

**“ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DE OTROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA:
ALEMANIA, REINO UNIDO, ITALIA Y FRANCIA”**

**POR INMACULADA DE LA FUENTE CABERO
LL.M. Dresden y Doctora en Ciencias Políticas**

I. PLANTEAMIENTO

En este trabajo vamos a llevar a cabo un análisis de los modelos de organización territorial que se han seguido en otros Estados europeos de nuestro entorno geográfico y jurídico.

Concretamente, se estudia en primer lugar los modelos de los Estados alemán, inglés e italiano, los cuales presentan un grado mayor o menor de descentralización política, y por ello se puede considerar que se aproximan en cierto modo al sistema o modelo constitucional español.

Otro modelo a tener en cuenta es el de la Constitución de la República Francesa de 1958, a cuyo tenor no existe ninguna regulación comparable a la del Título VIII Capítulo III de la Constitución Española, y, aunque la situación dista mucho del grado de descentralización política alcanzado en España, no hay que dejar de hacer referencia a las últimas reformas legales y constitucionales en materia de descentralización administrativa de las colectividades territoriales.

II. EL MODELO FEDERAL ALEMÁN

1. El reparto competencial entre el Bund y los Länder

El modelo federal alemán es el modelo en que se inspiró el Constituyente español al establecer su régimen de reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado. En las próximas páginas vamos a tratar de explicarlo someramente.

En el ordenamiento constitucional alemán rige el principio de que los Länder gozan de competencia legislativa propia únicamente en las materias que no estén atribuidas al Bund, es decir, en la medida en que la Ley Fundamental no confiera competencia legislativa al Bund.

En este sentido, la Ley Fundamental menciona expresamente las competencias legislativas exclusivas del Bund, las competencias legislativas concurrentes del Bund y de los Länder y la competencia legislativa marco del Bund.

Por lo que respecta al ámbito de las competencias legislativas exclusivas del Bund o Federación, el Bund posee el derecho único para legislar, pero puede autorizar a los Länder expresamente para legislar en estos ámbitos mediante una Ley Federal.

Existe un listado (en los artículos 73 y 105.1) de las competencias legislativas exclusivas del Bund similar al artículo 149 de la Constitución, entre las que cabe mencionar a modo de ejemplo las materias de asuntos exteriores, defensa y protección de la población civil; la nacionalidad; la libertad de circulación y de residencia, el régimen de pasaportes, la inmigración y la emigración y la extradición; el régimen cambiario y monetario y de acuñación de moneda; etc.

Además de estos artículos, en algunas ocasiones la Ley Fundamental recoge en su articulado una reserva de ley federal para la regulación de una determinada materia, como es el caso de la regulación en materia de objeción de conciencia (artículo 4.3), de partidos políticos (artículo 21.3) o la regulación de las elecciones al Bundestag (artículo 38.3).

Es paradójico el hecho de que en la división de ámbitos de tareas entre el Bund y los Länder, según el artículo 30, el ejercicio de la competencia estatal y la realización de las tareas estatales les sean confiados en general a los Länder, mientras que al Bund o Federación le restarían sólo los casos expresamente previstos en el articulado de la propia Ley Fundamental. Sin embargo, desde el propio nacimiento de la Ley Fundamental en 1949 este principio de ordenamiento federal se ha ido desplazando mediante reformas constitucionales en el sentido de una concentración de las tareas estatales en la Federación o Bund. Ejemplos claros son los artículos 91.a y b, introducidos en 1969, según los cuales el Bund participará con una influencia dominante

en la realización de tareas de los Länder (las llamadas tareas conjuntas), siendo una ley federal aprobada por el Bundesrat la que precise dichas tareas comunes y cómo se van a llevar a cabo su ejecución.

En cuanto a las materias que son objeto de la legislación concurrente se recoge un catálogo de las mismas en los artículos 74, 74a y 105.1 de la LFB, pudiéndose citar por ejemplo el Derecho civil, el Derecho penal y el régimen penitenciario, la organización judicial, el procedimiento judicial, el régimen de la abogacía, del notariado y del asesoramiento jurídico, entre otras.

En todas estas materias los Länder pueden legislar en tanto en cuanto el Bund no haga uso de sus derechos legislativos (Gesetzgebungsrecht). En este ámbito la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista una necesidad de regulación legislativa federal.

Concretamente, esta necesidad se presenta en primer lugar cuando así lo requiera la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal, bien porque sobre un determinado asunto no sería eficaz una regulación de cada uno de los Länder o bien porque la regulación por Ley de un Land sobre un determinado asunto perjudicara los intereses de otro Land; y en segundo lugar, cuando esté en juego la unidad económica o jurídica en interés de la totalidad del Estado.

En la práctica estas materias de la legislación concurrente están sometidas en su mayor parte a la intervención del Bund, pues los citados presupuestos o condiciones para la actividad legislativa del Bund pueden darse con respecto a casi todas las materias objeto de la legislación concurrente, siendo totalmente discrecional la decisión acerca del cumplimiento de estos presupuestos, pero no su ejercicio, que es controlable por el Tribunal Constitucional alemán (Bundesverfassungsgericht).

Por último el Bund puede dictar disposiciones marco en las mismas condiciones de necesidad que señalábamos para la legislación concurrente, debiendo dejando a los legisladores de los Länder una esfera de actuación para cumplimentar dichas disposiciones marco a través de sus propias regulaciones sustanciales (por ello sólo excepcionalmente podrán las disposiciones marco entrar en detalles o contener regulación de aplicación inmediata). Las materias a las que se circunscribe dicha

legislación marco del Bund son, entre otras, los principios generales de la enseñanza superior, el régimen jurídico general de la prensa, la ordenación del territorio y el régimen hidráulico.

En definitiva se puede decir que los Länder conservan competencia legislativa propia sobre todo lo que respecta la Derecho de policía y de orden público, al derecho municipal y también al ámbito cultural (aunque ésta última con ciertos límites derivados de la posible intervención federal a través de la legislación marco y de las tareas comunes).

2. El Senado alemán (Bundesrat)

El Bundesrat es el órgano constitucional de la Federación a través del cual los Länder participan en la legislación y administración de la Federación así como en los asuntos de la Unión Europea (artículo 50 LFB).

Es un elemento esencial del ordenamiento federal, capaz de lograr la descentralización del Estado porque a través de él es posible hacer valer los objetivos políticos y concretos de los Länder, que no siempre coinciden con los del Bund.

El artículo 53 LFB, que prevé el derecho y el deber -cuando sea así solicitado- de presencia de los miembros del Gobierno Federal y la posibilidad de que sean oídos en los debates del Bundesrat, pone de manifiesto el propósito de la Ley Fundamental de Bonn de crear una interconexión entre la política de la Federación y la de los Länder.

Los miembros del Bundesrat son miembros de los Gobiernos de los Länder. Éstos no son elegidos, sino que son designados y cesados por el Gobierno del respectivo Land (artículo 51.1), pudiendo enviar cada Land tantos miembros como votos tenga. El número de miembros que posee cada Land depende del número de habitantes del mismo, teniendo cada Land entre tres y cinco votos.

Como las votaciones no son expresión de la voluntad política de las personas que integran el Bundesrat, sino del respectivo Land, los votos de cada Land se depositan o emiten en bloque. Como no podía ser de otra manera, los miembros del Bundesrat están sujetos a las instrucciones del Gobierno del Land que los envía (artículos 53.a y 77.2.3º).

Las competencias del Bundesrat no están reguladas exhaustivamente en el capítulo que la Ley Fundamental dedica al Bundesrat (artículos 50 y ss.), sino que resultan de las distintas normas sobre las tareas y competencias del Bund en cuya realización participa el Bundesrat en la forma prevista en cada caso por la Ley Fundamental.

Como acabamos de ver, las amplias competencias legislativas federales conjuntamente con el hecho de que, según el artículo 31 LFB, el Derecho federal tiene prioridad sobre el Derecho de los Länder, reducen la descentralización del ejercicio del poder estatal.

Este efecto reductor es compensado mediante la participación del Bundesrat en el procedimiento legislativo del Bund, pues las leyes del Bundestag o Parlamento Federal precisan de la aprobación expresa del Bundesrat cuando afectan a los intereses de los Länder, lo cual sucede en la mayoría de los casos, y teniendo en cuenta que el Bundesrat puede tener intereses y una constitución político-partidista distinta a la del Bundestag esto supone un claro medio de frenar el poder del Bund. Incluso aunque no se precise su aprobación, el Bundesrat tiene un derecho de impugnación, que, sin embargo, puede ser vencida por votos en el Bundestag.

3. Los principios básicos del modelos alemán

A. Las idea de estabilidad y equilibrio competencial como rectora de todo el sistema alemán

En términos técnicos, puede decirse sin temor a equivocarnos que los Estados federales han evolucionado hacia una idea de cooperación, rectora de las relaciones entre el Bund y los Länder y que por tanto caracteriza el ejercicio mismo de las competencias de los Estados federados. Esto contrasta con el modo de entender las competencias en nuestro Estado autonómico, en especial las exclusivas, al margen de una idea de cooperación, a las cuales las Comunidades Autónomas se aferran de forma contraria incluso a un Estado federal ¹.

¹ De ahí que se hable doctrinalmente de "un abuso en la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas". Véase por todos A.A. PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid 2002, p.293.

En todo caso, y por lo que respecta en concreto al Estado federal alemán, se aprecia como rectora las ideas de estabilidad y equilibrio (lejos de la idea de progresiva acaparamiento competencial de los Länder frente al Bund, que sería el caso español). Es decir, que incluso en un Estado federal los poderes legislativos "autonómicos" se desarrollan conforme a una idea de estabilidad y equilibrio. Esta idea del equilibrio competencial no pretende más que buscar un orden estable y armónico entre las distintas instancias legislativas, lejos de la suplantación de un poder por otro.

Las ideas de estabilidad y equilibrio dominan el escenario político-legislativo en dicho Estado y se articulan a través de una serie de principios considerados básicos en el ordenamiento constitucional alemán: los principios de lealtad federal, de homogeneidad, de vigilancia federal y de coerción federal, que pasamos a analizar a continuación.

B. El principio de lealtad federal: Bundestreue

Se trata de un principio constitucional no escrito desarrollado y elevado a la categoría de fundamental por el Tribunal Constitucional Federal Alemán desde su más temprana jurisprudencia ² a partir del propio principio constitucional del federalismo (Bundesstaatlichkeit, artículo 20 LFB) según el cual todos los participantes de la unión constitucional que supone el Estado federal están obligados a colaborar en el mantenimiento de su esencia, así como a contribuir a su fortalecimiento y a su salvaguardia. Este principio exige un comportamiento leal en el ejercicio de las respectivas competencias de los diferentes entes territoriales que integran la Federación y en definitiva en las relaciones entre los distintos entes territoriales, rigiendo no sólo las relaciones entre Bund y Länder, sino también las relaciones los propios Länder, aunque no las de los órganos federales entre sí.

La función básica de este principio es, por tanto, vincular más estrechamente las diferentes partes integrantes del Estado federal bajo un orden constitucional común con el fin último de garantizar la permanencia coherente y el funcionamiento eficaz del

² Ya se aprecia la consideración de este principio en BVerfGE 1, 299 y ss. A partir de entonces ha sido constante su formulación por el citado Tribunal alemán.

sistema federal y por ello puede llegar a fundamentar intervenciones de vigilancia en la actividad de los Länder³.

De acuerdo con esta definición de la idea de lealtad federal se puede entender claramente por qué este principio ha adquirido un papel destacado como barrera en el ejercicio de las competencias (Kompetenzausübungsschranke), y en virtud de él, aunque una determinada competencia tenga una clara cobertura legal no puede ser ejercida de forma abusiva sin tener en cuenta los intereses del Bund o los de los Länder, de forma que la aplicación de este principio debe tener como consecuencia que nadie resulte dañado por las decisiones de otro.

Para lograr este objetivo se derivan del principio una serie de deberes de doble dirección, es decir, que vinculan tanto al Bund como a los Länder. Así por ejemplo, la prohibición de un ejercicio abusivo de las competencias propias, la prohibición de ir contra los propios actos, la obligación de cooperación y de facilitarse información, la obligación de mantener un estilo cordial en las negociaciones, la obligación de prestarse ayuda financiera unos Länder a otros, etc. El incumplimiento de estas obligaciones lleva consigo la nulidad o inaplicabilidad de la norma o acto contrario a la obligación.

C. El principio de homogeneidad: Homogenität

Este principio plasmado en varios artículos de la LFB significa la necesaria existencia de un mínimo de coincidencia para asegurar la pervivencia de la Federación, una mínima unidad en la diversidad. Teniendo en cuenta que la propia esencia del sistema federal lleva aparejada la posibilidad de conflictos y de una diversidad constitucional que en casos extremos podría poner en peligro la unidad del sistema, es imprescindible un mínimo de coincidencia constitucional en aspectos básicos, un elemento que asegure una cierta congruencia y estabilidad de la Federación esta exigencia mínima es lo que se denomina principio de homogeneidad.

³ Un estudio exhaustivo sobre la presencia de este principio en los ordenamientos alemán, austríaco y español (con un repaso a fondo de la jurisprudencia constitucional española) se puede ver en F. SOSA WAGNER, "La lealtad, gozne del Estado", *REAL* n°288 2002, pp.79 y ss.

No significa pues uniformidad o identidad, ni conlleva la eliminación de los lógicos antagonismos estructurales de un Estado federal, sino que se puede definir como el mínimo común de coincidencia y convicciones intocables, o el mínimo común del hábito político.

Los elementos mínimos de coincidencia de los que hablamos son concretados por la LFB en el respeto a los derechos fundamentales recogidos en los artículos 1 a 18 (artículos 1.3º; 142) y a los principios el Estado Social, democrático y republicano de Derecho (artículo 28 LFB).

El principio de homogeneidad ha de ser interpretado de forma restrictiva por suponer un constreñimiento a la autonomía constitucional de los Länder. Para velar por el cumplimiento de este principio otorga el ordenamiento constitucional al Bund un deber de garantía, que ha de cumplir mediante la interposición del correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional que será quien decida si efectivamente las disposiciones constitucionales del Land contradicen los derechos fundamentales o las exigencias del Estado social y si como consecuencia de ello deberán ser anuladas.

D. El principio de vigilancia federal (Bundesaufsicht)

Se enmarca este principio dentro de las competencias de acción del Bund sobre los Länder, que no son sino posibilidades de injerencia de la Federación en el ámbito de los Estados federados consustanciales a la esencia de todo Estado federal.

Los artículos 84 y 85 de la LFB articulan un sistema de vigilancia federal que asegure la correcta ejecución de las leyes federales por parte de los Länder, pues como norma general y salvo que se establezca lo contrario son éstos quienes ostentan la competencia originaria para la ejecución administrativa de las leyes federales (artículo 83 LFB).

Los instrumentos para ejercer esta vigilancia federal se encuentran también fijados en el propio ordenamiento constitucional y consisten para el caso de que los Länder ejecuten las leyes federales como asunto propio concretamente en enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Länder y ante las autoridades inferiores, y para el caso de que los Länder ejecuten las leyes federales por delegación

del Bund o Federación en la posibilidad de exigir informes y la presentación de expedientes y enviar comisionados a todas las autoridades de los Länder.

E. La coerción federal (Bundeszwang)

El principio coercitivo federal está previsto para situaciones extremas en las que un Land no cumpla los deberes federales que le impone la Ley Fundamental u otra ley federal. En este caso el artículo 37 de la LFB faculta al Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, a adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes.

Asimismo se señala que para la ejecución de dichas medidas el Gobierno Federal o su representante tienen el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a sus autoridades.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL REINO UNIDO: LA "DEVOLUTION"

Las reformas constitucionales recientes en el Reino Unido, concretamente desde que Blair llegó al poder, han sido muy profundas y se han realizado en un breve espacio de tiempo, lo cual es completamente novedoso en el sistema jurídico británico donde cualquier desarrollo constitucional se ha caracterizado tradicionalmente por la continuidad, la lenta evolución y el progreso paso a paso. Por ello algún autor ha llegado a decir que el gobierno Blair ha inaugurado una verdadera revolución constitucional⁴ y no sin razón, pues en menos de dos años ha concedido una estimable autonomía al Banco de Inglaterra, ha modificado de forma notable la composición de la Cámara de los Lores y ha incorporado la Convención Europea de los Derechos del Hombre mediante la Ley de Derechos Humanos de 1998 (desarrollo éste importante para un país que ha mantenido siempre una concepción negativa de las libertades públicas). Y este ambiente reformador ha sido el contexto en el que la "devolution" ha comenzado.

"Devolución" es el término que se ha adoptado en Reino Unido para describir lo que hasta hace poco tiempo ha sido el fenómeno exclusivamente europeo continental de

⁴ J. BELL, "La revolución constitucional en Reino Unido", *Revue de Droit Public*, 2000 pp.413 y ss.

la descentralización de poder a un nivel regional de gobierno. Describe la creación de un nivel de gobierno intermedio entre los niveles nacional y local, competente de numerosas políticas que tradicionalmente eran ejercidas por las instituciones del Gobierno central.

Para comprender en qué consiste exactamente la devolución vamos a realizar primeramente un breve repaso de la historia política e histórica de la Unión.

El País de Gales fue conquistado y anexionado a Inglaterra en 1284, siendo el hijo de Eduardo II nombrado príncipe de Gales, comenzando entonces un proceso de asimilación que desembocó en la unificación formal de ambos países en 1536. Aunque la identidad del País de Gales como nación ha permanecido muy fuerte, sin embargo en un plano institucional la asimilación ha sido muy profunda, ya que, a diferencia de lo ocurrido con Escocia, el País de Gales no ha mantenido un sistema jurídico autónomo.

Por su parte la relación entre Escocia e Inglaterra fue inicialmente producto de batallas, pero también de negociación, matrimonios o incluso compra, hasta que finalmente se asociaron en 1707 por medio de una fusión de los dos Parlamentos a través de las llamadas Leyes de la Unión. Escocia, a diferencia del País de Gales, ha mantenido siempre características propias tales como su sistema escolar y universitario, su sistema jurídico y su religión ⁵.

Las relaciones entre Irlanda e Inglaterra han sido mucho más complejas, pero brevemente se puede señalar que después de la Primera Guerra Mundial, tras un siglo de Unión entre ambas naciones (desde 1801), el Estado de Irlanda se independizó del Reino Unido, a excepción de seis condados del Norte que han permanecido con parte del Reino Unido, lo que se conoce como Irlanda del Norte.

Desde la propia creación del Reino Unido todas estas naciones miembros (Inglaterra, País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte) han conservado sus identidades propias y han obtenido una cierta autonomía administrativa. Y decimos cierta autonomía administrativa pues antes de la devolución de poderes *stricto sensu* hacia las Asambleas respectivas lo que había era únicamente una delegación de poderes por parte del ejecutivo.

⁵ L. MORENO, *Escocia, nación y razón*, Madrid 1995.

Por lo que respecta a cómo se ha realizado esa devolución, hay que comenzar diciendo que la descentralización fue una de las promesas electorales de Blair en 1997 como repuesta estratégica para calmar las causas nacionalistas en estas tres naciones, causas nacionalistas especialmente exacerbadas tras los años de política conservadora ultraliberal del Gobierno Thatcher. Dicha promesa se cumplió en menos de un año desde que el nuevo Gobierno laborista llegó al poder mediante la aprobación en referenda prelegislativos de la creación de Asambleas en Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte.

A la vista de estos resultados positivos de los referenda se dictan por el Parlamento británico las leyes de devolución, que son leyes ordinarias sin estatuto jurídico especial que en cualquier momento pueden ser soberanamente anuladas, aunque ello tendría seguramente como consecuencia más inmediata una crisis política.

La Scotland Act de 1998 creó en Escocia un Ejecutivo compuesto por un primer ministro (First Minister), miembros jurídicos (Lord Advocate y Solicitor-General para Escocia) y otros Ministros nombrados por el primer ministro. Asimismo creó un Parlamento con sede en Edimburgo que ejerce el poder legislativo ciñéndose a un principio general de competencia con ciertos límites como pueden ser las relaciones internacionales y las cuestiones constitucionales. Es decir, esta Asamblea dispone de poderes que le permiten legislar en bastantes materias, entre las que cabe citar la enseñanza pública, el transporte, la asistencia social, la salud y las instituciones penitenciarias. Ejerce asimismo una competencia fiscal, pero ésta se encuentra bastante limitada al serle posible modificar sólo en un 3% como máximo la tasa del impuesto sobre la renta. A pesar de esta distribución formal de poderes legislativos y ejecutivos entre el Gobierno central y Escocia, las instituciones escocesas no son autónomas, pues el Parlamento Británico puede en todo momento votar leyes que vayan a ser aplicadas en Escocia en las materias transferidas, aunque siempre con el acuerdo del Parlamento escocés. Algún autor ⁶ sostiene que las leyes del Parlamento escocés, aunque tengan la denominación de leyes, no son leyes en el mismo sentido que las del Parlamento británico y señala como principales diferencias las siguientes:

⁶ V. BOGDANOR, *Devolution in the UK*, Edimburgo 2000.

1.- Los poderes legislativos del Parlamento escocés son concedidos por el Parlamento británico, que puede asimismo en cualquier momento revocarlos, lo que parece recordar más bien a la figura de la legislación delegada.

2.- Las leyes del Parlamento escocés, así como los actos de las instituciones escocesas, son susceptibles de recurso y de anulación ante los tribunales, mientras que las leyes del Parlamento británico no pueden jamás ser recurridas ante los tribunales.

3.- Si una ley del Parlamento británico es contraria a la Ley de Derechos Humanos de 1998 un tribunal puede declarar aquella incompatible con ésta, pero ello no afectará para nada a la validez de la ley y ni siquiera se puede imponer al Parlamento británico la obligación de cambiar el texto. Sin embargo, el Parlamento escocés no puede legislar en contradicción con la Ley de Derechos Humanos de 1998. En concreto, esta ley considera los actos del Parlamento escocés como legislación subordinada, lo cual implica que dicha legislación del Parlamento escocés será invalidada si es declarada incompatible con algún precepto de la citada Ley de Derechos Humanos de 1998 (que como ya se señaló *supra* supone la incorporación al Derecho británico de la Convención Europea de los Derechos Humanos).

En el País de Gales la Government of Wales Act de 1998 creó la Asamblea Nacional para Gales como una entidad legal única (corporate body). Esta Asamblea goza de poderes reglamentarios pero no dispone de poderes legislativos ni de competencia fiscal, habiendo asumido en definitiva los poderes del antiguo Ministro británico para el País de Gales, en materias muy específicas transferidas caso por caso por el Gobierno central como la salud o la educación, por ejemplo. La Asamblea realiza sus trabajos en sesiones plenarias y en comisiones. El Ejecutivo es elegido por la Asamblea entre miembros de las comisiones y se compone de un Primer Secretario (que desde 1999 se denomina Primer Ministro) y de los Secretarios (denominados desde 1999 Ministros) que se convierten en los presidentes de las comisiones de la Asamblea, estando cada Comisión encargada de una materia gubernamental, tales como la educación o el medio ambiente. Estas Comisiones junto con la Asamblea plenaria y sus funcionarios realizan las funciones típicas de un gobierno parlamentario, es decir, las funciones normativas, deliberativas y ejecutivas. Como puede apreciarse no prevé la Government of Wales Act separación institucional alguna que refleje esta separación de poderes de hecho. Sin embargo, a partir de 2002 parece que se está asistiendo a una "normalización" de la

devolución en Gales, en el sentido de que en marzo de 2002 se produjo dicha separación institucional al crearse el Gobierno de la Asamblea Galesa (el ejecutivo) y la Asamblea (el órgano legislador y deliberados ante el que es responsable el Gobierno).

Por lo que respecta a Irlanda del Norte, la Northern Ireland Act de 1998 creó asimismo una Asamblea con competencia legislativa en las materias que había venido tradicionalmente ejerciendo el Ministerio para Irlanda del Norte, es decir, en materias como agricultura, vivienda, educación, salud y servicios sociales.

Hasta ahora Inglaterra ha quedado excluida de la devolución, pero a este respecto hay que señalar que el Gobierno británico prepara desde noviembre de 2002 un proyecto de ley que autoriza a las regiones de Inglaterra a convocar un referéndum para decidir si desean o no crear Asambleas Regionales. Dicha ley prevé simplemente el mecanismo de la creación de la Asamblea por referéndum, pero no precisa por el momento los poderes exactos que les serán conferidos.

Esta auténtica revolución constitucional no ha estado exenta de críticas. Así algunos han tachado a esta reforma de haber sido demasiado pragmática y de haberse llevado a cabo sin una visión global coherente. Es verdad que ha sido una reforma asimétrica y que cada una de las tres Asambleas gozan de competencias diferentes y que solamente Escocia dispone de poderes legislativos. Esta diferencia de trato se puede explicar por las circunstancias diferentes de cada nación. De este modo, la idea de autonomía ha estado tradicionalmente más presente en Escocia que en País de Gales o en Irlanda del Norte. De hecho, en País de Gales el referéndum en favor de la creación de una Asamblea propia resultó favorable en un porcentaje muy escaso, por lo que se puede contestar a esta crítica diciendo que esas diferencias entre los poderes de las diferentes Asambleas reflejan la diferencia en el sentir popular en favor de la autonomía.

Por otra parte se ha acusado a este modo de realizar la devolución de poderes de falta de reflexión global en lo que concierne a la cuestión de la jurisdicción responsable de dirimir los conflictos de devolución, el Comité Judicial del Consejo Privado (Judicial Committee of the Privy Council), ya que sus atribuciones se extienden únicamente al control de la competencia de las instituciones devueltas, sin existir posibilidad de recurso alguno para el control de la competencia de las instituciones centrales. El Privy Council, órgano integrado por jueces de la Cámara de los Lores, ya venía siendo venía siendo

tradicionalmente competente en materia de litigios constitucionales, pues conocía principalmente de recursos interpuestos contra las decisiones de las Cortes Supremas de los territorios de ultramar o de ciertos Estados de la Commonwealth. El Privy Council ha devenido pues en una especie de Tribunal Supremo ad hoc, una especie de intérprete supremo de esta nueva constitución de poder descentralizado.

En definitiva se observa que la devolución en el Reino Unido es una especie de federalismo a varias velocidades, dotado de un gran pragmatismo y lejos de modelos como el español o el alemán, aunque no hay que olvidar que un modelo parecido fue barajado en su día por el Constituyente español pero fue finalmente descartado para adoptar el llamado Estado de las Autonomías.

IV. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LAS REGIONES ITALIANAS

Italia se configura como una República democrática dividida en regiones, provincias y municipios (artículos 1 y 114 de la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947).

La creación de regiones, inspirada en gran parte en el Estado integral de la Constitución Española de 1931, buscaba dar respuesta a las tendencias federalistas que se presentaron durante el período postunitario.

En el debate constituyente sobre las regiones la discusión polarizó en dos posiciones: o bien otorgar a las regiones autonomía legislativa o bien establecer la región como órgano con descentralización administrativa. Finalmente, se optó por una solución intermedia entre las dos tendencias, atribuyéndose a las regiones una competencia legislativa pero circunscrita por los principios establecidos por las propias leyes estatales⁷.

Por ello, la Asamblea Constituyente adoptó el artículo 5⁸, una disposición de carácter general, incluida en los principios fundamentales con el explícito reconocimiento

⁷ E. ARGULLOL MURGADAS, *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid 1977, pp.54 y s.

⁸ Según este artículo la República, una e indivisible reconoce y promoverá las autonomías

de la autonomía local y dedicó el Título V de la Parte Segunda (artículos 114 a 133) a la distribución territorial del poder, introduciendo junto a los municipios y las provincias a las regiones como entes autónomos dotados de sus propios poderes y funciones según la Constitución.

En la Constitución italiana se reconoció un trato especial para algunas regiones (denominadas regiones con Estatuto especial para diferenciarlas del resto, que eran las regiones con Estatuto ordinario), bien por sus particularidades lingüísticas, por su desarrollo económico o por sus particularidades geográficas. Dicha especialidad en la autonomía consistía, entre otras cosas, en la adopción de sus Estatutos de autonomía por aprobación del poder constituyente estatal a través de leyes constitucionales, mayor relevancia y extensión de sus competencias legislativas, participación en los impuestos estatales recaudados en la región, etc.⁹.

Las regiones surgieron aproximadamente veintidós años después de la aprobación de la Constitución como entidades artificiales, creadas por voluntad de los partidos políticos nacionales, sin raíces sólidas en el territorio y sin una comunidad de intereses. Además, las regiones se constituyeron sin proceder a un reordenamiento contextual del sistema administrativo, acabando por insertarse en un sistema que ha quedado sustancialmente centralizado¹⁰.

A causa de este mal funcionamiento del modelo descentralizado constitucional, recientemente (en octubre de 2001) se ha procedido a una profunda reforma del mismo a través de la aprobación y posterior confirmación mediante referéndum de la Ley Constitucional sobre el Federalismo, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 138 de la Constitución italiana.

locales; efectuará los servicios que depende del Estado la más amplia descentralización administrativa; y adoptará los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.

⁹ E, ARGULLOL MURGADAS, *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid 1977, pp.61 y s.

¹⁰ J.L. PIÑAR MAÑAS, *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Madrid 1986.

Esta es la primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución que se convoca el citado referéndum, pues hasta entonces solamente se habían dictado leyes de reforma constitucional pero no se había utilizado el mecanismo de la consulta pública.

Esta reforma era necesaria para armonizar definitivamente el texto constitucional con una serie de modificaciones de marcado acento federalista que se habían realizado en los años precedentes afectando al Título V.

Algunas de estas modificaciones fueron realizadas por la Ley Constitucional nº1 de 1999 en virtud de la cual pasan a elegirse por sufragio universal y directo los presidentes de las juntas regionales (que hasta entonces eran designados por el Consejo regional) y se elimina el trámite de ratificación por Ley de la República para la expedición de los Estatutos de las Regiones. Otra modificación importante había sido la Ley nº59 de 1997 en la que se permitía al Gobierno que transfiriera a las regiones y los entes locales una serie de funciones y competencias legislativas y que se materializó en el Decreto legislativo 143 de 1997 de transferencia efectiva de las competencias legislativas en las materias de agricultura, pesca, caza, desarrollo rural, alimentación, etc.

La reforma constitucional de 2001 es la más profunda de la Constitución desde su entrada en vigor en enero de 1948, ya que se modifican 18 de los 20 artículos que se refieren a las regiones, permaneciendo únicamente intactos el artículo 131, que enumera las regiones italianas, y el artículo 133, que se refiere a la modificación o establecimiento de nuevas provincias ¹¹.

Uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional es la reelaboración del artículo 117 que regula la potestad legislativa de las regiones italianas.

El anterior texto indicaba una lista cerrada de materias (aunque dichas materias podían ampliarse mediante leyes constitucionales) en las que las regiones tenían competencia legislativa, competencia que se desarrollaba dentro de los límites de los principios fundamentales de las leyes de la República. La nueva redacción del precepto

¹¹ Sobre esta reforma puede verse P.P. VANEGAS GIL, "La autonomía territorial y la reforma constitucional italiana", con detalles acerca de las distintas posiciones de los partidos políticos al respecto y los resultados referéndum.

diseña una articulación de las funciones legislativas diferente, pues introduce novedades en muchos puntos y eleva a rango de constitucional las atribuciones que las regiones habían recibido por el Ley nº59 de 1997.

En concreto, establece en su primer apartado que la potestad legislativa la ejercen el Estado y las regiones dentro de los límites constitucionales, el ordenamiento comunitario y las obligaciones constitucionales y no supeditada a la ley del Estado. Se introduce asimismo la distinción entre legislación exclusiva y legislación concurrente, siguiendo en ello el modelo de la Ley Fundamental de Bonn.

En el segundo apartado del precepto se enuncian una serie de materias reservando al Estado la legislación exclusiva sobre una serie de materias, así como la potestad reglamentaria, salvo delegación a las regiones. Entre ellas se encuentran la política exterior y relaciones internacionales del Estado y del Estado con la Unión Europea; inmigración; relaciones entre la República y las confesiones religiosas; defensa y fuerzas armadas, seguridad del Estado, armas, municiones y explosivos; moneda, tutela del ahorro, mercados financieros, tutela de la competencia; tutela del ambiente, ecosistema y bienes culturales; etc.

En el tercer inciso del artículo 117, se establece que será objeto de legislación concurrente las materias de relaciones internacionales y con la Unión Europea de las regiones; comercio exterior; tutela y seguridad del trabajo; investigación científica y tecnológica; ordenamiento deportivo; gobierno del territorio; puertos y aeropuertos civiles, grandes redes de transporte y navegación, ordenamiento de las comunicaciones; producción, transporte y distribución nacional de la energía; etc. En estas materias concurrentes, el Estado determinará los principios fundamentales y las regiones procederán a su desarrollo legislativo.

En el cuarto apartado del artículo 117 se recoge la cláusula residual en virtud de la cual, las materias que no estén atribuidas de forma exclusiva o concurrente al Estado corresponderán a las regiones, sin más límite que la Constitución, el ordenamiento comunitario y obligaciones internacionales. Se suprime así la limitación derivada de los principios fundamentales de la legislación estatal, existente antes de la reforma.

En definitiva, de acuerdo con este nuevo artículo 117, las competencias legislativas regionales resultan mucha más extensas que con la redacción anterior del precepto ¹². Sin embargo, se ha criticado que las competencias exclusivas estatales son demasiado extensas y que alcanza a materias, como la tutela del ambiente y de los bienes culturales, cuya titularidad por parte del Estado no resulta compatible con el concepto moderno de autonomía ¹³.

Otra reforma fundamental es la operada en el artículo 116, que contiene el reconocimiento de autonomía especial a cinco regiones italianas (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta), y al cual se agrega, en primer lugar, un nuevo apartado relativo al reconocimiento constitucional de la autonomía a las provincias de Trento y de Bolzano. Pero la modificación más importante de este precepto se recoge en el nuevo último apartado de este artículo donde se prevé la autonomía diferenciada o regionalismo diferenciado.

Se refiere éste a la posibilidad que tienen las regiones para negociar con el Estado formas y condiciones particulares de autonomía que inciden sobre todo en el plano administrativo y financiero, pero que también pueden extenderse al plano legislativo. En la esfera de las competencias legislativas una autonomía diferenciada permitirá el traslado de competencias concurrentes a aquellas residuales o primarias, por ejemplo, y que ciertas competencias legislativas exclusivas estatales (por ejemplo, en materia de organización de la justicia de paz, educación, tutela del ambiente y de los bienes culturales) puedan ser atribuidas a las regiones. La decisión se adopta mediante una ley aprobada por las dos Cámaras con mayoría absoluta de sus miembros, previa iniciativa de la región, y sobre la base del acuerdo entre el Estado y la región interesada.

La aplicación de este artículo 116 permitirá que las regiones con estatuto ordinario que tienen una elevada capacidad de gobierno puedan gozar del mismo régimen que las regiones con estatuto especial y conducir así gradualmente a la superación de la distinción entre Estatutos regionales especiales y ordinarios.

¹² M. GALLINARO, "La función legislativa en los Consejos regionales italianos", VVAA., *Las funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, Pamplona 2001, pp.17 y ss.

¹³ A. LA PERGOLA, "la técnica constitucional de la autonomía: aspectos de Derecho comparado", *Autonomía y partidos políticos*, Madrid 1984, p.4.

El artículo 119 introduce el denominado federalismo fiscal, al establecer que los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones tienen autonomía financiera de ingresos y gastos, sin necesidad de ley estatal, como establecía la regulación constitucional anterior.

Otro de los aspectos básicos de la reforma es la eliminación de institutos con impronta centralista como los controles de legitimidad sobre los actos de las regiones y de los entes locales, el comisario de gobierno y las circunscripciones de descentralización administrativa del Estado en la periferia. Ello ha supuesto la derogación de los artículos 124, 125.1, 129 y 130 de la Constitución italiana.

Por su parte, el nuevo texto del artículo 127 suprime el control del Gobierno sobre las leyes regionales y atribuye a la Corte Constitucional el papel de garante en el respeto recíproco del Estado y de las regiones en cuanto a sus competencias legislativas respectivas.

Esta reforma constitucional ha de venir acompañada como es lógico de una modificación de los estatutos de autonomía y la adecuación normativa de la propia reforma, que se espera no permanezca en el papel otros veinte años, como sucedió con el desarrollo del modelo regional en las quince regiones con estatuto ordinario, a causa de la extrema lentitud de las Cámaras para aprobar las leyes necesarias a tal fin.

Como vemos, tras esta reforma de la Constitución italiana realizada en el año 2001, se puede decir que el Estado regional se va acercando al modelo federal de Estado.

Para llegar a un verdadero federalismo faltarían únicamente reformas en la parte orgánica de la Constitución, en especial lo que se refiere a la modificación del Senado para convertirlo en Cámara o Senado de las regiones y la nueva composición de la Corte Constitucional. En el año 2001, momento de afrontar la reforma constitucional que acabamos de señalar, ya existían proyectos de federalización absoluta del Estado cuyo debate constitucional se dejó para un momento posterior con el objeto de favorecer la aprobación de esta reforma considerada más fácil de aprobar al procurar una federalización progresiva y no contener propuestas tan radicales.

V. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESTADOS UNITARIOS: EL EJEMPLO FRANCÉS.

Los Estados unitarios son Estados descentralizados administrativamente, dado que operan normalmente a través de provincias, municipios y otras entidades locales que se dotan de órganos propios para gestionar las competencias que el Estado delega en ellos pero que no tienen capacidad legislativa. Es decir, se caracterizan porque las leyes son dictadas por el Estado y sólo es susceptible de descentralización la gestión o ejecución administrativa. Esta independencia relativa implica un acierta autonomía administrativa y financiera.

Por lo que respecta al caso francés, paradigma de Estado unitario, la Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958 pone el acento, como es sabido, en que "Francia es una República indivisible" (artículo 1), y en que "la lengua de la República es el francés" (artículo 2).

Durante tres etapas esenciales de la historia de Francia (a saber: el Antiguo Régimen, la Revolución y la época napoleónica) la centralización del Estado francés fue absoluta.

Sin embargo, la organización territorial de un Estado no es un entramado inmóvil, irreversible e inmodificable, sino todo lo contrario, y ni siquiera Francia, con una organización territorial deudora de la concepción unitaria y centralista del Estado, ha sido una excepción a esa regla ¹⁴.

Por ello, a partir de finales del siglo XIX las cosas empezaron a cambiar pues se introdujo una cierta descentralización administrativa, que no política, donde jugó un papel fundamental la figura del Prefecto, nombrado por el Estado y sujeto al poder jerárquico del Ministerio del Interior.

¹⁴ P. BON, "Las recientes reformas territoriales francesas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº22 2003, pp.607 y ss.; P.L. MARTÍNEZ PALLARÉS, "Fundación Manuel Giménez Abad: El inicio de una andadura prometedora. Breve noticia del seminario sobre las recientes reformas territoriales en Francia", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº22 2003, pp.599 y ss.

En aquella época la organización territorial se articulaba a través de las denominadas colectividades territoriales integradas por el Estado, departamentos y municipios.

Los departamentos tenían personalidad jurídica y una naturaleza bifronte: por un lado eran circunscripciones desconcentradas de la persona jurídica del Estado sometidas jerárquicamente a éste y, por otro lado, eran colectividades descentralizadas con personificación jurídica propia, sometidas a tutela administrativa. El Prefecto ejercía en el departamento la autoridad desconcentrada de la persona jurídica del Estado y a la vez la autoridad ejecutiva del departamento, siendo un instrumento fundamental del Prefecto como representante del Estado la aprobación, autorización, sustitución y suspensión de los actos dictados por las colectividades territoriales descentralizadas por motivos de ilegalidad y de inoportunidad. En cuanto a las competencias del departamento, quedaban limitadas por el importante ámbito reservado en materia local al Estado.

Por ello, prácticamente hasta nuestros días, se puede caracterizar al departamento como colectividad territorial parcialmente descentralizada ya que, por una parte, existía el sufragio universal directo en las elecciones cantonales de los miembros del Consejo General del Departamento, y, por otra parte, la designación del Prefecto era gubernamental.

A partir de los años 60 emergió la figura de la región, inicialmente configurada como mera circunscripción administrativa del Estado, sin personalidad jurídica propia. En 1972 se produce un cierto fortalecimiento de esta figura atribuyéndosele personalidad jurídica especial y ciertas competencias como la elaboración de estudios y propuestas económicas, pero sin capacidad de administración alguna, es decir, no se las consideró colectividades territoriales, sino simplemente entes públicos. Su organización constaba de un Consejo Regional integrado por Diputados y Senadores del Parlamento francés elegidos en la región y representantes de las colectividades territoriales, departamento y municipio, elegidos por su Consejo respectivo.

Este esquema de organización territorial ha sufrido ciertas modificaciones a raíz de las leyes de descentralización de 1982 y 1983 y la reforma por la ley constitucional de marzo de 2003.

Esta descentralización administrativa que venía durando un siglo, caracterizada por un ejercicio de funciones sometido a la potestad de tutela estatal y con unos órganos ejecutivos mayoritariamente designados por la autoridad estatal, se vio alterado pues en un primer momento por las leyes de descentralización de 2 de marzo de 1982 y las leyes de 7 de enero de 1983 y 22 de julio de 1983 (conocidas como Leyes Defferre).

La principal función de estas leyes fue perfeccionar el modelo tradicional de descentralización administrativa dentro del marco de un Estado unitario. Para ello, se toman las siguientes medidas:

- A la región se le atribuye personalidad jurídica general (de modo que se convierten en colectividades territoriales como departamentos y municipios), se modifica el modo de designación de los miembros del Consejo Regional que a partir de entonces van a ser elegidos mediante sufragio universal y se produce la sustitución del Prefecto regional por el Presidente del Consejo Regional como autoridad ejecutiva.
- El departamento se convierte en una colectividad territorial ya totalmente descentralizada -administrativamente, por supuesto- mediante la atribución de la autoridad ejecutiva al Presidente del Consejo Regional, que es elegido por la Asamblea, sustituyendo así en esta función al Prefecto departamental, que era designado por el poder central.
- Reducción de los instrumentos de tutela administrativa del Estado, suprimiendo el poder de aprobación y autorización de los actos dictados por las colectividades pero manteniendo el poder de sustitución y reformulando el poder de suspensión de los actos dictados por las colectividades territoriales descentralizadas, que pasa a convertirse en una legitimación del prefecto para solicitar al juez administrativo la anulación del acto exclusivamente por motivos de ilegalidad y ya no de oportunidad (es lo que se denomina *déféré préfectoral*).
- Aumento de las competencias de las colectividades locales descentralizadas, de modo que esta atribución legal se une a la cláusula genérica de atribución competencial que venía existiendo en su favor en todos los asuntos de interés

local. El principal beneficiario de este aumento competencial ha sido el departamento, al cual el Estado ha transferido competencias en materia sanitaria, social, vivienda, centros de educación secundaria y transportes escolares y equipamiento rural. El municipio ha visto ampliado su ámbito competencial principalmente en urbanismo y centros de educación primaria. Y la región continúa circunscrita al desarrollo económico, social y cultural.

Posteriormente, el 17 de marzo de 2003 se aprueba por las dos Cámaras del Parlamento el proyecto de revisión de la Constitución francesa de 1958 (Ley Constitucional nº2003-276, de 28 de marzo) y se introduce un modelo de organización territorial del Estado que trasciende para ciertos territorios la mera descentralización administrativa vigente, necesitando para su concreción la aprobación de cuatro leyes orgánicas y varias leyes ordinarias.

En relación con la Francia continental, las reformas no afectan en absoluto a la posibilidad de sustituir la acción legislativa y reglamentaria del Estado por la de las colectividades territoriales, es decir, no se produce ningún tipo de descentralización política, sino que se profundiza en la descentralización administrativa. Las reformas introducidas se refieren a los siguientes extremos:

- introducción del principio de diversidad respecto de la organización y competencias de las colectividades territoriales (artículo 72), con lo que se altera la tradicional uniformidad que había caracterizado a este modelo;
- constitucionalización del principio de garantía de la autonomía financiera de éstas (artículo 72.2);
- reforzamiento de la democracia local (artículo 72.1);
- y posibilidad de derogación experimental de leyes y reglamentos del Estado y de las colectividades territoriales que regulan sus competencias (siempre y cuando aquellas normas prevean expresamente la derogación) por una duración y con un objeto limitados en el marco de lo establecido por una ley orgánica y siempre que no estén en juego las condiciones esenciales del ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucional (artículos 37.1 y 72.4).

En cambio, por lo que respecta a los territorios de ultramar (excluidos Nueva Caledonia, regulada por otro título constitucional, y las tierras australes y antárticas francesas, reguladas por ley) son objeto en los artículos 73 y 74 de una mayor descentralización debido a las especiales circunstancias políticas e históricas que los caracterizan.

Concretamente, respecto de éstos se establecen dos modelos de organización: los departamentos o regiones de ultramar -o colectividades *sui generis* que sustituyan a ambas, pues se les concede esta posibilidad- y, las colectividades de ultramar (denominación que sustituye a la de territorios de ultramar).

La principal diferencia entre ambos tipos organizativos radica en el mayor grado de autonormación que se atribuye a partir de ahora a las segundas respecto de las primeras, aunque las primeras pueden transformarse en las segundas mediante una ley orgánica.

El resultado final en estas colectividades de ultramar es una mayor descentralización que en la Francia metropolitana, pero sin llegar por supuesto al grado de autonomía política de las Comunidades Autónomas españolas.

Estas dos reformas (de 1982-1983 y 2003) constituyen el tímido esbozo de un nuevo modelo de organización territorial que va un poco más lejos que la descentralización administrativa a la que estaban acostumbrados en el país vecino, pero nada más, ya que no ha supuesto una atribución legislativa en favor de las colectividades territoriales, a excepción de lo indicado respecto de las colectividades de ultramar.

Posteriormente -tras una larga tramitación parlamentaria desde su presentación como proyecto en octubre de 2003-, se promulgó la Ley nº2004-809 relativa a las libertades y responsabilidades locales de 13 de agosto de 2004 (publicada en el Journal officiel el 17 de agosto, pp.14545 y ss.), que entrará en vigor esencialmente en enero de 2005.

Esta ley contiene 203 artículos distribuidos en 10 títulos y viene a modificar numerosos códigos (aunque el más afectado de todos es el Código General de las Colectividades Territoriales) y leyes. Mediante ella se regula la transferencia de

competencias y bienes a las colectividades locales (especialmente a las regiones y departamentos), transferencia resultante de la reforma constitucional relativa a la organización descentralizada de la República adoptada por el Parlamento el 17 de marzo de 2003. Asimismo prevé la financiación de estas transferencias (principalmente mediante los recursos provenientes de impuestos transferidos a las colectividades locales) y organiza la migración de servicios del Estado como consecuencia de esta transferencia de competencias, definiendo las garantías individuales de los funcionarios, a los cuales se les ofrece la opción de conservar su estatuto de funcionarios del Estado o bien integrarse en la función pública territorial.

Las principales competencias transferidas serían:

Para los departamentos :

- las carreteras nacionales (con excepción de los grandes itinerarios), la organización de los transportes por carreteras no urbanas y de los transportes escolares;
- la acción social en favor de los mayores;
- la acción sanitaria y social y en parte la protección judicial de la juventud;

Para las regiones :

- la coordinación de la acción económica y la formación profesional;
- el programa regional de salud y la financiación de las inversiones hospitalarias;
- el inventario del patrimonio cultural;
- los puertos y aeropuertos;
- en Ile-de-France, el control del sindicato de transportes (STIF).

En esta ley se modifica de forma importante el régimen de ayudas a las colectividades locales, para cumplir así con las exigencias de Derecho comunitario. En este sentido, se suprime la distinción entre ayudas directas y ayudas indirectas.

Se transfiere a las colectividades territoriales (departamentos y regiones) el personal técnico y auxiliar de servicio (TOS) de la educación nacional.

El marco jurídico de la cooperación intermunicipal con el objetivo de facilitar la transformación y la fusión de los EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) y de mejorar su funcionamiento.

El control de legalidad de los actos de las colectividades territoriales se modifica en parte, ya que se reducen los actos sometidos a la obligación de transmisión al prefecto.

Finalmente, se concreta la aplicación de esta ley mediante la Circular NOR/LBL/B/04/10074/C de 10 de septiembre de 2004 sobre la aplicación de la Ley nº 2004-809 de 13 de agosto de 2004 relativa a las libertades y responsabilidades locales.

Zaragoza, 14 de diciembre de 2004.