

CRONICA



LA AUTONOMÍA LOCAL EN FRANCIA DESPUÉS DE LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN: EL EJEMPLO MUNICIPAL

Bernard Ruiz

Secretario General Adjunto
de la ciudad de Lyon

El concepto de descentralización ha sido siempre el centro del debate político francés. Desde finales del siglo XVIII, la mayoría de los regímenes políticos se han inspirado en él o han pretendido desarrollarlo, pero muy pocos lo han puesto realmente en práctica.

Ha sido necesario esperar un siglo para que las dos colectividades territoriales existentes —el municipio y el departamento— asistieran a una reforma profunda de sus estatutos, al tiempo que se creaba una tercera colectividad: la región.

Puede parecer atrevido, apenas cinco años después de la promulgación de la primera ley de descentralización y cuando aún hoy cada sesión parlamentaria aporta su lote de adaptaciones o de nuevas disposiciones a la reforma emprendida por el gobierno Mauroy, pretender hacer un primer balance de la evolución de la autonomía local en un país en que el centralismo ha sido siempre considerado una razón de Estado.

El ejercicio es doblemente peligroso por el hecho de ir dirigido a un lector extranjero que no tiene forzosamente un conocimiento profundo del sistema institucional francés.

Dirigida por Gaston Defferre, entonces Ministro del Interior y de la Descentralización,¹ la reforma de las colectividades territoriales tuvo como objetivo, en primer lugar, el marco institucional.

La voluntad política de aplicar uno de los puntos esenciales del programa que el presidente Mitterrand propuso a los franceses con motivo de las elecciones presidenciales de 1981 condujo al primer gobierno de izquierdas a iniciar lo que algunos han dado en llamar una «carrera de relevos», cuya primera etapa debía disputarse contra reloj.

Esta metáfora, por imperfecta que sea, traduce al mismo tiempo la opción deliberada de prescindir del método utilizado bajo el septenio precedente, que había consistido en reunir «en una ley única todos los elementos institucionales, estatutarios, financieros y sociales de una descentralización de conjunto», y la voluntad de crear un «choque psicológico» susceptible de paralizar, durante el tiempo necesario, los mecanismos de pensamiento centralizadores.

A pesar de la importancia y de la calidad del trabajo efectuado por la Comisión «Vivre Ensemble» («Vivir juntos»), compilado en lo que se ha denominado el informe Guichard, por el nombre de su presidente, el fracaso de la tentativa precedente no

1. Es la primera vez que aparecía en el título del Ministro del Interior del término «descentralización».

podía sino incitar a la prudencia a todo gobierno deseoso de traducir en hechos una voluntad descentralizadora. Conociendo los obstáculos que no dejarían de surgir a lo largo de todo el recorrido, que se anunciaba irremisiblemente largo y peligroso, sólo una voluntad de ruptura con el pasado claramente expresada, junto con un clima social propicio a las reformas más atrevidas (es el período que ha sido calificado de «estado de gracia»), podía conducir de manera irreversible al país por el camino de la descentralización, tal como subrayaba la exposición de los motivos del proyecto que debía convertirse en la ley del 2 de marzo de 1982.

I. El marco institucional

1. *La región*

Del conjunto de las disposiciones contenidas en esta Ley, son incontestablemente las que figuran en el título III relativo a la región las que pueden considerarse las más innovadoras de la reforma, en la medida en que la naturaleza jurídica de esta circunscripción administrativa cambiaba fundamentalmente y pasaba del estatuto de establecimiento público al de colectividad territorial. Así, al igual que el departamento y el municipio, la región se veía dotada de una Asamblea elegida por sufragio universal directo y de un ejecutivo elegido.

Sin embargo, esta transformación se ha hecho no sin suscitar reticencias en el Senado (entonces en la oposición), y no se consiguió el voto hasta la última lectura de la Asamblea Nacional. El lugar y el papel de la región han alimentado un buen número de controversias, y ninguna formación política ha quedado al margen de este debate, que aún sigue abierto.

2. *El departamento*

Las modificaciones practicadas en el estatuto y el funcionamiento del departamento se inspiran en la idea básica de la descentralización, es decir, en la libre administración local.

Además de las disposiciones comunes a las demás comunidades territoriales que traducen este principio, que examinaremos más adelante, la evolución departamental específica concierne al traspaso del poder ejecutivo del Prefecto, funcionario del Estado, al Presidente elegido por el Consejo General.

Esta medida, inscrita desde hace tiempo en la lógica de la evolución de las relaciones entre el Estado y la colectividad territorial y que ya estaba prevista en la Constitución de 1946, lleva en ella el símbolo de una voluntad de ruptura, más allá de una realidad que desde tiempo atrás había otorgado al Presidente del Consejo General un poder real en su circunscripción.

3. *El municipio*

A diferencia de la región, que ha pasado a tener el rango de colectividad territorial, a diferencia del departamento, que ha sido dotado de un ejecutivo elegido, la célula de base de la Administración francesa que constituye el municipio no ha conocido ninguna modificación de sus fundamentos.

Ninguno de sus órganos, tanto si es deliberante (consejo municipal) como si es ejecutivo (el alcalde) ha sufrido modificaciones, ni siquiera ligeras. Es en su funcionamiento tradicional que ha adquirido una nueva «libertad», al mismo título, por otro lado, que las otras dos colectividades.

Para medir bien el alcance real de esta reforma conviene recordar, ni que sea brevemente, el régimen anterior.

El conjunto de los actos que emanaban de las autoridades municipales (deliberaciones de los consejos municipales, decretos del alcalde) estaba sometido a un control a priori del representante del Estado en el Departamento, el Prefecto.

Estos actos estaban sometidos a dos tipos de control, uno de pura legalidad (actos ejecutorios de pleno derecho quince días después de su depósito en la Prefectura), que constituían la regla general, y otro, de excepción, que consistía en un control de oportunidad de los actos, que no eran ejecutorios hasta su aprobación expresa por el Prefecto y, en algunos casos muy limitados, por el Ministro del Interior o incluso por decreto.

Es lo que se ha denominado el sistema de «tutela», muy contestado e insoportable en su principio, que por una asociación de ideas con un estado del Derecho de las Personas, histórica y jurídicamente falsa, atribuía a este término una connotación de «incapacidad».

II. Las libertades y los derechos nuevos

También en este caso, símbolo y realidad no coinciden. Algunos han creído ver en esta libertad nueva la marca de una autonomía por fin conquistada; esto es conocer poco el ejercicio real de esta tutela tal como había podido evolucionar a lo largo de los años y, en particular, en el último decenio.

La intervención del Consejo Constitucional,² anulando ciertas disposiciones de la Ley votada por el Parlamento, ha recordado a los que habían podido creer que los lazos con el Estado podían haberse roto de manera definitiva y radical que la «libre administración» de las colectividades locales prevista en la Constitución de 1958 no podía liberarse de otro principio constitucional tan fundamental, el respeto de la legalidad, cuyo control era confiado al Delegado del Gobierno en el Departamento: el Prefecto.³

Hubo un cambio de denominación de los Prefectos, que se convirtieron en Comisarios de la República, para marcar esta voluntad de ruptura, al tiempo que sus poderes eran reforzados en tanto que representantes del Estado, especialmente en lo relativo a los servicios exteriores de los distintos ministerios.

Al mismo tiempo que la «tutela» era sustituida por el control a posteriori, el poder de anulación de los actos considerados ilegales pasó del Prefecto al Juez Administrativo.

Es un punto importante que hay que señalar: en el régimen precedente, el Prefecto tenía, además de un poder de sustitución de los alcaldes, un derecho de anula-

2. Organismo previsto por la Constitución de 1958, encargado sobre todo del control de la constitucionalidad de las leyes.

3. Artículo 72, apartado 3 de la Constitución: «En los departamentos y los territorios, el delegado del Gobierno tiene a su cargo los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto de las leyes».

ción de los actos considerados ilegales. En adelante, la sanción de la anulación es facultad del Juez Administrativo, a quien corresponde confirmar o infirmar la presunción de ilegalidad que le transmite el Comisario de la República.

Por otro lado, el control presupuestario era confiado a una jurisdicción de nueva creación: *la Cámara Regional de Cuentas*.⁴

III. Ampliación de poderes; ¿para qué? o el traspaso de competencias

Una vez recuperados los derechos de la democracia local, aunque de manera controlada, faltaba precisar en qué ámbitos y siguiendo qué repartición debían ejercerse.

El exceso de centralización acumulado durante los regímenes políticos sucesivos había conducido al Estado, a través de una administración hipertrofiada, a arrogarse competencias cada vez más amplias, que no derivaban obligatoriamente de su vocación natural, convirtiéndose así cada día más en un actor lejano y burocrático mientras que, al mismo tiempo, se aceleraba el proceso de mutación iniciado en el seno de las colectividades territoriales, enfrentadas a problemas cada vez más complejos. Este doble movimiento, que conducía a un embrollo de competencias que, a menudo, los ciudadanos consideraban como un verdadero lío, no podía sino ser generador de relaciones ambiguas y fuente de conflictos. Se imponía un esfuerzo de clarificación, cuya clave era una nueva repartición de poderes.

Tres grandes principios presidieron este traspaso:

- un calendario general de los decretos que fijaban, para cada uno de los ámbitos, la fecha precisa del cambio;
- la afirmación de la «regla de los bloques de competencias», según la cual cada ámbito de intervención es otorgado en su totalidad o bien al Estado o bien a cualquier otra de las tres colectividades territoriales, que son, en consecuencia, iguales entre ellas y, por lo tanto, ninguna puede ejercer una tutela en detrimento de otra. Esto era recordar, indirectamente, el papel de árbitro que sólo el Estado podía asumir.
- el último principio, y no por este motivo el menos importante, era la estricta compensación de los gastos que pudieran derivarse de estos traspasos. Ésta era una garantía a la cual el Estado no podía sustraerse sin riesgo de comprometer el conjunto de su reforma.

Sería demasiado largo querer enumerar aquí la nueva división resultante de la cuarentena de leyes y de las decenas de decretos que han intentado construir el nuevo edificio, cada una de cuyas piedras debía encontrar su lugar adecuado so pena de comprometer el equilibrio del conjunto.

Nos limitaremos a citar, a título de ejemplo, la división practicada en el ámbito de la educación:

- el Estado ha conservado la enseñanza superior;

4. Las Cámaras Regionales de Cuentas creadas por la Ley del 2 de marzo de 1982 (existen 24) se han ido constituyendo progresivamente a partir del 1.º de enero de 1983. Además del control presupuestario de las colectividades territoriales y de sus establecimientos públicos, ejercen el control jurisdiccional de los conables y el control de gestión de los ordenadores de pagos de estas mismas colectividades y establecimientos.

- a la región le ha sido confiada la enseñanza secundaria de segundo grado (los institutos);
- el departamento ha heredado la enseñanza secundaria de primer grado (los colegios);
- el municipio ha conservado la enseñanza de primer grado.

Así presentado, este esquema puede parecer de una gran simplicidad. En la práctica, el sistema es más complejo. De hecho, las competencias traspasadas conciernen esencialmente a los equipamientos escolares (construcción, mantenimiento y funcionamiento), mientras que el personal, y sobre todo el personal docente, sigue siendo funcionario del Estado. El Estado sigue siendo el dueño de la Carta Escolar. Indirectamente, de él depende la construcción o no de un instituto por parte de la región o de un colegio para el departamento. Porque, ¿qué utilidad podría tener un establecimiento de este tipo sin profesores?

De la misma manera, las «financiaciones cruzadas» no han desaparecido del todo. Los municipios participan aún en los gastos de funcionamiento de los colegios, aunque, es cierto, durante un período transitorio. Pero todo el mundo sabe que, en Francia, lo provisional tiene tendencia a durar.

El ejemplo de la enseñanza de primer grado es aún más característico de estas «derogaciones» de principios. Es el municipio quien paga a los institutores, funcionarios del Estado, las dietas de vivienda a las que pueden aspirar, cuyo importe es fijado, en cada departamento, por el Comisario de la República. En contrapartida, los municipios reciben del Estado una dotación destinada a compensar esta carga.

IV. Nuevas competencias, pero ¿con qué medios?

La ley del 2 de marzo había previsto que una ley ulterior determinaría «el reparto de los recursos públicos resultantes de las nuevas reglas de la fiscalidad local y de los traspasos de créditos del Estado a la colectividades territoriales».

En el espíritu de sus autores, el reparto de los recursos, después del reparto de competencias, y al margen de las compensaciones ligadas a los traspasos, había de concluir la obra legislativa iniciada.

Un contexto económico más favorable quizás hubiera permitido cortar definitivamente la cabeza de esta serpiente marina que es la tan anunciada, a veces iniciada pero siempre inacabada, reforma de las finanzas locales.

Si bien no se puede negar la voluntad real de respetar el principio de una justa compensación de los traspasos de competencias, más allá de las controversias que ha podido suscitar la realidad de los mismos, el único esfuerzo de modernización de los recursos locales se basó en los segundos ingresos (en importancia) de los presupuestos locales que constituye la Dotación Global de Funcionamiento.

Sin entrar en detalles de los mecanismos (al fin y al cabo, bastante complejos) de esta dotación, precisemos que se trata de un fondo de concurso que el Estado paga a los municipios y a los departamentos, así como a determinados establecimientos públicos, cuyo importe global es fijado cada año por la Ley de Finanzas en función de la evolución del producto del IVA percibido por el Estado, y cuyo reparto obedece a criterios que pretenden ser al mismo tiempo representativos de los gastos ligados a la importancia demográfica de las colectividades beneficiarias y de su capacidad de hacer frente a la misma.

Es innegable que esta reforma ha respondido en gran medida a las previsiones del Gobierno y del legislador (a diferencia de muchas otras, fue aprobada por las dos Cámaras del Parlamento) en su búsqueda de una intensificación de la solidaridad intermunicipal.

A pesar de la entrada en vigor progresiva de estas disposiciones, las distorsiones brutales que ha comportado en la evolución del producto percibido individualmente no podían sino provocar la protesta general de las colectividades consideradas como las mejor dotadas a la luz de los nuevos criterios, las cuales han visto como, de repente, más de una tercera parte de sus recursos progresaba a un ritmo inferior a la inflación y a veces incluso se estancaba en relación con el año precedente; y todo en un momento en que las tarifas de sus servicios estaban encuadradas y en que el Estado les pedía un esfuerzo particular en la limitación de la progresión de sus sustracciones fiscales.

Menos de un año después de su promulgación, su proceso evolutivo estaba bloqueado (aunque, es cierto, por la nueva mayoría salida de las elecciones legislativas de marzo de 1986) y se decidía un «reajuste» de última hora para atenuar un poco los efectos de la misma.

Este simple ejemplo muestra la fragilidad del equilibrio del sistema financiero local y su extrema sensibilidad a los efectos de toda medida de carácter reformador.

Sin embargo, es en el ámbito de la fiscalidad local donde el estancamiento es más evidente. Aunque, como sucede a menudo, la constatación del carácter arcaico de esta fiscalidad es prácticamente unánime, y a pesar de que los proyectos de reforma no han dejado de sucederse, en su filosofía, el sistema ha sobrevivido a casi dos siglos, puesto que sus orígenes se remontan a la Revolución de 1789.

Sería vano, en el marco de esta rúbrica, pretender describir, aunque fuera esquemáticamente, el régimen de la fiscalidad directa local. Nos limitaremos, para guiar al lector, a indicar que está constituida por cuatro impuestos:

- el impuesto de habitación pagado por los ocupantes de locales no profesionales (esencialmente las viviendas);
- los impuestos territoriales sobre las propiedades edificadas y no edificadas que graban, respectivamente, los edificios y los terrenos;
- el impuesto profesional al cual están sujetas las personas físicas o morales que ejercen una actividad profesional no asalariada.

Los dos impuestos territoriales pueden ser asimilados a un impuesto sobre el capital y, en la medida en que se admite este tipo de sustracción, su fundamento es ciertamente lo menos criticable, puesto que la base de imposición se basa en el valor locativo de los bienes (es decir, los ingresos que se considera que reportan a su propietario).

A la inversa, la capacidad contributiva del deudor del impuesto de habitación se aprecia en función del valor del local que ocupa y no de sus propios recursos. El contribuyente es así impuesto sobre un «signo exterior de riqueza».

Sin embargo, el impuesto profesional es el que suscita el mayor número de críticas. El mismo presidente de la República no dudó en calificarlo de «impuesto absurdo, injusto y antieconómico». De hecho, ¿cómo se puede admitir, en época de crisis económica, caracterizada por un paro siempre en alza, un impuesto basado en las inversiones y en los sueldos de las empresas? Tampoco aquí el Estado ha podido dispensar su intervención para compensar ciertos aligeramientos necesitados por su

política económica, como hizo igualmente para el impuesto de habitación a título de su política social, hasta tal punto que, en 1985, se hacía cargo de más del 16 % del producto de los impuestos locales. Este porcentaje se acentuó más aún en 1987 con un nuevo aligeramiento del impuesto profesional también compensado por el Estado. Indirectamente, es el principal «contribuyente» de las colectividades locales.

El gobierno que un día u otro deberá llevar a cabo esta reforma no podrá, como los gobiernos que le habrán precedido, flanquear los dos escollos sobre los que se han estrellado las tentativas anteriores: los traspasos de cargas entre contribuyentes y los traspasos de recursos entre las colectividades beneficiarias.

V. El personal territorial

«Investidos de nuevas responsabilidades, los miembros electos (locales) tienen cada vez más necesidad, para preparar y aplicar sus decisiones, de colaboradores de calidad».

Esta declaración del Ministro Delegado efectuada ante el Ministro del Interior encargado de las colectividades locales del Gobierno actual podría ser puesta en boca de sus predecesores sin que éstos la desautorizaran. Ellos mismos se expresaron en términos comparables en su época, de tanto como este principio supera las distancias políticas. Sin embargo, es su concretización en esta nueva creación lo que constituye el estatuto de la función territorial, que se revela como el punto más controvertido de la reforma.

Esta controversia era más inevitable que la diferencia de las disposiciones que acabamos de exponer, en la medida en que el debate no ya no se limitaba a una confrontación «política-políticos», sino que se ampliaba a un tercer actor: el personal territorial.

Los 1.100.000 agentes territoriales que trabajan hoy en las colectividades locales no podían ser ignorados por los poderes públicos en el momento en que éstos decidían su suerte futura.

La muy amplia concertación con sus representantes emprendida por el Ministro de la Función Pública de la época ha visto realizadas una parte de sus reivindicaciones, pero al precio de compromisos que se han traducido en ocasiones en la adopción de textos cuya aplicación ha resultado a menudo laboriosa, cuando no imposible.

Hay quien ha querido ver en la filiación política de este ministro el motivo del sello centralizador que marca la Ley del 26 de enero de 1984, que organiza la Función Pública Territorial.

Si, más que cualquier otro, ha podido ser más sensible a las presiones de las organizaciones sindicales, mal podemos imaginar que haya podido hacer adoptar un texto tan importante a escondidas.

La afirmación previa, traducida en una ley anterior⁵ de una función pública «de doble vertiente», una constituida por los funcionarios del Estado y la otra por los funcionarios territoriales, con derechos y obligaciones comunes, ya podía dejar entrever no una función pública local específica sino un estatuto calcado del de los funcio-

5. Ley del 13 de julio de 1983, que especificaba los derechos y las obligaciones de los funcionarios del Estado y de las colectividades territoriales.

narios del Estado, puesto que la idea de comparabilidad, que permitía pasarelas entre ambas funciones, podía parecer seductora en la medida que constituía un factor de movilidad.

Desde entonces, calcado de la función pública del Estado y de su sistema de cuerpos, inspirado por algunos altos funcionarios, no siempre desinteresados, el estatuto propuesto a los miembros electos locales para sus colaboradores no podía sino alejarse de la línea descentralizadora trazada por la Ley del 2 de marzo de 1982.

No es casual que de todas las leyes de descentralización votadas bajo la mayoría de izquierdas sea la relativa a la Función Pública Territorial la que ha sido más modificada por la nueva mayoría.⁶ Si la bondad de una reformulación parcial ha prevalecido sobre la reanudación de una obra inacabada antes del 16 de marzo de 1986⁷ es probablemente menos por reconocimiento de la sensatez de las disposiciones conservadas que para no agravar el malestar del millón de agentes locales que, después de haber sido honrados con el título de «funcionario», reservado hasta entonces a sus colegas del Estado, esperan conocer, desde hace cuatro años, la suerte definitiva que les estará reservada.

VI. ¿Las colectividades territoriales, más autónomas?

Al acabar este breve esquema de los diferentes componentes de la tarea descentralizadora iniciada en 1982, y con apenas una perspectiva de cinco años, ¿se puede afirmar que la autonomía local ha sido la gran vencedora de este maratón?

Sería presuntuoso por parte del autor pretender aportar una respuesta donde gente más cualificada ha permanecido dudosa.

Quizás aún será necesario llegar a un acuerdo sobre el sentido real que hay que dar a este término, puesto que, en ocasiones, los criterios de apreciación provienen más de las «percepciones» que de los textos jurídicos.

Así, las conclusiones que seguirán deben ser interpretadas más como un testimonio personal extraído de las «vivencias» del autor que como juicios de valor que no está en condiciones de emitir.

Así, también, el análisis se basará principalmente en el ejemplo municipal.

A nivel institucional, la elevación al rango de colectividad territorial de la región no ha ido acompañado de un reconocimiento de la autonomía legislativa, como en Italia o en España, o de una autonomía estatutaria, como en la RFA o en Austria.

En caso de que hubiera sido así, una ley ordinaria no hubiera bastado; habría sido necesario modificar la Constitución. Ciertamente, la región posee hoy una Asamblea elegida por sufragio universal directo y un ejecutivo elegido, lo cual supone una ruptura indiscutible.

Pero las regiones francesas deben recorrer aún un largo camino para «jugar en el mismo patio» que sus homólogos de los países europeos.

El departamento ha ganado un ejecutivo elegido. Curiosamente, ésta es probablemente la medida que ha tenido una mayor resonancia en el mundo de la política; sin embargo, no estamos nada seguros de que muchos administrados tengan realmen-

6. Ley del 13 de julio de 1987, que modifica las disposiciones relativas a la Función Pública Territorial.

7. Fecha de las últimas elecciones legislativas.

te consciencia, al dirigirse a lo que aún creen que es la «Prefectura», de que entran de hecho en la «Casa Departamental».

Es cierto que el ciudadano no ha sido invitado a participar en estos debates. ¿Quién puede afirmar que sus relaciones con la Administración se han transformado radicalmente?

También es cierto que, en este ámbito, la relación privilegiada se sitúa a nivel del municipio. Éste no ha sido objeto, tal como hemos tenido ocasión de ver, de cambios estructurales; ha alcanzado finalmente su «mayoría jurídica» al ser liberado de la tutela, lo cual ha podido hacerle creer, por un momento, que accedía por fin a una autonomía sin repartos.

«El efecto de anuncio» orquestado por los medios de comunicación acerca del tema de la descentralización no es, probablemente, ajeno a la «euforia» de unos y al «encarcamiento» de otros en los primeros meses de la aplicación de las nuevas medidas.

Con cierta sorpresa, que en ocasiones se convirtió en irritación, los miembros electos locales descubrieron «el control de legalidad».

De hecho, no ha sido raro constatar, y el autor ha podido comprobarlo personalmente, que donde el cuerpo prefectoral procedía más por convicción, persuasión o disuasión que por la utilización brutal de los medios jurídicos de la tutela, el rigor administrativo había recuperado todos sus derechos en la aplicación del control, mucho más implacable por el hecho que su legitimidad constitucional no podía ser contestada.

Los municipios más pequeños que, bajo el régimen precedente, escapaban al control del Tribunal de Cuentas⁸ vieron como, con la creación de las Cámaras Regionales, creación de la descentralización, aparecía un nuevo control, el de la gestión de los ordenadores de pagos,⁹ es decir, la suya, que hasta entonces estaba reservada a los municipios más importantes, hasta el punto de que sus reacciones han llevado al gobierno actual a plantearse la vuelta al sistema anterior.

Si nos paramos en este problema de la tutela es porque consideramos que es el centro del debate.

En nuestra opinión, lo que los miembros electos locales aceptaban peor antes de la reforma no era tanto el control que se ejercía sobre sus actos en el marco de la tutela administrativa, sino una tutela más insidiosa, y a la vez más real, que se ha dado en llamar tutela técnica y tutela financiera.

Es posible que, en la medida que se aparta de los esquemas habituales, la hipótesis que estamos planteando parezca atrevida a algunas personas.

Nos atrevimos a afirmar, en efecto, que el control *a posteriori*, en sus mecanismos definidos por la Ley del 2 de marzo de 1982, comporta aspectos en ocasiones más constringentes que el sistema de la tutela.

Donde un acto era ejecutorio en un plazo de quince días a partir de su depósito en Prefectura (en la medida, claro está, que no fuese declarado ilegal), hoy este mismo

8. Organismo encargado del control de las cuentas de las Administraciones del Estado y de determinadas colectividades locales, así como de las empresas públicas.

9. La contabilidad de las colectividades locales obedece a un principio general de la contabilidad pública: la separación del Ordenador de Pagos y del Contable. El alcalde contrae y ordena el pago de los gastos del municipio, pero el Contable, funcionario del Tesoro independiente, es quien efectúa los pagos, de la misma manera que cobra los ingresos.

acto puede ser ejecutado desde su publicación o notificación (según se trate de un acto de alcance general o de una decisión individual) y una vez ha sido transmitido al Comisario de la República.

Esto significa, en otras palabras, que una autoridad local particularmente diligente podrá poner sus decisiones a ejecución 48 horas después de su intervención.

Pero no hay que llamarse a engaño: sólo puede tratarse de una ejecución provisional, ya que el Comisario de la República dispone de dos meses para, si procede, deferir esta decisión al juez administrativo.

Desde entonces, y después de los tanteos de los primeros meses de la aplicación del nuevo sistema, se han instaurado cierto número de prácticas, con las cuales se ha vuelto a caer en los viejos errores. Raros son los alcaldes que se arriesgan hoy por hoy a poner una decisión a ejecución sin haberse asegurado cerca del representante del Estado de que no será deferida al juez. Así lo demuestran ampliamente las estadísticas del contencioso del control de legalidad.

Cuando algunos Casandra preconizaban una obstrucción de los tribunales administrativos, como si, de repente, las autoridades territoriales hubieran de soportar una «avalancha» de ilegalidades, se registraron menos de 2.000 casos durante el período comprendido entre el 1.º de abril de 1985 y el 31 de marzo de 1986, mientras que el control de legalidad registró, durante el mismo período, cerca de cuatro millones de actos.

Desde entonces, ¿cómo se puede no considerar que con un índice del 0,05 % la actividad contenciosa no surge, también, del símbolo? Sería interesante examinar en estas estadísticas el número de anulaciones pronunciadas bajo el régimen precedente; pero, desgraciadamente, no tenemos en nuestro poder ninguna cifra en este sentido. Por el contrario, lo que confirma nuestra posición es el número de observaciones que el Comisario de la República ha dirigido a los autores de los actos transmitidos, que se acerca a 100.000, es decir, 55 veces más que el número de actos deferidos.

Podemos concluir, a partir de estas cifras, que, con toda evidencia, el diálogo entre la administración de control y los miembros electos locales ha podido ser reanudado después de un primer período de «fluctuación», y que el afán de legalidad de las autoridades territoriales no es hoy menor que ayer.

El elemento nuevo aportado por la descentralización y que, a criterio nuestro, es portador de la garantía de su perennidad, es que este diálogo se desarrolla hoy sobre una base de igualdad: los miembros electos locales ya no están sometidos a la buena voluntad de los servicios del Estado.

En este ámbito, la abolición de las normas técnicas, promulgadas generalmente mediante circulares que tomaban fuerza de ley, en la medida en que el respeto de sus recomendaciones era la condición para obtener las ayudas financieras del Estado, no es, por menos simbólica, menos decisiva en la ampliación de las libertades locales.

Es preciso saber que, antes de la reforma, las colectividades locales, y más especialmente los municipios, vivían bajo un régimen de dependencia muy estrecha del Estado para la realización de un gran número de sus proyectos de equipamiento.

El régimen de las subvenciones específicas que caracterizaba al sistema de las ayudas financieras del poder central confería a sus representantes una autoridad absoluta sobre las condiciones de concesión de dichas ayudas.

Incluso mejor que hasta 1975, el acceso a los préstamos de la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC) (Caja de Depósitos y Consignaciones), principal «ban-

quero» de las colectividades locales, estaba condicionado a la concesión de una subvención estatal, cuyo importe garantizaba el préstamo. Fue a partir de esta fecha cuando se aplicó el procedimiento llamado de «globalización», que permitió, en primer lugar a determinadas colectividades privilegiadas y hoy a todos los municipios de más de 10.000 habitantes, negociar cada año con los representantes de la CDC el volumen de préstamos necesario para financiar sus inversiones. Sin embargo, hay que precisar que, en esta negociación, el único poder de los miembros electos locales se limitaba a pedigrüñar, y sus interlocutores les oponían su biblia y sólo les concedían lo que consideraban que les podían otorgar.

¡Cuánto camino recorrido desde entonces con la libertad de pedir préstamos y la vulgarización del crédito! En 1986 hemos vivido incluso un fenómeno inimaginable hace tan sólo algunos años: en un mercado financiero favorable, la CDC ha tenido que bajar sus tasas para ser competitiva y dar salida a sus fondos. En este ámbito sí que podemos hablar hoy de verdadera autonomía.

Se ha constatado el mismo fenómeno en el ámbito del urbanismo y, sobre todo, en lo relativo a los permisos de obras. Ya antes de 1982 los alcaldes expedían los permisos de obras, pero lo hacían en calidad de representantes del Estado, es decir, situados bajo la dependencia jerárquica del Prefecto, dado que la instrucción de esta autorización procedía de los servicios exteriores del Ministerio del Equipamiento.

Hoy, esta competencia ha sido devuelta a los municipios y es, por lo tanto, responsabilidad del alcalde en su calidad de ejecutivo de esta colectividad. Para evitar cualquier vacío técnico y debido a que la mayor parte de los municipios no tiene el personal adecuado para instruir estas demandas, el Estado ha permitido la elección, en lo que a la instrucción se refiere, entre su asunción por la colectividad, mediante una compensación financiera, y la utilización de sus servicios exteriores.

También en este punto, los pronósticos han sido infirmados. Una encuesta reciente ha revelado que la gran mayoría de los municipios, incluidos los más importantes, han optado por la continuidad, demostrando así que no estaban cerrados a una cooperación con los servicios del Estado, a partir del momento en que conservaban el control absoluto de sus decisiones. Y, mejor aún, la experiencia ha comportado una modificación de la ley que permite hoy que el alcalde recurra a los servicios del Estado sólo cuando lo considere necesario. La misma encuesta ha puesto de manifiesto, así mismo, una reducción de los plazos y una relación más flexible con el usuario. Y, al contrario, no se han derectado más acciones contenciosas que antes. Parece incluso que se respeta más rigurosamente que nunca el derecho del suelo. Nos hallamos lejos de la anarquía urbanística y del clientelismo que algunos prometían.

Acabaremos evocando un ámbito que no hemos tratado hasta ahora y que, sin embargo, no es de los menos importantes: el de la intervención de las colectividades locales en el ámbito económico.

Éste era, hasta la reforma, un ámbito prácticamente prohibido, por lo menos para los municipios. Las posibilidades que hoy se les ofrecen han sido bastante rigurosamente encuadradas.

La tentación que han podido tener algunos de utilizarlas plenamente ha sido rápidamente enfriada por la toma de conciencia de los riesgos que esto supone. Quizás ha habido algunos excesos; pero aunque este sea el caso, ¿es esto una razón suficiente para privar al conjunto de las colectividades de medios que han sabido utilizar con discernimiento, tal como quisieran aquellos que hoy preconizan el cierre de la puerta

apenas entreabierta cinco años antes? ¿Puede un alcalde permanecer indiferente ante la situación económica de su municipio?

¿Por qué hay que medir siempre la confianza que se puede otorgar a los representantes del sufragio universal a partir del momento en que su mandato se ejerce a nivel local? Y esto es mucho más sorprendente por el hecho que muchos de ellos ejercen al mismo tiempo un mandato nacional por cuyo ejercicio no son objeto de la misma desconfianza.

De la misma manera, sus colaboradores deben ser reconocidos como funcionarios de pleno derecho al tiempo que conservan su especificidad. Es lamentable, y hasta sorprendente, que el modelo estatal se haya convertido en el modelo a seguir, en un momento en que se pretendía corregir sus defectos mediante la descentralización. Oponer función pública de Estado y función pública territorial es en sí el tipo mismo del falso debate. Nada impedía inspirarse en la misma fuente para construir un tronco común en lo relativo a la condición general del funcionario. Y, sobre este punto, el título primero de la ley del 13 de julio de 1983, que define los derechos y las obligaciones comunes a las dos funciones, es excelente. ¿Pero por qué hay que querer transponer a cualquier precio un sistema que se caracteriza por un empleador único, el Estado, en un mundo de 40.000 empleadores reunidos bajo el denominador común de «colectividades territoriales», pero que representa una diversidad categorial y funcional en el seno mismo de cada categoría? Ya era un desafío pretender elaborar un estatuto que respondiera al mismo tiempo a los 32.000 municipios de menos de 2.000 habitantes, así como a las metrópolis más grandes, incluida la capital, al tiempo que respondía a las aspiraciones de las demás colectividades (región, departamento) y que integraba los establecimientos públicos como las oficinas de H.L.M. * Querer la homologación con la Función Pública del Estado era poco menos que una «misión imposible». Quizás se ha dejado pasar una oportunidad, que tardará en renovarse, de construir una función pública original capaz de aportar a los miembros electos los recursos humanos cualificados que son indispensables para el ejercicio real de los poderes que han conquistado nuevamente.

* * *

Más que los trasposos de competencias, en lo que han supuesto de nuevas atribuciones, una independencia institucional —cuyo carácter más formal que real ya ha sido señalado, pero cuyo resultado se ha traducido en una transformación de las relaciones entre el Estado, representado por sus administraciones, y los miembros electos que tienen a su cargo las colectividades locales— ofrece a nuestro entender unas perspectivas de futuro aún abiertas sobre una más amplia autonomía.

Bastará con que en la cúpula del Estado estén convencidos de que la democracia local obedece a las mismas reglas que la democracia sin más. Asimismo, será necesario convencerse de que la extensión de las libertades locales no pone obligatoriamente en peligro la unidad y la indivisibilidad de la República.

* Nota del traductor: H.L.M. (*Habitations à Loyer Modéré*) significa las viviendas estatales de bajo alquiler.