por los franceses al ser sometido a consulta popular mediante referéndum, lo que motivó la dimisión del general como Presidente de la República. Este proyecto tiene aún importancia, ya que en algunos aspectos presenta conexiones con la reforma ahora en curso (16).

Ante todo hay que tener en cuenta que el proyecto de 1969 pretendía un desplazamiento de los notables locales, hostiles al gaullismo, en beneficio de los nuevos sectores sociales urbanos, que se pretende también ahora sean los beneficiados y que son, sin duda, el soporte de la nueva ciudadanía (17). Sin embargo, en aquella fecha esto

(16) Véase sobre el tema BOURJOL: *Région et administration Régionale*, Berger-Levrault, París, 1970.

(17) Sigo en este punto la opinión de D'Arcy en su curso citado en nota número 13.

constituía sólo una intuición del general, pues las nuevas capas sociales, que no eran gaullistas, no apoyaron el proyecto.

Este se refería a la vez a la composición del Senado y a la región. Se concebía a esta última, siguiendo el viejo patrón francés respecto a la organización territorial, como colectividad local y al mismo tiempo como circunscripción estatal. El núcleo de la reforma era la creación de un Consejo Regional (paralelo al Consejo Municipal y al Consejo General de los Departamentos), competente para las inversiones y obras de infraestructura y para el otorgamiento de subvenciones con las mismas finalidades a los entes locales. El Consejo estaba compuesto, según el proyecto, por los diputados elegidos en la región, unos consejeros regionales elegidos por los Consejos departamentales y municipales y representantes de los organismos económicos de la región. Se trataba de aplicar a los nuevos entes regionales el mismo esquema administrativo que a los departamentos, ya que no se preveía la existencia de un aparato administrativo propio ni de funcionarios regionales, utilizándose a los efectos necesarios el personal y el aparato estatal. Para el Senado se diseñaba en el proyecto una composición análoga a la de los Consejos Regionales, lo que posiblemente fue el motivo principal del resultado negativo del referéndum.

Con esto llegamos a la legislación vigente hasta la actual reforma, es decir, a la Ley de 5 de julio de 1972, mucho más prudente en sus innovaciones. En su carácter de circunscripción estatal, la región mantenía en la práctica las mismas instituciones que ya existían desde 1964. Pero se atribuía además a las regiones la condición de establecimientos públicos, con la función de promover el desarrollo regional (18). En este concepto el órgano directivo era el Consejo Regional, compuesto en su mitad por los diputados y senadores elegidos en la región, en un 3 por 100 por representantes de los Consejos Generales de los Departamentos, y en el 20 por 100 restante de representantes de los grandes municipios. Se trataba, por tanto, al parecer, de apaciguar a los notables hostiles al proyecto de 1969.

El Consejo tenía competencia consultiva respecto al Estado, participaba en la financiación del equipamiento en la región y, sobre todo, llevaba a cabo las inversiones en obras de infraestructura ne-

(18) Nótese que ello significa un uso de la noción de establecimiento público muy diferente del que se le ha dado en España, donde, en principio, los establecimientos públicos tienen la condición legal de organismos autónomos. Como es sabido, tales organismos no son, en principio, de carácter territorial.

cesarias para las entidades locales. Ello nos indica el carácter real de la región, concebida como un órgano complementario del Estado y de las entidades locales, especialmente en materia de inversiones. En efecto, aportaba fondos a los proyectos de inversión, tanto del Estado como de los entes locales. A estas inversiones deben unirse las realizadas por el establecimiento público regional con su propio presupuesto.

Aunque entendida de este modo, la región estaba lejos de ser el nuevo marco de participación a que aspiraba De Gaulle, no obstante ha venido dando importantes signos de vitalidad (19). Sus competencias se han ampliado en el marco de la política regional, extendiéndose no sólo a la colaboración en la ejecución de los planes económicos, sino, además, a la ayuda a las empresas y a la puesta en práctica de proyectos de urbanismo por medio de contratos en los que el establecimiento regional aportaba hasta el 60 por 100 del coste.

Sin embargo, no se oculta a ningún observador que las estructuras regionales no son demasiado sólidas en comparación con las departamentales. Aunque la región venga siendo el marco adecuado para las inversiones, la gestión sigue siendo competencia de los municipios y de los servicios departamentales, lo que en ocasiones arrastra la decisión a favor del departamento, incluso en materia de inversión.

B) *La situación en la práctica*

Aunque era indispensable partir de la situación anterior a la reforma, no se oculta al autor de estas páginas que la crónica seca de los datos legales no es suficiente para obtener una visión de la realidad. Por ello es necesario completarla con unas reflexiones sobre la situación en la práctica.

a) *Las relaciones entre representantes políticos y Administración*

La comprensión más real del juego de fuerzas existente debe partir de la sólida situación de la Administración municipal francesa. A pesar de la inadecuación de las estructuras y del extremo fraccionamiento de los municipios, parece que existe una gran con-

(19) Sobre la experiencia regional francesa bajo la vigencia de la Ley de 1972, véase CHEVALLIER: *Le pouvoir régional*, Presses Universitaires de France, París, 1982, y DUMAS: *Les rapports de la région et du département*, ejemplar mecanografiado, comunicación presentada al coloquio citado en nota, 14.

fianza de los franceses en las personas que gestionan los entes locales (20). Por ello está claro que no se puede atacar de frente a los políticos locales, extremo que se vio de modo patente en el fracaso del referéndum de 1969.

Interesa, por tanto, tener en cuenta quiénes son estas personas y cuáles son sus relaciones con las autoridades estatales. Apenas se adentra uno en esta cuestión (21) se advierte que la situación es bien distinta de la que se deduciría de la simple lectura de los textos legales y que gracias a ello se ha soportado durante muchos años una centralización tan rígida.

Ante todo hay que advertir que las autoridades estatales (prefecto y servicios exteriores u órganos periféricos) se encontraban integradas en el medio local. La centralización resultaba atemperada de este modo por las buenas relaciones existentes que llevaban a adaptar a las circunstancias locales las instrucciones recibidas de París. Ello aligeraba considerablemente la tutela técnica. En cuanto a la tutela administrativa, la situación podía llegar a invertirse en la práctica, de modo que en vez de un control podía resultar un asesoramiento, sobre todo en los municipios rurales. En muchas ocasiones, antes de realizar un acto se consultaba al prefecto, y en la práctica muy rara vez anulaba éste una decisión de los municipios.

Pero el acuerdo entre elegidos y funcionarios iba más allá, suponiendo una red compleja, en la que estaban implicados los funcionarios de los órganos periféricos, los consejeros generales de los departamentos y los alcaldes. Estos últimos, ante la carencia de técnicos municipales, podían dirigirse y se dirigían de hecho a los órganos periféricos solicitando los servicios de los funcionarios estatales, servicios que eran remunerados. Naturalmente esto creaba una red de intereses mutuos, en los que los alcaldes, si bien pagaban, conseguían un buen acceso a los servicios estatales. No era de menos importancia el papel de los consejeros generales de departamento. Su situación les permitía ejercer buenos oficios para obtener de los servicios estatales subvenciones o créditos a los municipios de su cantón.

(20) SADLAN, en la obra citada en la nota núm. 14.

(21) Sigo en este punto, una vez más, la exposición de D'Arcy en su curso citado en nota núm. 13, apoyada sin duda en la bibliografía que allí se indica. En todo caso, debe advertirse que se trata de un tema clásico en la bibliografía sobre los entes locales en Francia, desde el punto de vista de las Ciencias administrativas, sobre todo en su enfoque sociológico.

En resumen, había una red de acuerdos entre el prefecto y los órganos periféricos y los alcaldes y consejeros generales de los departamentos, que suavizaba notablemente los engranajes, en apariencia rígidos, de la centralización. Unos y otros estaban cómodos con esta situación, que permitía el ejercicio de un gran poder a los notables, sobre todo en las zonas rurales, donde los pequeños municipios son mayoría.

Estos notables forman parte generalmente de una pequeña burguesía, que es o pretende ser apolítica en cuanto a los grandes problemas nacionales. Se trata de personas que ejercen profesiones agrícolas, de pequeños industriales o de profesionales liberales que tienen todos ellos el suficiente prestigio en su medio como para ser elegidos sin vincularse a un partido nacional. Sus intereses, sin embargo, los inclinan hacia la derecha y son quizá estos intereses los asegurados por la entente con los prefectos y los órganos periféricos. Pero los intereses inclinados a la derecha no se corresponden siempre con la ideología, que puede inclinarse hacia el centro o el centro-izquierda. En todo caso, lo cierto es que la derecha siempre ha pretendido durante los últimos años presentar las elecciones locales como apolíticas, mientras que la izquierda, hasta fecha bien reciente, ha pretendido utilizarlas para medir la temperatura política nacional y de ahí las transformaciones de que daremos cuenta de inmediato.

Nótese, en cambio, que este esquema de acuerdo básico entre elegidos y funcionarios, sólidamente establecido en cuanto al departamento y los municipios, no se aplica o se aplica sólo limitadamente al escalón regional. Los elegidos locales, sobre todo los alcaldes, se desinteresan del tema, bien porque tengan menos acceso a los servicios regionales, bien porque se sienten cómodos en el cuadro de relaciones del departamento.

b) *Las nuevas aspiraciones de participación*

Existía, pues, una situación de centralismo administrativo en Francia, pero este centralismo permitía un funcionamiento efectivo del Estado con el que se encontraban satisfechos los políticos y, en definitiva, los administrados, aunque la crítica al Estado y a sus agentes forme parte desde hace largo tiempo de la cultura popular francesa. Adviértase que, a diferencia del español, el ingrediente fundamental de este centralismo era de carácter administrativo, ya que sus protagonistas eran funcionarios (el prefecto, los directivos de los órganos periféricos).

Pero este esquema ha sufrido modificaciones recientes, en las que han influido tantos factores estrictamente administrativos (la mayor importancia del escalón regional) como sobre todo factores sociales y políticos. El desarrollo económico de las últimas décadas ha dado lugar a la aparición de nuevas capas sociales urbanas, como antes se ha dicho, que dominaban el contexto y estaban lejos de responder a la situación de los notables. El viejo equilibrio de los elegidos y los funcionarios, propio más bien de los municipios rurales, no se daba ya, en buena parte porque éstos representan cada vez menos en el conjunto del país. Aunque existen todavía en Francia 32.000 municipios de menos de 2.000 habitantes, en ellos sólo viven 14 millones de franceses.

Por eso, en las zonas de mayor densidad urbana no era imposible que se invirtiese la situación tradicional y que las grandes figuras políticas que dominaban las alcaldías tuvieran de hecho un poder mayor que el del prefecto, siendo sin duda un dato fundamental junto a su poder político la importancia de las grandes ciudades como organizaciones administrativas. Las mismas consideraciones pueden extenderse a los presidentes de Consejos Generales de Departamento, a pesar de sus escasos poderes administrativos, cuando eran grandes figuras políticas. Por otra parte, sin duda los consejeros generales de los departamentos provenientes de los partidos de izquierda eran menos dóciles a la voluntad de los funcionarios.

Con esta alusión a los partidos de izquierda se está apuntando ya a los factores políticos de la transformación. No hay que olvidar que, como se ha subrayado antes, la izquierda viene tendiendo en Francia a politizar las elecciones locales, por lo que cabe pensar que las modificaciones de la situación obedezcan en parte a un cambio de la opinión pública, tanto más cuanto que puede pensarse que las nuevas capas sociales urbanas son en principio favorables a los partidos de izquierda.

A este efecto las investigaciones recientes sobre los entes locales en Francia (22) han demostrado que en el caso de los consejeros generales de departamento y de los alcaldes de ciudades de más de 2.000 habitantes, el acceso a dichos puestos se obtiene en buen nú-

(22) GARRAUD: *Le personnel politique local français: permanence ou changement?*, comunicación al coloquio citado en nota núm. 14, y los trabajos de MABILEAU, SADRAN y D'ARCY y sus colaboradores: en *Administration et politique sous la V^{ème} République*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1981, páginas 257 y ss.

mero de casos a partir de la militancia en sindicatos o formaciones políticas de izquierda, a diferencia de lo sucedido en la situación tradicional, en la que el acceso se realizaba como consecuencia de un *status* socio-profesional. El aumento reciente de la importancia de los partidos de izquierda influye mucho, por tanto, en la modificación de la situación tradicional como lo muestra el que la victoria de las izquierdas hasta las últimas elecciones locales, celebradas ya bajo el Gobierno socialista, llevase al poder en las colectividades territoriales a buen número de profesores y pequeños funcionarios, militantes de los partidos socialista y comunista. El reclutamiento de este tipo de militantes reflejaba en los partidos la evolución de la sociedad francesa (23).

De este modo, en vísperas de la reforma existían en Francia unas nuevas capas sociales urbanas, ajenas al viejo equilibrio entre el prefecto y los notables, que veían con hostilidad el predominio burocrático y que eran el principal soporte de los partidos de izquierda, entre ellos destacadamente del partido socialista. A su vez, los partidos de izquierda reflejaban la evolución social, estaban fuertemente interesados en los problemas locales que habían procurado politizar, y hacían suyas las aspiraciones de participación de las nuevas capas sociales urbanas.

2. Propósito y planteamiento de la descentralización

En este contexto político y social hay que situar las medidas de reforma adoptadas por el Gobierno francés, es decir, la gran operación política de la descentralización que se plasma en varios textos legales.

Antes de entrar en el contenido de la reforma, veamos primero brevemente el propósito de la misma según las manifestaciones de los políticos y la sucesión de medidas adoptadas, lo que permitirá tomar conciencia del modo específico en que ha sido planteada la operación compleja de la descentralización francesa.

A) El propósito de la reforma

No está de más advertir inicialmente que la descentralización es abordada por el Gobierno socialista francés desde los primeros mo-

(23) GARRAUD, *op. cit.* Advierte, sin embargo, este autor que la renovación de las élites francesas se hace lentamente. Los notables locales (profesionales liberales, industriales, propietarios agrícolas) siguen siendo mayoría, aunque su número haya disminuido en conjunto.

mentos de su mandato, con poca diferencia de fechas respecto a las discutidas nacionalizaciones. Por lo demás, se entiende que la descentralización va a dar o a devolver a los franceses la posibilidad de gestionarse y administrarse a sí mismos en contraposición a la situación anterior.

Para comprobar esto nada mejor que seguir la línea de pensamiento de los políticos a través de los discursos oficiales, la cual nos muestra no sólo el propósito de la reforma, sino también la imagen que se pretendía dar de la misma.

Ante todo conviene recordar que las actuaciones del nuevo Gobierno llegado al poder en 1981 muestran su deseo de favorecer la participación ciudadana en la vida diaria, al mismo tiempo que fomentar la iniciativa y la responsabilidad de los elegidos. En estos términos se expresaba el 10 de julio de 1981 el primer ministro Pierre MAUROY (24), que hablaba además de la creación de una «nueva ciudadanía», en virtud de la cual se entregaría el Estado a los ciudadanos.

Es evidente la relación íntima de este planteamiento con las aspiraciones de los grupos sociales urbanos que se han mencionado aquí antes, a los que se ofrece la participación. La legislación descentralizadora es un instrumento para llevarla a la práctica, como lo demuestra la coherencia del planteamiento citado con la presentación política del primer proyecto de ley sobre derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones. Se hablaba en esta ocasión de la necesidad de transformar profundamente las estructuras políticas y administrativas, redistribuyendo poderes entre el Estado y los entes locales, lo que se entendía iba a constituir un acto de confianza en los franceses (25).

A su vez, esta manifestación era coherente por completo con otra posterior (26), según la cual la centralización había dado lugar a una Administración y una reglamentación estatales mezquinas y burocráticas y a un dirigismo agobiante para los elegidos y las empresas.

Nótese la consecuencia rigurosa entre los textos políticos citados. Se trata de crear una nueva ciudadanía mediante la responsabilidad de los políticos y la participación de los administrados, y

(24) Discurso de investidura ante la Asamblea Nacional.

(25) Discurso de Gaston DEFERRE, ministro del Interior y la Descentralización, en la presentación del proyecto a la Asamblea Nacional el 16 de julio de 1981.

(26) Discurso de DEFERRE durante el primer debate sobre el proyecto en la Asamblea Nacional.

para ello una de las primeras medidas a adoptar es una reforma de estructuras administrativas en cuanto a las relaciones Estado-entes locales. Pero más importante aún que este propósito favorable a los nuevos grupos y a los políticos elegidos es el objeto contra el que se diseña la reforma: la Administración central francesa.

La descentralización se presenta así como el resultado de la tensión entre las aspiraciones de una sociedad transformada y la vieja Administración central. Ya veremos a lo largo de este trabajo hasta qué punto se ha logrado y se ha mantenido este propósito inicial.

B) *Las medidas legales adoptadas*

Esta operación compleja, destinada a alterar las reglas del juego entre el Estado y la sociedad francesa, no se intentaba abordar de una sola vez. El paso inicial fue la Ley de 2 de marzo de 1982, sobre derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones, texto cuya promulgación se retrasó al haberse presentado contra él una demanda de inconstitucionalidad. Pero al depositar el proyecto de esta ley ante la Asamblea Nacional, el Gobierno anunció un calendario legislativo, en el que, además de mencionarse la refundición de numerosos textos de carácter técnico, se había previsto que en el plazo de un año se presentarían tres proyectos sobre competencias de los entes locales, estatuto de los funcionarios locales y los elegidos, y participación de los ciudadanos. En cambio, se daba un plazo de dos años para la presentación de un proyecto sobre distribución equitativa de recursos financieros entre las colectividades territoriales.

Este calendario, ya incumplido (27), suponía realizar la reforma mediante leyes sucesivas no vinculadas unas a otras, es decir, mediante una técnica jurídica que ha sido llamada de la legislación folletín (28). Ello ofrece sin duda ventajas para el Gobierno, al permitirle actuar gradualmente, pero también supone que el *tempo* de la reforma es lento, haciendo posible que las circunstancias cambien durante el período en que el proceso está abierto.

En todo caso esto significa que se trata, por así decirlo, de una reforma de tracto sucesivo, por lo que el presente trabajo ha de centrarse sobre los grandes textos promulgados hasta ahora. Son éstos:

(27) Pues una vez transcurridos dos años no se han presentado los dos últimos proyectos a que se alude en el texto, al menos según las noticias de que dispone el autor de estas páginas.

(28) CHAPUISAT: *La repartition des competences*, Commentaire de la Loi 83-8 du 7 janvier 1983, «L'Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 2, 1983, p. 82.

la ya citada Ley de 2 de marzo de 1982, sobre derechos y libertades de los entes locales, y la Ley de 7 de enero de 1983, sobre distribución de competencias entre dichos entes locales y el Estado. Conviene referirse a ellas de forma conjunta en los apartados siguientes, mencionando además otras normas complementarias, pero siempre sin olvidar que se trata de un proceso abierto que debe ser completado por disposiciones posteriores (29).

3. Contenido de la reforma

A) *El municipio. Desaparición de la tutela y nuevas competencias*

El municipio es posiblemente el ente local menos afectado por la reforma, ya que no recibe transferencias de órganos ni de servicios. Es decir, la organización municipal sigue siendo la ya conocida, basada en la articulación entre el alcalde y el Consejo comunal. En términos generales, la situación municipal, considerada en sí misma, no se modifica, por lo que ha podido afirmarse que se trata del ente local menos favorecido por la Ley de 1982 y las normas sucesivas (30).

Ahora bien, esto sólo significa que las reformas son mucho más importantes en los otros espacios territoriales, por lo que las afirmaciones anteriores sólo son ciertas en términos comparativos. Lo que se ha modificado profundamente ha sido la situación relativa del municipio respecto al Estado y las demás entidades territoriales.

Ante todo hay que tener en cuenta que en virtud de las disposiciones de la Ley de 1982 ha desaparecido la tutela, tanto la administrativa como la financiera y la técnica. Esto sería de por sí una

(29) Entre las normas complementarias ya dictadas, cabe destacar el Decreto de 15 de marzo de 1982, por el que se aprueba la Convención tipo departamental para desarrollo de la Ley de 2 de marzo y el Decreto de 10 de mayo de 1982 sobre el comisario de la República.

Se han dictado asimismo las leyes especiales de 2 de marzo de 1982 para Córcega, de 19 de noviembre de 1982 sobre elección de consejeros municipales por franceses residentes en el extranjero, de 31 de diciembre de 1982 sobre elección de miembros del Consejo de París y de los Consejos municipales de Lyon y Marsella, y de la misma fecha de 31 de diciembre de 1982, sobre organización de las regiones de Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión.

De especial importancia es la Ley de 22 de julio de 1982, relativa al control de legalidad sobre los actos de las autoridades locales.

Encontrándose en prensa este artículo se aprueba por la Asamblea francesa la segunda Ley de distribución de competencias, de 7 de julio de 1983. Téngase en cuenta a efectos del resumen de la situación que se hace más abajo.

(30) SADRAN, en *op. cit.*, en nota núm. 14. Véase también MOREAU: *La Commune et la loi du 2 mars, 1982*, «L'Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 5, 1982, pp. 307 y ss.

gran transformación si se entendiera de forma radical y absoluta, pues se habría logrado esa mayoría de edad de los municipios. Pero conviene detenerse en el significado de la medida.

En cuanto a la tutela administrativa, la supresión en virtud de la ley equivale a que los municipios ya no estén sometidos a la potestad del prefecto para anular cualquier tipo de actos administrativos. Se trataría, pues, de dejar sin efecto uno de los mecanismos más eficaces de centralización y con ello de invalidar un punto importante del sistema administrativo francés. Este era sin duda el propósito del Gobierno y de la mayoría parlamentaria y, en consecuencia, el texto aprobado por la Asamblea Nacional el 28 de enero de 1982 había previsto que, una vez realizados, los actos fuesen inmediatamente válidos sin perjuicio de que se comunicasen al prefecto (ahora comisario de la República), lo que proporcionaba a la autoridad estatal la información necesaria para entablar una demanda ante la justicia administrativa, pero impedía un control *a priori* (31).

No obstante, en este punto se planteó una importante dificultad, que, al menos para el lector español, indica cuáles son los límites de esta supresión de la tutela. El artículo 72 de la Constitución francesa otorga competencia a los delegados del Gobierno en los departamentos y territorios para asegurar los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes. Invocando este artículo se presentó una demanda ante el Consejo Constitucional (lo que demoró la publicación de la ley), el cual falló en contra del proyecto en este punto. En consecuencia, el texto fue modificado en el sentido de que los actos no son ejecutivos hasta su comunicación al representante del Estado, disponiendo éste de un plazo de dos meses para dirigirse al Tribunal administrativo (32). Puede verse, por tanto, que la descentralización tiene sus límites, que provienen en este caso de la interpretación dada a la Constitución francesa.

Se modifica igualmente la llamada tutela financiera, correspondiendo ahora el control en última instancia a unos Tribunales regionales de Cuentas (33).

(31) De hecho, como se ha dicho más arriba en el texto, el prefecto utilizaba raras veces sus poderes jurídicos, actuando normalmente por la vía de las relaciones informales.

(32) Véase BOULOUIS: *Commentaire des décisions du Conseil Constitutionnel*, «L'Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 5, 1982, pp. 303 y ss. La materia ha sido regulada de nuevo con posterioridad por la importante Ley de 22 de julio de 1982.

(33) Véase GAUDEMET: *Les chambres régionales des comptes*, «L'Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 2, 1982, pp. 102 y ss. En el derecho positivo, véase sobre el tema la Ley de 10 de julio de 1982.

Por último, se suprime asimismo la tutela técnica, que quizá es lo que más dificultades plantea en la práctica, dado el viejo hábito de los municipios de actuar siguiendo las indicaciones del Estado. La supresión de este tipo de tutela implica que los municipios aplican e interpretan libremente las leyes y decretos sin estar sometidos a las numerosas instrucciones y circulares de los Ministerios, recibidas hasta ahora a través de los antiguos prefectos.

Esta nueva mayoría de edad de los municipios va acompañada, según la Ley de 7 de enero de 1983, de la asignación de nuevas competencias, entre las que deben destacarse las que adquieren en materia de urbanismo. Los municipios han de elaborar los planes y demás documentos de ordenación urbana, y son ahora competentes para otorgar los permisos de construcción (34). Por otra parte, además de estas competencias en materia de urbanismo, la nueva legislación añade otras a las que ya venían siendo ejercidas por los municipios. Se trata, sobre todo, de actuaciones en materia de vivienda y de desarrollo económico y social. Especialmente interesantes son las que se refieren a esta última cuestión, encaminadas sobre todo a la creación de nuevos empleos y a la prestación de ayudas a las empresas con dificultades. Sin embargo, la acción en estos campos continúa siendo limitada. La competencia está atribuida al Estado, aunque se permite la intervención municipal siempre que se respeten la libertad de industria y comercio y las directrices del Plan económico.

Por último, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la Ley de 7 de enero de 1983, se asignan a cada nivel territorial bloques de competencias y se prohíben las relaciones de subordinación entre ellos. No obstante, hay que tener en cuenta la dependencia encubierta que puede establecerse como consecuencia de la solicitud y el otorgamiento de subvenciones.

B) *El departamento* (34)

Si en el caso del municipio la nueva legislación descentralizadora persigue sólo que estas entidades locales actúen de forma libre y responsable en el marco de las leyes, el departamento, en cambio,

(34) Véase AUBY: *La nouvelle organisation departamentale*, «L'Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 5, 1982, pp. 331 y ss.

En la exposición del texto, se siguen fundamentalmente los textos legales, aunque enriquecidos con los comentarios que me hicieron los profesores D'ARCY, DOMENACH y GLEIZAL, del Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, a quienes agradezco cordialmente su ayuda.

ha sufrido mayores transformaciones, tanto en su concepto de división del Estado como en su carácter de colectividad local.

a) *Nueva situación y denominación del prefecto. El comisario de la República*

Desde el punto de vista orgánico, y teniendo en cuenta el cuadro general de las instituciones francesas, la novedad más llamativa de la reforma quizá sea el desplazamiento de los prefectos, columna vertebral de la organización territorial francesa, que además cambian su denominación por la de comisarios de la República. Este cambio de nombre no carece de importancia, pues señala la voluntad de alterar el equilibrio de las relaciones existentes. Sin duda, el término prefecto evocaba en los franceses el ejercicio de la autoridad al viejo estilo.

Con todo, más importantes que los nombres son, desde luego, las realidades del poder administrativo. En este punto parece que se ha intentado conseguir un nuevo equilibrio en el sentido de que la pérdida de poder del antiguo prefecto sobre los entes locales se procura compensar robusteciendo sus competencias en cuanto a los servicios del Estado.

En efecto, los ahora llamados comisarios de la República tienen unos poderes de tutela administrativa sobre los municipios bastante matizados respecto a la situación anterior, aunque la decisión del Consejo Constitucional ha evitado que disminuyan hasta el extremo previsto en el proyecto, luego convertido en la Ley de 1982. Pero, sobre todo, han perdido su carácter de autoridad ejecutiva del departamento como ente local, al traspasarse sus poderes de este tipo a la figura de los presidentes de los Consejos Generales, a los que se dedica el apartado siguiente. Ello no significa sólo perder un puesto formal, sino que lleva consigo además que el representante del Estado ya no elabora el presupuesto del departamento ni lo administra y, en consecuencia, no dispone de las subvenciones de dicho departamento a los municipios, aunque conserva las del Estado.

Por el contrario, la nueva legislación trata de reafirmar los poderes del comisario de la República como autoridad estatal. Así, la Ley de 1982, y sobre todo el Decreto de 10 de mayo del mismo año, enuncian en los términos más enérgicos que representa a cada uno de los ministros y dirige los servicios del Estado en el departamento. Esta declaración, aunque en definitiva no hace más que confirmar

el principio existente en teoría según la legislación anterior, pone fuertemente el acento sobre las potestades del comisario de la República como superior jerárquico de los órganos periféricos o servicios exteriores del Estado en el departamento. Ya veremos, sin embargo, hasta qué punto es posible ejercer estos poderes en la práctica.

En cuanto a las atribuciones que ejercen directamente los representantes del Estado, a más de esta representación general, consisten en el mantenimiento del orden público y las relaciones del Estado con los entes locales, así como en ocuparse de las materias que no siendo competencia del departamento como ente local, sean de interés para varios municipios y excedan de los poderes de éstos.

b) *El ejecutivo del departamento como entidad local. El presidente del Consejo General y los servicios a sus órdenes*

Si para un observador extranjero lo más llamativo de la reforma es la situación de los antiguos prefectos, que fueron modelo de Europa durante más de siglo y medio, quizá para los franceses la novedad mayor junto con las relativas a la región sean los nuevos poderes del presidente del Consejo General, que recuerdan de alguna manera a los presidentes de Diputación españoles.

El presidente del Consejo, elegido por el Consejo General, actúa a todos los efectos como órgano ejecutivo del departamento como entidad local. La Ley de marzo de 1982 especifica no sólo que prepara y ejecuta las decisiones del Consejo General, sino además que ordena los gastos del departamento y que gestiona y administra el dominio público del mismo.

En definitiva, todo ello equivale a crear en el departamento un segundo poder administrativo, que está en manos de los «grandes elegidos», y no en las del antiguo prefecto, normalmente en funcionario del Estado. A través del presupuesto y las subvenciones, esto modifica las relaciones con los municipios. Pero no hay que olvidar que en la situación anterior el departamento era teóricamente competente para todos los asuntos de su interés, si bien para la ejecución de las decisiones utilizaba los servicios de la Prefectura o los demás servicios exteriores del Estado. Naturalmente esta situación también se mantiene ahora y en un doble sentido, lo que abre un importante problema respecto a los servicios exteriores.

Por una parte, éstos deben ejecutar las órdenes del presidente del Consejo en cuanto a los asuntos de interés del departamento. Por otra, en virtud de la Ley de enero de 1983 deben transferirse al

departamento una serie de competencias estatales y con ellas, en su día, los órganos y servicios correspondientes.

En cuanto al primer punto ya se establecía en la Ley de marzo de 1982 la posibilidad de que el presidente dispusiera de los órganos exteriores o servicios periféricos, lo que fue desarrollado por dos Decretos de 15 de marzo de 1982 (aprobando una Convención tipo departamental) y de 13 de abril del mismo año, sobre puesta a disposición del presidente de los servicios del Estado en el departamento. En cuanto a las competencias transferidas por el Estado, se trata sobre todo de las cuestiones de desarrollo económico, urbanismo, vivienda y formación profesional. Pero respecto a este grupo de cuestiones estamos sólo ante una situación de futuro. Es necesario un decreto para transferir cada una de las competencias, ya que la Ley de febrero de 1983 no es de aplicación inmediata. Publicados en el futuro esos Decretos deberá firmarse una Convención entre el Estado y los departamentos, pero mientras esto no se haga los servicios que gestionaban la competencia quedan igualmente a disposición del presidente del Consejo General.

Fácilmente se comprende que todo ello deja en una situación ambigua a los órganos exteriores o servicios periféricos, lo que constituye uno de los grandes problemas abiertos de la reforma. Por lo demás, el desplazamiento de parte del poder del antiguo prefecto al presidente del Consejo General ha hecho que inmediatamente surja en torno a éste un equipo político directivo. No se alude al vicepresidente o vicepresidentes, mencionados por la Ley de marzo de 1982, sino al equipo personal a las órdenes del presidente. El secretario general del departamento, el jefe del Gabinete, el director de Servicios Departamentales, son ahora importantes figuras que actúan a las órdenes del presidente y que en ocasiones llevan los asuntos en la práctica, cuando aquél es un «gran elegido» que acumula sus funciones con las de parlamentario, lo que es normal en la vida política francesa.

No es extraño, por tanto, que ante este desplazamiento del poder diversos funcionarios del cuerpo prefectoral hayan pasado a la situación de excedencia y se encuentren ahora al servicio de los Consejos Generales, sobre todo cuando están dominados por la oposición política. Esto explica, al menos en parte, que las perturbaciones no hayan sido demasiado grandes, pues nadie está en mejores condiciones que ellos de conocer los engranajes del funcionamiento administrativo.

c) *La región y sus competencias*

Vengamos ahora al tercer espacio territorial, es decir, a la región, donde podrían proyectarse las nuevas aspiraciones de descentralización.

Nos encontramos aquí ante una situación curiosa, en la que se establecen importantes principios que resuelven en la letra de la ley un debate abierto desde hace muchos años en la vida política y administrativa francesa. Pero hay que decir inmediatamente que el legislador ha sido más que cauto al programar la aplicación de estos principios.

La región ha pasado a ser de pleno derecho una entidad local, administrada por el Consejo Regional y su presidente, por lo que se reproduce en este nivel la estructura departamental. En los términos de la Ley de marzo de 1982, sus funciones son amplísimas, ya que se extienden a la promoción del desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y a la ordenación de su territorio (35). Junto al Consejo Regional se crea además un Comité Económico y Social con importantes funciones consultivas, sobre todo en materia de planificación económica.

Por otra parte, se aplican a la región disposiciones análogas a las ya vistas para el departamento. Su competencia se amplía y los servicios del Estado son puestos a la disposición del presidente del Consejo Regional, tanto de inmediato para la ejecución de los acuerdos (36) como en su momento para el ejercicio de las competencias que sean efectivamente traspasadas.

Pero salvo la creación del Comité Económico y Social, la reforma no tiene una aplicación inmediata. Se ha preferido actuar sobre la situación anterior. Las Leyes de marzo de 1982 y enero de 1983 no alteran el mapa regional. Por otra parte, dichas normas (sobre todo el artículo 60 de la primera) mantienen la aplicación, con algunas modificaciones, de la legislación de 1972. Hasta que no se celebren elecciones para los Consejos Regionales, cuyos miembros han de ser designados por sufragio universal directo, las regiones continúan siendo establecimientos públicos. En este sentido, el citado

(35) Artículo 59 de la Ley. Véase SADRAN: *La région en devenir*, «L'Actualité Juridique. Droit Administratif», núm. 5, 1982, pp. 339 y ss.

Sobre los Comités económicos y sociales regionales, inmediatamente citados en el texto, véase el Decreto de 11 de octubre de 1982.

(36) Véase sobre el tema el Decreto citado en nota núm. 29.

artículo 60 de la Ley de 1982 viene a ser una especie de disposición transitoria.

En cuanto a la Ley de 1983, si bien contiene una serie de preceptos relativos a la competencia regional, pone el énfasis en los problemas del departamento y no en los de la región (37). La reforma regional está, pues, enunciada y aprobada por la ley, pero se encuentra aún lejos de ser llevada a la práctica.

4. *La situación actual*

Hasta aquí se ha hecho una especie de crónica general del contenido de la reforma, siguiendo principalmente el texto de las Leyes de marzo de 1982 y enero de 1983. Ahora debemos volver sobre la situación presente, examinando fuera del cuadro legal estricto el cambio que ha supuesto la reforma y las numerosas cuestiones que continúan abiertas.

A) *Permanencia y cambio tras la reforma*

Puede decirse que, después de la nueva legislación, no se está ya ante el viejo esquema centralista napoleónico. El control sobre los municipios ha disminuido y ahora son ellos los que interpretan las leyes y reglamentos generales. Ha surgido un nuevo e importante poder local en los departamentos, que sin duda da lugar a la aparición de una nueva capa de la clase política francesa en torno a los presidentes de los Consejos Generales y que ha de colaborar con el Estado en la puesta en práctica de importantes cometidos de las Administraciones públicas. La elaboración y ejecución de los presupuestos de los departamentos puede modificar las viejas redes tendidas en torno al otorgamiento de subvenciones. Todo ello ha sido señalado, si se me permite la expresión, por el cambio de nombre del prefecto, convertido en comisario de la República con unos poderes disminuidos. Se han alterado algunas reglas del juego de las relaciones entre el Estado central y los entes locales y en consecuencia se ha alterado el juego mismo. Por último, la región, tras muchos años de controversia, ha adquirido el carácter de ente local.

Además de todo ello, la legislación, especialmente la Ley de enero de 1983, ha roto con alguno de los criterios anteriores. En cuanto a la competencia de los entes locales se ha prescindido de la cláusula general, que remitía al interés, y se han establecido bloques de com-

(37) En este sentido, CHAPUISAT, *op. cit.*, en nota núm. 28, p. 83.

petencias, aunque se ha demorado la puesta en ejecución de este principio hasta que las competencias sean efectivamente transferidas. Por otra parte, se ha instaurado un sistema de relaciones verticales entre el Estado y los distintos tipos de entes locales, acompañado de un principio de responsabilidad conjunta en algunos temas genéricos, como la ordenación del territorio, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la calidad de vida.

Sin embargo, a pesar de la realidad de cuanto se ha dicho, cabe preguntarse si la reforma ha transformado en la medida deseada la situación política y administrativa francesa, cuál es su significado y si se están logrando o siquiera manteniendo sus propósitos iniciales.

Para ello puede partirse de tres hipótesis formuladas por uno de los más destacados autores franceses que han trabajado sobre el tema (38). Según la primera de ellas, la reforma cambia las cosas en la legislación, pero no en la realidad. Se limita a legalizar la situación de hecho en los departamentos más importantes y en los grandes municipios, donde los políticos de prestigio dominaban la situación a pesar de los poderes legales del prefecto. En cuanto a las zonas rurales, donde los notables estaban cómodos con la tutela del prefecto, tampoco se modifica de hecho gran cosa la situación al desaparecer la vieja tutela, pues basta con que el representante del Estado advierta al municipio de que piensa dirigirse al contencioso.

Una segunda hipótesis, más próxima a la versión oficial inicial, sería que la reforma modifica el juego de fuerzas en beneficio de los elegidos y en perjuicio de la Administración. Pero posiblemente esta hipótesis infravalora los aspectos de personal, ya que en todo caso hay que contar con un *staff* dirigente a las órdenes del presidente del Consejo General del departamento cuando éste no se apoye directamente en los servicios exteriores. Es decir, siempre hay que contar con la Administración, sea ésta una nueva e improvisada o la ya conocida, que continúa presente a través de la actuación de los servicios exteriores cuando no a causa de que pasan al entorno de los políticos locales antiguos miembros del cuerpo prefectoral.

Una tercera hipótesis, quizá más equilibrada, consiste en entender que la reforma supone diseñar un nuevo sistema de relaciones entre el Estado y el medio político y administrativo local, en el que se re-

(38) MENY, en la primera de sus obras citada en nota núm. 15.

fuerza la situación de los políticos elegidos, se aligera la tutela y se disminuye el poder de los representantes del Estado respecto a los entes locales, aumentándolo en cambio en cuanto a los servicios exteriores u órganos periféricos.

Si sometemos a crítica estas hipótesis (con todas las reservas propias de la situación de un observador extranjero), quizá obtengamos una idea de lo que cambia y lo que permanece tras la reforma descentralizadora.

En cuanto a la primera hipótesis, no puede desecharse sin más la opinión de que la reforma no cambia demasiado en las zonas rurales y que en algunas zonas urbanas se limita a consagrar una situación ya existente. Pero quizá esto sólo prueba que la reforma es acorde con las transformaciones sociales, sin duda desiguales en unos contextos y en otros. En todo caso, no puede negarse que se han alterado las reglas del juego de relaciones en todas las zonas del territorio francés. Ello no resulta invalidado porque en ciertos sitios ya fueran poderosos los políticos locales, pues ciertamente ahora lo son en todas partes con el respaldo formal de la nueva legislación. Debe retenerse, por tanto, como un dato básico este aumento de poder, aunque hay que advertir que ello no coincide ni mucho menos con que exista una participación mayor de las nuevas capas sociales urbanas.

En cuanto a la segunda hipótesis, hay que convenir que su identificación lineal con la tesis oficial la hace demasiado sospechosa. Sin duda es cierto que la Administración ha perdido poder, pero esta afirmación sólo puede mantenerse si se identifica la Administración con el antiguo prefecto. Es claro que ello resulta muy importante dada la posición central de los prefectos en el sistema anterior, pero es evidente también que la Administración francesa es mucho más que los prefectos. No sólo hay que tener en cuenta a éstos y a los grandes burócratas de París. Los funcionarios que se encuentran al frente de los servicios exteriores forman parte también de la Administración, y no cabe duda de que en el momento actual son un factor decisivo, en cuanto al significado de la reforma.

Con ello llegamos a la tercera hipótesis, que antes se calificó de más equilibrada. Ciertamente hay que retener de ella, como en el caso de las anteriores, el aumento de poder de los políticos locales elegidos, no siendo despreciable además el factor del aligeramiento de la tutela, al menos en las zonas urbanas. Pero esta tercera hipótesis presenta, como la segunda, el flanco de confundir la pérdida de poder del representante general del Estado con la pérdida de poder de la Adminis-

tración, aunque aquí esto no se afirma, sino que simplemente se sugiere al ponerse el énfasis en la hipótesis mencionada, sobre la situación del antiguo prefecto.

B) *Las cuestiones pendientes*

Podría resumirse cuanto se lleva dicho en el sentido de que la reforma ha alterado la situación de la organización territorial francesa robusteciendo el poder de los políticos elegidos en los entes locales frente al de la representación estatal. Ello es un gran paso, un paso importante, pero está lejos de significar la emergencia de una nueva ciudadanía con una amplia participación de las nuevas capas sociales urbanas, así como de representar una disminución del poder de la Administración en su conjunto.

No debe olvidarse, sin embargo, el carácter de la reforma de operación planteada de forma *gradual*. Aún quedan sin regular una serie de extremos, sin los cuales la descentralización en modo alguno puede considerarse completa. Resumiendo en términos generales estos hitos aún no alcanzados, deben destacarse los siguientes:

En primer lugar, incluso desde perspectivas estructurales, las instituciones de la organización territorial no están completas. Falta por dar el importante paso de las elecciones regionales. Hasta que éstas no se celebren, la región sigue funcionando prácticamente igual que antes.

En segundo lugar, en materia de competencias el sistema tampoco está completo. Incluso las asignadas a los entes locales por la Ley de febrero de 1983 deben ser objeto de transferencia una por una, pero es que además la citada ley aplaza para otra ley posterior la distribución de competencias en materia de sanidad y de seguridad social, cuestiones verdaderamente claves en los Estados modernos.

Por último, falta por hacer la importante operación del traspaso de los medios necesarios para el ejercicio de las nuevas competencias. La Ley de enero de 1983 parte del principio de correlación entre transferencia de competencias y transferencia de medios, y alude desde luego (como en el caso de la legislación española) a los servicios y sus funcionarios los bienes muebles e inmuebles, y los recursos financieros (39). Sin embargo, desde la perspectiva del análisis que se está llevando a cabo, el acento debe recaer sobre el primero de los puntos mencionados, es decir, los servicios y sus funcionarios.

(39) CHAPUISAT, *op. cit.*, en nota nm. 28, p. 85.

No se trata, desde luego, del estatuto personal de éstos, cuestión jurídica de importancia que será resuelta sin duda por la Ley Reguladora de los Funcionarios de las Colectividades Territoriales, actualmente en fase de proyecto (40). Lo que importa, sobre todo, es la situación de poder de los servicios y en este caso estamos ante una cuestión pendiente difícil de resolver.

La previsión de futuro es que las condiciones de traspaso a los entes locales se determinarán por decreto para cada servicio, tras una convención entre el comisario de la República y el presidente del Consejo General del departamento o del Consejo Regional (41). Pero por el momento la situación es bien distinta. Los órganos periféricos o servicios exteriores que gestionan las competencias continúan como antes, es decir, manteniendo su relación con los servicios centrales de París, bajo la dependencia teórica del comisario de la República, pero en esa *mise a disposition* del Consejo Regional o Departamental que si quisiera calificarse desde puntos de vista dogmáticos cabría denominar dependencia funcional, pero no orgánica. Ello significa que su situación de hecho no ha cambiado más que para aumentar la confusión derivada de una dependencia doble a otra triple. Cualquier mediano conocedor de la Administración sabe que así están en unas condiciones inmejorables para mantener su independencia en la práctica. No hay que olvidar que los directivos de estos servicios exteriores pertenecen desde luego a los grandes cuerpos burocráticos y son nombrados desde París por decisión ministerial.

C) *Los problemas abiertos*

Con esto tenemos ya todos los elementos de juicio de que se dispone para referirnos a los grandes problemas abiertos desde una perspectiva política y social. Por lo demás, en el momento de redactarse estas páginas, hace aproximadamente dos años que comenzó la reforma y, en consecuencia, no se carece por completo de perspectiva.

Los propósitos confesados de la reforma suponían, como se ha visto, una amplia operación política que pretendía poner el Estado en manos de una nueva ciudadanía, la cual no estaría ya bajo el

(40) En el momento de redactarse estas páginas está siendo discutido por la Asamblea Nacional francesa.

(41) CHAPUISAT, *op. y loc. cit.*

poder de la Administración. Dicho de otro modo, se trataba de conseguir una amplia participación, a la que aspiraban las nuevas capas sociales urbanas soporte del Gobierno, participación que se obtendría a costa de disminuir el poder de los burócratas. La puesta en marcha de las instituciones regionales era, además, un factor clave, pues entre otras cosas suponían un nuevo ámbito de participación.

Ya se ha visto, sin embargo, que hasta el momento lo que se ha logrado a partir de este intento político ha sido desmontar el viejo esquema centralista francés, desplazando a los prefectos ahora cambiados de nombre, suprimiendo la tutela y creando una nueva dirección administrativa en el departamento a cargo del presidente del Consejo General. De este modo se ha trastornado el cuadro jurídico general de la organización territorial, pero cabe preguntarse si ello significa haber conseguido los objetivos políticos. Pues resulta evidente que no se trataba sólo de hacer modificaciones estructurales por importantes que sean, sino además de incorporar a unas nuevas fuerzas sociales, principal soporte del Gobierno, que se contraponían a una Administración condenada de antemano (42).

Pero en Francia, como en todas partes, es más fácil diseñar objetivos políticos generales que llevarlos a la práctica, sobre todo cuando se trata de crear una nueva Administración o de alterar el funcionamiento de la ya existente. De ahí el interés de los problemas abiertos.

En primer lugar no está resuelta la aspiración de que participen las nuevas capas sociales. Ello se produce en un doble sentido, aunque los dos aspectos a que se debe aludir están complicados entre sí. Ante todo, las reformas efectuadas hasta ahora han aumentado el poder de los políticos elegidos, lo que también era uno de los objetivos de la reforma, pero ello no ha significado abrir nuevos cauces de participación. Participan más ampliamente los políticos locales, pero los protagonistas de la participación lo hacen en el mismo concepto que siempre, sin que ello signifique una nueva vía de acceso al poder de la población. Por otra parte, continúa inédito el ámbito regional, único donde podría existir esa nueva participación. La convocatoria y celebración de elecciones regionales no se ha llevado a cabo, lo que no es extraño, pues supone un doble riesgo. Celebradas según la legislación y la práctica francesa, donde se ad-

(42) Recuérdese el discurso del ministro DEFERRE, citado más arriba en la nota número 26 y su texto correlativo.

mite ampliamente la acumulación de mandatos políticos, podrían fácilmente dar lugar a que fueran elegidos los mismos de siempre. No existiría, pues, una nueva participación. Pero si se celebran prohibiendo la acumulación de mandatos, es posible que las fuerzas políticas que sostienen al Gobierno se vieran desplazadas.

Es decir, está abierto el problema de que cualesquiera que fuesen los programas electorales y los propósitos de la primera hora, no es fácil abrir nuevos cauces de participación y no parece aventurado pensar que los políticos ya elegidos vean con renuencia su creación, si se hace a costa de su propio poder.

El segundo problema abierto se deduce, como el anterior, de confrontar con la realidad un propósito político expresado de forma simple. No parece que se haya disminuido el poder de la Administración, sino el de los antiguos prefectos, que es sin duda cosa muy diferente. La necesidad de que las decisiones de las nuevas autoridades sean ejecutadas ha hecho salir a la luz la importancia de los llamados servicios exteriores, que son, desde luego, una parte de la Administración central. Ahora más que nunca estos servicios ocupan una posición clave, y en virtud de la nueva situación, con tres superiores jerárquicos posibles, ciertamente tienen más autonomía que nunca. De hecho, no han sido alterados, ya que la llamada *mise a disposition* prolonga el estado de cosas anterior.

En consecuencia, puede decirse que si bien es mucho el camino recorrido en Francia en el proceso de descentralización, es todavía más el que queda por recorrer. Por importantes que sean las medidas adoptadas, ni se han abierto nuevos cauces de participación, encontrándose aún sólo en la letra de la ley las modificaciones de la región, ni se ha disminuido por esta vía el poder de la Administración en el sentido de los grandes cuerpos burocráticos. La no celebración de elecciones regionales y el mantenimiento en la práctica de la situación de los órganos periféricos son dos cuestiones clave. Sin embargo, no parece que el Gobierno tenga prisa ni interés por la puesta en marcha de los propósitos declarados sobre ambos temas.

Podría concluirse, por tanto, que la reforma descentralizadora se encuentra a medio hacer. Los cambios estructurales derivados de las Leyes de marzo de 1982 y enero de 1983 no han sido suficientes para alcanzar los objetivos políticos generales que ciertamente no eran fáciles de conseguir. Sin duda han influido en ello factores como la parcial recuperación de la derecha en las elecciones locales

de 1983 y la disminución del ritmo de cambio social a consecuencia de la crisis económica, pero posiblemente no es exagerada la apreciación de que no se tiene ahora gran interés en impulsar el proceso. No era fácil crear la nueva ciudadanía abriendo cauces de participación, ni se podía disminuir tampoco con facilidad el poder de la Administración francesa.

IV. REFLEXIÓN SOBRE LAS SITUACIONES ESPAÑOLA Y FRANCESA

1. *Generalidades*

Examinada ya la situación francesa, principal objetivo de este trabajo, hay que volver ahora sobre el propósito enunciado al comienzo de reflexionar sobre los puntos de conexión que presenta con la situación española. Sin duda existen grandes diferencias entre una y otra, pero, como veremos, hay también cuestiones que se plantean de modo similar, sobre todo cuando, yendo más allá del análisis político y jurídico estricto, es preciso referirse a los problemas administrativos en el contexto de la sociedad actual.

Ello nada tiene de extraño, pues en uno y otro país la Administración es un factor político de primera magnitud y los problemas administrativos acaban por salir a la luz y condicionar la realidad, aunque hayan sido minusvalorados o no tenidos en cuenta en las declaraciones de objetivos políticos generales.

2. *Las diferencias estructurales*

Es evidente para cualquier observador superficial que son múltiples las diferencias entre la descentralización francesa y la construcción española del Estado de las autonomías. Ya las dos nociones (descentralización y autonomía) están aludiendo a realidades muy distintas. Por otra parte, en España se está ante una transformación derivada del cambio de régimen político y consagrada por el texto constitucional, mientras que en Francia la descentralización es resultado del intento de cumplir el programa político del partido vencedor en las elecciones, por lo que las modificaciones se plasman en leyes ordinarias.

Pero, como se ha dicho, no es esto lo que interesa aquí, ya que el análisis presente, más que a los factores políticos y jurídicos, se refiere a la situación estructural de la Administración y a las fuerzas

sociales en conflicto. Desde este punto de vista existen, desde luego, analogías, pero hay también diferencias importantes que no conviene perder de vista.

En España existía una invertebración entre los intereses locales y la Administración del Estado. El gobernador civil ha sido siempre un político y no un administrador profesional, y no se conoce que exista en nuestro país un acuerdo entre el gobernador y los notables locales, como se ha visto que se producía en Francia en torno al prefecto. Se ignora si en España los directivos de los órganos periféricos se encuentran insertados en la sociedad local (43). En principio, las relaciones eran aquí de subordinación de las fuerzas locales a los políticos designados por el Gobierno central, y cuando existía el acuerdo con las burguesías locales, se trataba de aquellos grupos de la burguesía partidarios del régimen anterior.

La reacción desde los medios locales contra el centralismo político y administrativo ha tomado el cariz de un rechazo de esta subordinación, que, complicada con el problema regional, ha dado lugar al planteamiento de la autonomía. El protagonismo de esta corriente ha correspondido sobre todo a las burguesías regionales, y especialmente en las regiones de mayor raigambre histórica se ha manifestado como una reivindicación de la identidad regional. Sólo después la Constitución extendió el esquema a todo el país, pero desde luego prestando una atención preferente a las Comunidades Autónomas (y no a los entes locales) e ignorando casi por completo el aspecto de la región como marco de desarrollo económico (44) y como espacio óptimo para la prestación de servicios.

Por el contrario, en Francia no se ha tratado de una reacción casi exclusivamente política contra un régimen centralista anterior. Gracias a la vertebración entre los prefectos y los funcionarios de los órganos periféricos y el medio local, existía un acuerdo que hacía llevadera la vieja centralización, aceptada como parte integrante del modelo administrativo del país. La ruptura de la situación asumida por el Gobierno socialista y manifestada en la reforma

(43) No conozco ningún estudio sobre la materia del tema en España, por lo que no me atrevo a aventurar que no exista inserción en la sociedad local, sino que se carece de datos sobre ello.

(44) Pues indudablemente la regulación del artículo 131 del texto constitucional no se refiere a la región como instrumento o marco de desarrollo económico.

La planificación económica prevista no tiene como finalidad directa el desarrollo económico y, en consecuencia, no puede mantenerse que tengan necesariamente esta orientación las colaboraciones de las Comunidades autónomas en aquella planificación que se prevé en el número 2 del artículo.

no proviene de un cambio brusco de régimen político, sino de una transformación de la sociedad en la que emergen nuevas capas sociales urbanas que aspiran a una participación asimismo nueva y que están interesadas en los problemas de los entes locales, gracias a una labor política realizada durante los últimos años por los partidos de izquierda.

Se abre también aquí el problema de la región, pero se trata de obtener un marco de participación especialmente en el desarrollo económico frente a la gestión de la Administración de París. La región no se verá, por tanto, como un espacio político y administrativo que reivindica su identidad, sino como una entidad local, lo que supone un gran cambio para la mentalidad francesa.

3. *Los problemas comunes*

Sin embargo, a pesar de estas importantes diferencias, existen en la situación española y francesa problemas comunes desde la perspectiva de las ciencias administrativas entendidas como reflexión política y social sobre las grandes cuestiones que afectan a las Administraciones públicas.

En primer lugar, hay que referirse a las aspiraciones de participación de las nuevas capas sociales urbanas, repetidamente aludidas en el caso francés y recogidas en España en la Constitución. Recuérdese en todo caso que no se trata de la participación en general, sino de la participación por nuevos cauces de unos determinados grupos sociales. Es claro que siempre se participa a través de las elecciones y que ciertos grupos ya participaban por otras vías. Se trata en un país y en otro de una aspiración de grupos sociales que puede estimarse apoyan en su mayoría al partido del Gobierno.

Pero una vez que los partidos socialistas se encuentran en el poder, esto plantea en ambos países una delicada situación política, aunque con matices diferentes. En Francia los políticos elegidos, que pueden acumular varios tipos de mandatos, son quizá los primeros interesados en que no exista la nueva participación en el ámbito regional, donde si finalmente hay elecciones no han de diferenciarse mucho de las demás elecciones locales. Por otra parte, en los departamentos y municipios o se consagra mediante la reforma la situación existente, sobre todo en ciertas zonas urbanas, o en los medios rurales los elegidos no desean alterar de hecho la situación de buen

entendimiento con el representante del Estado. En cualquier caso, no se vislumbran los cauces de la nueva participación.

En España quizá la situación es más complicada, pues aunque existe en las diversas zonas del territorio una oposición al viejo esquema de poder, esto se concreta fundamentalmente en las tendencias autonomistas. Pero ello no impide que al mismo tiempo las nuevas capas sociales urbanas, soporte del partido del Gobierno, estén insatisfechas con la vieja situación administrativa y aspiren a una participación que no parece fácil conseguir fuera del cauce de las elecciones.

De todas formas se da un resultado común. Los Gobiernos no parecen tener grandes deseos de apresurarse en el enfrentamiento con el problema regional. Los intereses de los políticos elegidos en el ámbito nacional se oponen a la apertura de nuevos cauces de participación como nueva aspiración social, a lo que en España se une la posible tensión política con las burguesías autonomistas. Por otra parte, esto se complica con la situación de la mayoría política nacional en las diversas zonas del territorio (45), factor no despreciable que no puede influir en las decisiones políticas cotidianas.

Finalmente, en un país y otro, son problemas cruciales los derivados del enfrentamiento con los grupos burocráticos en las situaciones respectivas. Desde luego, enfocando el problema desde perspectivas generales, este enfrentamiento se da sobre todo entre las burocracias del centro del país y las nuevas capas sociales, protagonistas de las aspiraciones de participación, que desearían un Estado distinto, donde no todo se resolviera entre bastidores por los grupos burocráticos. Pero llegados a la concreta puesta en práctica de la descentralización en Francia y de la autonomía en España, a la luz del análisis realizado, cobran especial importancia los servicios periféricos, cuyos directivos no son burócratas que residen en el centro del país, pero pertenecen a los mismos grupos burocráticos y forman parte del mismo sistema general.

Hasta ahora ha sido más fácil resolver problemas políticos generales e intentar satisfacer difusas aspiraciones de participación que dotar de una Administración propia a las Comunidades Autónomas, en cuyo territorio actúan los servicios periféricos estatales o conse-

(45) En Francia, la situación es obviamente distinta según dominen el Consejo General del Departamento, el partido del Gobierno o la oposición política. En España, será, sin duda, un factor importante para la construcción de cada Administración autonómica que el Gobierno de la respectiva Comunidad esté en manos del partido socialista o de la oposición.

guir la disminución de poder de los servicios exteriores franceses, sin duda englobados inicialmente en la Administración central duramente reprobada en las declaraciones iniciales de los políticos socialistas.

Por eso, es una cuestión capital en ambos países el traspaso a las autonomías o a los departamentos y regiones de los servicios periféricos. Pero desde el punto de vista que ahora nos interesa, resulta ser sólo un capítulo de la contraposición entre un Estado gestionado por unos burócratas imprescindibles y un rechazo de dicho Estado por algunos grupos que forman parte importante de una sociedad transformada. La batalla se plantea ahora, tanto en España como en Francia, en el campo de la organización territorial, donde venían actuando unos entes locales gravemente disminuidos por los factores estructurales propios del Estado contemporáneo.