

LAS RECIENTES REFORMAS TERRITORIALES FRANCESAS

por **Pierre BON**

Catedrático de la Universidad de Pau y de los Países del Adour

Supervivencia de la centralización heredada de la monarquía administrativa, persistencia de una concepción jacobina del poder, permanencia del centralismo napoleónico... No faltan expresiones para calificar lo que parece ser la principal característica de la organización territorial francesa : su centralización.

Desde que el Rey de Francia consiguió imponer su preeminencia a los señores, es decir desde el fin del régimen feudal, comienza bajo el Antiguo Régimen un irresistible movimiento de centralización que va a ir parejo al reforzamiento del poder del monarca. Es indudable que la monarquía, al volverse absoluta, se convierte en centralista en detrimento de los cuerpos intermedios y de las libertades locales.

Los primeros meses de la Revolución de 1789 cambian la perspectiva. Con la intención de actuar contra la centralización creciente que había caracterizado al régimen anterior, el Constituyente instituye una descentralización acentuada : en todos los ámbitos territoriales los órganos de gobierno tienen carácter electivo, sin que la descentralización total, así puesta en pie, sea compensada por una tutela del poder central. El resultado es un desorden completo, una « anarquía legal » (Lainé). La reacción no se hizo esperar : cuando, en la Convención, los montañeses triunfan sobre los girondinos, el gobierno revolucionario pone fin brutalmente a la descentralización electiva y, fiel a las ideas desarrolladas por los jacobinos, instaura un organización muy centralista del poder.

Aunque diferente, la organización territorial del poder en el Consulado y en el Imperio napoleónico, que resulta primordialmente de una ley del 28 de pluvioso del año VIII, es también profundamente centralista.

Así, hemos visto que la centralización define tres etapas esenciales de la historia de Francia que han dejado su impronta en el país : el Antiguo Régimen, la Revolución y la época napoleónica.

Es cierto que, más adelante, las cosas han cambiado parcialmente. En especial, a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, se establece un esquema de descentralización que presenta dos características esenciales : por una parte, se trata exclusivamente, como se puede imaginar, de una descentralización administrativa y no de una descentralización política ; por otra parte, el papel desempeñado por el Prefecto, nombrado por el Estado y sujeto al poder jerárquico del Ministro del Interior, sigue siendo considerable.

Este esquema clásico ha permanecido igual, en lo esencial, durante varios decenios. Ya no ocurre lo mismo hoy en la medida en que, en los últimos veinte años, ha sufrido dos reformas sucesivas de gran importancia. Primeramente, las leyes de descentralización de 1982-1983 vinieron a perfeccionar de manera sensible este modelo tradicional de descentralización administrativa (I). En segundo lugar, la revisión constitucional de 2003, que acaba de adoptar el Parlamento, constituye un esbozo, sin duda alguna tímido, pero ciertamente incontestable, de un nuevo modelo de organización territorial (II).

I - Las leyes de descentralización de 1982 -1983 : el perfeccionamiento del modelo tradicional de descentralización administrativa

Tradicionalmente, la organización territorial francesa no comportaba más que tres tipos de colectividades territoriales : el Estado, los departamentos (que ven claramente reconocida su personalidad administrativa por la ley de 18 de mayo de 1838) y los municipios (que poseen desde mucho antes esta personalidad jurídica). Departamentos y municipios eran por lo tanto a la vez (y lo son incluso ahora)

circunscripciones desconcentradas de la persona jurídica Estado y colectividades descentralizadas distintas de la persona jurídica Estado.

Además, si bien las autoridades del municipio (consejo municipal y alcalde) eran autoridades descentralizadas en cuanto que eran elegidas por los ciudadanos (el consejo municipal se elige desde 1848 por sufragio universal directo y el alcalde se elige desde 1882 por el consejo municipal), no pasaba exactamente lo mismo con las autoridades del departamento : es cierto que la autoridad deliberante, el consejo general, se elige desde 1848 por sufragio universal directo en elecciones cantonales (el cantón es la subdivisión del departamento no dotada de personalidad jurídica y con una finalidad esencialmente electoral, ya que cada cantón elige, sea cual sea su población, a un consejero general) ; pero, por contra, la autoridad ejecutiva del departamento era el prefecto, es decir una autoridad nombrada por el gobierno y que era, al mismo tiempo, la autoridad desconcentrada del Estado en el nivel departamental y la autoridad ejecutiva del departamento como colectividad descentralizada distinta del Estado (teoría del « desdoblamiento funcional ») ; por ello, el rol del presidente del consejo general, elegido por la asamblea, era esencialmente el de dirigir los debates de la asamblea departamental.

Otro límite a la descentralización lo constituía el peso de la tutela estatal en las colectividades descentralizadas : por ejemplo, el prefecto, sin llegar hasta el poder de dar órdenes al consejo municipal y al alcalde, disponía del poder de anular los actos dictados por dichas autoridades, si bien es cierto que lo más usual es que dicho poder lo ejerciese cuando los actos se considerasen ilegales o a veces incluso cuando se considerasen inoportunos (por ejemplo, en los supuestos de actos de policía del alcalde).

Por último, las competencias reconocidas a las colectividades descentralizadas quedaban limitadas por el importante campo de acción reservado al Estado en el ámbito local.

En relación con todos estos puntos, podemos apreciar una evolución muy sensible con la aprobación de las leyes de descentralización de 1982-1983, las cuales constituyen unas de las primeras reformas legislativas del gobierno de izquierda que llega al poder con la elección de F. Mitterrand como Presidente de la República. Así,

se instituye un nuevo nivel de descentralización : la región ; el presidente del consejo general reemplaza al Prefecto como autoridad ejecutiva del departamento ; disminuye el peso de la tutela administrativa ; y se amplía (y se clarifica también parcialmente) la lista de competencias descentralizadas.

A – La creación de un nuevo nivel de descentralización : la región

En los años 60, la región no era más que una circunscripción administrativa de la persona jurídica Estado sin disponer de personalidad administrativa propia. El proyecto de ley sometido a referéndum por el General de Gaulle el 27 de abril de 1969 ya había previsto transformarla en colectividad territorial, pero dicha propuesta había sido rechazada por el pueblo (aunque no por razones relacionadas con el estatuto de las regiones, sino por razones relacionadas con el estatuto del Senado, el cual quedaba convertido en simple cámara consultiva por el citado proyecto de ley), lo que provocó la pérdida inmediata del poder por el General.

Una primera evolución se produjo en 1972. En efecto, la ley de 5 de julio de 1972 atribuye a las regiones la personalidad administrativa, pero no se trata de una personalidad general sino de una personalidad meramente especial. En otras palabras, no se atribuyó a las regiones la calidad de colectividad territorial, sino simplemente la de entes públicos. Sus atribuciones estaban limitadas al ámbito económico e, incluso en ese ámbito, estaban orientadas sobre todo a la elaboración de estudios y propuestas, o simplemente a la participación en la financiación, con exclusión de cualquier tarea de gestión o de administración. Disponía de una autoridad deliberante, el consejo regional, compuesto por diputados y senadores elegidos en la región y también por representantes de las colectividades territoriales elegidos por los consejos generales y municipales. En cuanto a su autoridad ejecutiva, se trataba simplemente del prefecto de la región : el presidente del consejo regional sólo era competente para dirigir los debates de la asamblea.

Finalmente, hasta la ley de 2 de marzo de 1982, las regiones no van a ser consideradas como personas administrativas generales, es decir, sólo en ese momento se van a convertir en colectividades territoriales del mismo tipo que los departamentos y los municipios. Su autoridad deliberante sigue siendo el consejo

regional, pero se modifica el modo de designación de sus miembros ya que, en adelante, los consejeros regionales van a ser elegidos por sufragio universal directo en elecciones regionales. En cuanto a su autoridad ejecutiva, ya no va a ser el prefecto quien ocupe esa función, sino el presidente del consejo regional. Lo mismo va a ocurrir en el nivel departamental.

B – La sustitución del prefecto por el presidente del consejo general como autoridad ejecutiva del departamento

Si bien el departamento se vio dotado desde 1838, ya lo hemos indicado, de personalidad administrativa, siendo elegido su consejo general desde 1848 por sufragio universal, no sucedía lo mismo con su autoridad ejecutiva, que no era elegida, sino designada por el poder central, puesto que se trataba del prefecto del departamento, el cual acumulaba dos funciones : de una parte era la autoridad ejecutiva del departamento, y de otra la autoridad desconcentrada de la persona jurídica Estado. El departamento no era, por lo tanto, más que una colectividad territorial parcialmente descentralizada, si definimos descentralización no sólo como la atribución a una colectividad determinada de personalidad jurídica distinta de la del Estado, sino también como el hecho de que todas las autoridades de dicha colectividad sean designadas por ella y no por el Estado.

Tendremos que esperar hasta la ley de 2 de marzo de 1982 para que esta situación cambie y que el departamento se convierta en una colectividad territorial totalmente descentralizada al mismo nivel que los municipios (o que las regiones que, en el mismo momento, se transforman en colectividades territoriales). En efecto, el artículo 25 de la ley atribuye al presidente del consejo general, que es elegido por la asamblea - y cuyo rol, hasta entonces, era simplemente el de dirigir los debates de la asamblea -, las funciones de autoridad ejecutiva del departamento, tradicionalmente confiadas al prefecto. Le son atribuidas igualmente un cierto número de competencias propias hasta entonces ejercidas por el prefecto, como por ejemplo la policía sobre los caminos departamentales.

C – La disminución del peso de la tutela administrativa

Del mismo modo que el poder jerárquico es el correctivo de la desconcentración, la tutela es el correctivo de la descentralización. Como es lógico, se trata de un poder de control menos intenso que el control jerárquico, puesto que se ejerce sobre autoridades descentralizadas, es decir, sobre autoridades a las que se ha querido garantizar una libertad de acción. Así, el poder de tutela, a diferencia del poder jerárquico, no implica el poder de dar órdenes a la autoridad tutelada o el de revisar las decisiones adoptadas por ella.

Sin embargo, hasta 1982, el poder de tutela otorgaba a la autoridad tutelar - el prefecto - medios de actuación nada despreciables, en cuanto que se le atribuían las cuatro prerrogativas siguientes : el poder de aprobar las decisiones tomadas por la autoridad tutelada en un buen número de supuestos (la lista ha sido sensiblemente reducida con el transcurso del tiempo, fundamentalmente mediante la ley de 31 de diciembre de 1970) ; el poder de autorizar a la autoridad tutelada para tratar sobre tal o cual asunto (poco frecuente, por lo demás, desde hacía ya varias décadas) ; el poder de actuar en lugar de la autoridad tutelada en el supuesto en que ésta desatendiera alguno de los actos prescritos por la ley ; y el poder de anulación de los actos de la autoridad tutelada, en principio en los supuestos de ilegalidad de dichos actos, pero a veces también en los supuestos de inoportunidad (es el caso de los actos de policía del alcalde susceptibles de ser anulados por motivos de inoportunidad por el prefecto).

La ley de 2 de marzo de 1982 cambió considerablemente la perspectiva. Si, por un lado, se mantiene el poder de sustitución de la acción, se suprimen, por otro lado, el poder de aprobación y el poder de autorización (es verdad que, como hemos indicado, su campo de aplicación se había reducido ya sensiblemente con el transcurso del tiempo). En cuanto al poder de anulación, su configuración queda totalmente transformada : el prefecto ya no va a ser competente para dictar por si mismo la anulación de los actos litigiosos, sino que simplemente va a poder remitirlos al juez administrativo – el llamado *déféré préfectoral* -, siendo el juez el único habilitado para dictar la anulación (la cual, claro está, sólo va a ser posible a partir de ahora por motivos de ilegalidad y no por motivos de inoportunidad).

D - El aumento de las competencias descentralizadas

En principio, las colectividades territoriales tienen atribuida competencia para todos los asuntos de interés local a través de una cláusula general de atribución competencial. Así, por ejemplo, el artículo L. 2121-29 del Código general de las colectividades territoriales dispone que el « consejo municipal regula mediante sus deliberaciones los asuntos del municipio ».

Dicho esto, el concepto de asunto local (por ejemplo asunto municipal) resulta de imposible definición, de tal modo que la distinción entre los asuntos que sean competencia de las autoridades locales y aquellos que lo sean del Estado procede, « no de una determinada naturaleza de las cosas o de datos preestablecidos, sino de disposiciones enumerativas y contingentes adoptadas por el legislador. Es necesario remitirse a los textos correspondientes para identificar el campo abierto a la acción de las diferentes categorías de colectividades locales » (Chapus).

Además, el período reciente ha visto un florecimiento de textos que transfieren competencias del Estado a las colectividades territoriales y que precisan las competencias de estas últimas : la ley de 7 de enero de 1983, la ley de 22 de julio de 1983, la ley de 29 de diciembre de 1983, la ley de 25 de enero de 1985, la ley de 9 de enero de 1986...

Estos diferentes textos han beneficiado ampliamente al departamento que ha heredado buena parte de las competencias transferidas, principalmente en acción sanitaria y social, de vivienda y de equipamiento rural. Además, se ha visto encargado, en materia de enseñanza, de los centros en que se imparte el nivel secundario y de los transportes escolares.

La región, por su parte, sigue especializada, como ya lo estaba con la aplicación de la ley de 5 de julio de 1972, en el campo del desarrollo económico, social y cultural. Junto a ello le ha sido encargada la formación profesional y el aprendizaje y, en materia de enseñanza, los centros de bachillerato.

En cuanto a los municipios, además de encargarse de los equipamientos de inmediata proximidad y, en el campo de la enseñanza, de los centros en que se

imparte la educación primaria, se han visto reforzados con transferencias muy importantes en el campo del urbanismo : así, los planes locales de urbanismo, que definen las reglas de utilización del suelo, ya no son elaborados y aprobados por el Estado, sino por los municipios ; y la concesión de los permisos de construcción, que autorizan las construcciones en el marco de las disposiciones de los planes locales de urbanismo, ya no corresponde al Estado sino al municipio.

Resumiendo, desde 1982-1983, la evolución de la organización territorial francesa hacia una mayor descentralización ha sido importante. Se puede decir que el legislador ha utilizado todas las posibilidades permitidas por la Constitución de 1958 para dar al modelo tradicional de descentralización administrativa todo el alcance posible, para perfeccionarlo lo más posible. Profundizar más en esta vía exigía una modificación de la Ley Fundamental. Y eso es precisamente lo que acaba de hacer el Congreso, es decir, las dos cámaras del Parlamento reunidas conjuntamente en Versalles, al adoptar, el 17 de marzo de 2003, un proyecto de revisión de la Constitución de 1958 que reescribe, casi íntegramente, el Título XII de la Constitución, cuya rúbrica es « De las colectividades territoriales », el cual, por otra parte, pasa de 4 a 9 artículos. Sin embargo, aun cuando la reforma es indiscutiblemente importante, no constituye más que un tímido esbozo de un nuevo modelo de organización territorial.

II - La revisión constitucional de 2003 : un tímido esbozo de un nuevo modelo de organización territorial

La idea de ir más lejos en la vía de la descentralización, reformando para ello la Constitución de 1958, había sido ya evocada por J. Chirac con ocasión de la campaña de las elecciones presidenciales de 2002. Ya como presidente de la República, retoma la idea en el mensaje que dirige al Parlamento inmediatamente después de su toma de posesión, encargando a su nuevo Primer Ministro, J.-P. Raffarin, de dar prioridad a esta cuestión. Este último, presidente de una región antes de su nombramiento como jefe del gobierno, era desde esa condición un firme partidario de la descentralización y, totalmente convencido de la necesidad de la reforma, la convierte en un asunto personal y se implica profundamente en ella. En pocos meses se elabora un proyecto de revisión constitucional, el cual, al ser debatido por el Parlamento, va a recibir las previsibles críticas de la oposición (de la misma manera que la derecha se opuso en

su día a las leyes de descentralización propuestas por la izquierda), y va a suscitar también las no tan previsibles dudas de algunos gaullistas jacobinos, como el Presidente de la Asamblea Nacional, J.-L. Debré. Finalmente, el proyecto es aprobado por las dos cámaras del Parlamento reunidas en Congreso el 17 de marzo de 2003, después de que se abandonase la vía de la aprobación mediante referéndum, posibilidad que fue considerada en un determinado momento. Así adoptada, la nueva regulación constitucional deberá dar lugar, en los meses venideros, a la aprobación de al menos cuatro leyes orgánicas y de diversas leyes ordinarias, sin que hasta el momento se tenga ningún indicio sobre el contenido de las mismas.

Sin duda, el aspecto sobre el que la ley constitucional de 2003 llega más lejos tiene que ver con la organización del ultramar francés. Dejando de lado Nueva Caledonia, que se sigue rigiendo por el título XIII de la Constitución, fruto de la ley constitucional n° 98-610 de 20 de julio de 1998, y que dispone de una cierta competencia legislativa (las leyes del país) bajo el control del Consejo Constitucional; dejando también de lado las Tierras Australes y Antárticas francesas, cuya organización particular estará regulada por ley, y en las que no viven más que algunos científicos y unos cuantos millares de pingüinos, la Constitución revisada ofrece a las poblaciones de ultramar dos grandes formas de organización, entendiéndose que existe la posibilidad de pasar de una a otra a condición de que se cuente con el consentimiento de las poblaciones interesadas, expresado mediante referéndum, y de que el paso de una a otra forma de organización sea autorizado mediante una ley orgánica.

En primer lugar, estos territorios podrán tener el estatus de departamento y de región de ultramar (artículo 73), lo que sucede actualmente con la Guadalupe, la Guayana, la Martinica y la Reunión, las cuales son regiones unidepartamentales. Tradicionalmente, las leyes y los reglamentos se aplican de pleno derecho a estos territorios, pero pueden ser objeto de adaptaciones en consideración a las características particulares de estas colectividades, adaptaciones que, hasta el momento actual, se decidían por el legislador o por el poder reglamentario nacional. De ahora en adelante, y ahí reside una primera novedad de la regulación constitucional, dichas adaptaciones podrán decidirse por la propia colectividad, siempre que haya sido habilitada para ello por la ley y siempre que se trate de materias de su competencia. Como segunda novedad (que no se aplica a la Reunión), la cual constituye una derogación al principio según el cual las leyes y reglamentos

nacionales se aplican de pleno derecho en los departamentos de ultramar, la ley puede habilitar a estas colectividades a fijar por si mismas las reglas aplicables en su territorio en relación con un número limitado de materias, las cuales pueden ser incluso materias reservadas a la ley, pero siempre que no afecten a ciertas materias de soberanía, como la nacionalidad, los derechos cívicos, o la garantía de las libertades públicas. Como tercera novedad, estas regiones unidepartamentales, que poseían un consejo general y un consejo regional, pueden ahora, mediando una autorización legal, tener una única asamblea, e incluso pueden llegar a instituirse como colectividad *sui generis*, sustituyendo al departamento y a la región, a condición de que la población afectada, consultada en referéndum, dé su acuerdo.

En segundo lugar, las poblaciones de ultramar pueden tener el estatus de colectividad de ultramar (artículo 74) que sustituye al antiguo estatus de territorio de ultramar, del cual, por ejemplo, se beneficiaba hasta ahora la Polinesia. En estas colectividades de ultramar las leyes y reglamentos no se aplican de pleno derecho, sino únicamente en las condiciones previstas por su estatuto, definido mediante ley orgánica aprobada previo dictamen consultivo de su asamblea deliberante. El mismo estatuto es el que determina las competencias que se les confían, las cuales se pueden ejercer dentro del campo de la reserva legal sin que por ello los actos adoptados sean considerados como leyes, en la medida en que se ven sometidos al control del Consejo de Estado y no al del Consejo Constitucional.

Recapitulando, ya estemos ante una colectividad regulada por el artículo 73 (departamento o región de ultramar, o en su caso colectividad *sui generis* que sustituya a ambas) o bien ante una regulada por el artículo 74 (colectividad de ultramar), dicha colectividad dispone, en distinto grado, en principio más limitadamente en el primer caso que en el segundo, de la posibilidad de intervenir en lugar del legislador y del poder reglamentario nacionales.

Si dejamos de lado ahora la organización territorial de la Francia de ultramar, sobre la cual estaremos de acuerdo en que intenta responder a problemas muy específicos, para centrar nuestro interés en la organización de la Francia metropolitana, la ley constitucional de 2003 puede parecernos más banal. La nueva regulación dista mucho de convertir Francia en un Estado regional o en un Estado de las autonomías en el sentido que dichas expresiones tienen en el derecho italiano o en

el derecho español. Constituye sólo el tímido esbozo de un nuevo modelo de organización territorial que va un poco más lejos que la descentralización administrativa a la que estaba acostumbrado el país. Como puntos particularmente importantes se pueden citar los siguientes (por lo demás, sin hablar de la política de transferencia de competencias iniciada en 1983 que debería proseguirse y diversificarse, el nuevo artículo 72, apartado 2, dispone que « las colectividades territoriales tienen la vocación de tomar las decisiones sobre el conjunto de las competencias que puedan ejercitarse de mejor manera en su respectivo escalón ») : la diversificación de las colectividades territoriales ; la posibilidad de derogar, de forma experimental, leyes y reglamentos ; la garantía de la autonomía financiera ; y el reforzamiento de la democracia local.

A - La diversificación de las colectividades territoriales

La lista de colectividades territoriales establecida por el artículo 72 de la Constitución en su redacción inicial no ha llegado nunca a estar cerrada. Así, después de afirmar que las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar, dicho artículo añadía que « cualquier otra colectividad territorial será creada por ley ». En aplicación de esta disposición, la ley había creado, sin que el Consejo Constitucional manifestase nada en contra, bien una nueva categoría de colectividades territoriales sometidas todas ellas a un mismo estatuto, como son las regiones (ley de 2 de marzo de 1982 antes citada), bien una colectividad territorial *sui generis*, dotada de un estatuto particular, como es, por ejemplo, la colectividad territorial de Córcega (ley de 13 de mayo de 1991).

Evidentemente, el nuevo artículo 72 conserva el sistema de lista abierta. En primer lugar, se afirma que las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades de estatuto particular y las colectividades de ultramar reguladas por el artículo 74 (que deben asimilarse, como se ha dicho, a los antiguos territorios de ultramar). En otras palabras, se constitucionaliza expresamente la existencia de regiones, al igual que la de colectividades de estatuto especial, pero, a decir verdad, se trata de una innovación más formal que real. A continuación, dicho artículo afirma que cualquier otra colectividad territorial será creada por ley.

Por el contrario, donde el consituyente innova verdaderamente es al afirmar que las otras colectividades creadas por ley pueden serlo, en su caso, en el lugar de una o varias de las colectividades que acaban de ser enumeradas. La precisión es fundamental. En el pasado, cuando el legislador había creado colectividades distintas a los municipios o a los departamentos, lo había hecho sin que las nuevas colectividades pudiesen sustituirlos, puesto que la existencia de los mismos estaba garantizada constitucionalmente. Por ejemplo, cuando Córcega fue instituida como colectividad de estatuto especial, ello no afectó a la existencia de los dos departamentos que la componen en la medida en que su supresión habría sido considerada inconstitucional por el Consejo Constitucional (de la misma manera que lo hizo respecto a los departamentos de ultramar en su decisión de 2 de diciembre de 1982). Ya no sucede lo mismo en el momento presente. La colectividad territorial de Córcega podría de ahora en adelante comprender, por ejemplo, sólo municipios. Otro ejemplo : París, que actualmente es, a la vez, un municipio y un departamento, podría verse dotado de un estatuto especial que comportase la supresión de ambas colectividades. En una palabra, desaparece una característica ancestral de la organización territorial francesa, su unidad : mientras que, con el sistema anterior, en todas partes existían municipios y departamentos, organizados de la misma manera y dotados de unas mismas competencias, con el nuevo sistema se pueden desarrollar colectividades territoriales *sui generis* que pueden ocupar el lugar de las colectividades territoriales tradicionales y, evidentemente, su organización y sus competencias podrán ser diferentes. Es el principio de la diversidad. Otros países ya están habituados a ello (por ejemplo, en España, las Comunidades Autónomas pueden organizarse de forma diferente y poseer competencias distintas), pero para Francia esto constituye un cambio de costumbres considerable.

B - La posibilidad de derogar, de forma experimental, leyes y reglamentos

La experimentación se está convirtiendo en una de las técnicas privilegiadas de la « nueva gobernación » (*nouvelle gouvernance*) propugnada desde los poderes públicos. La experimentación se basa en la idea de que, antes de adoptar definitivamente un nuevo dispositivo normativo, puede ser razonable experimentarlo de forma puntual con el fin de evaluar todas sus consecuencias : si la evaluación es

positiva, entonces la experiencia puntual se convierte en permanente y se generaliza ; si, por el contrario, los resultados de la evaluación son dudosos, entonces evidentemente la experiencia se abandona. Lo que sucede es que una experimentación de este tipo puede plantear problemas constitucionales puesto que, de una u otra manera, toda experimentación constituye una derogación del derecho existente y cualquier derogación es problemática desde el punto de vista del principio de igualdad, el cual posee un valor constitucional. Por ello, la ley constitucional de 2003 ofrece un fundamento constitucional para la experimentación, tenga ésta relación con el Estado o con las colectividades territoriales.

Tratándose del Estado, el nuevo artículo 37-1 de la Constitución dispone que « la ley y el reglamento pueden contener, con un objeto y una duración limitados, disposiciones de carácter experimental ».

En lo que atañe a las colectividades territoriales y a sus agrupaciones, el nuevo artículo 72, en su apartado 4, les autoriza igualmente a « derogar, a título experimental y con un objeto y una duración limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que regulan sus respectivas competencias ». De cualquier modo, este poder de derogación aparece rodeado de numerosas condiciones. La primera, como acabamos de decir, consiste en la limitación de su objeto y su duración. Como segunda condición se establece que este poder debe ejercerse en el marco de las condiciones generales previstas por una ley orgánica. Como tercera condición se exige que, en todo caso, la ley y el reglamento deben prever la posibilidad de la propia derogación. Como cuarta condición se advierte que no puede llevarse a cabo ninguna derogación cuando estén en juego « las condiciones esenciales del ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado constitucionalmente ». Sin duda será necesario esperar a la aprobación de la ley orgánica anteriormente citada para poder tener una idea más precisa de los perfiles de este derecho de derogación.

C - La garantía de la autonomía financiera

No existía ninguna disposición en el texto original de la Constitución de 1958 que hiciese expresamente referencia a la autonomía financiera de las colectividades territoriales y, en particular, a la cuestión de sus recursos. No obstante, en la medida

en que la Constitución afirmaba que dichas colectividades se administraban libremente, el Consejo Constitucional había podido deducir que ello impedía a la ley « restringir los recursos fiscales de las colectividades territoriales hasta el punto de obstaculizar su libre administración » (véase por ejemplo la decisión 1991-298 DC de 24 de julio de 1991). En otras palabras, según el Consejo, los recursos fiscales de las colectividades territoriales no pueden descender por debajo de un determinado umbral sin que resulte afectado el principio constitucional de su libre administración, pero, hasta ahora, no se había considerado nunca que algo así hubiese sucedido. Sin embargo, no cabe duda de que, en los últimos años, la tendencia era al descenso de los recursos fiscales de las colectividades territoriales y, correlativamente, al aumento de las subvenciones, lo que evidentemente no resultaba favorable a su autonomía financiera. Por ejemplo, mientras que, en 1995, los ingresos fiscales de las colectividades territoriales, correspondientes a impuestos cuya tasa era votada por ellas mismas, representaban aún el 54 % de sus ingresos totales (sin contar el endeudamiento), dichos ingresos han caído desde entonces por debajo del 50 %, no representando hoy en día nada más que un 37 % para las regiones, un 43 % para los departamentos y un 48 % para los municipios.

El interés del nuevo artículo 72-2 consiste, primeramente, en que proclama de forma explícita la autonomía financiera de las colectividades territoriales. Esto lo hace en su primer apartado donde se dispone que « las colectividades territoriales se benefician de recursos de los cuales pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley ».

También consiste su interés en que introduce diversos principios que concretan esta autonomía o que, más en general, se refieren a las finanzas locales.

El primero de esos principios no es ni más ni menos que el reconocimiento de un poder fiscal a las colectividades territoriales. No sólo dichas colectividades van a poder recibir la totalidad o una parte de impuestos de cualquier naturaleza, lo que significa que se pueden beneficiar de transferencias de impuestos estatales, sino, sobre todo, van a poder estar autorizadas por la ley a fijar la base imponible y la cuota de dichos impuestos dentro de los límites legalmente establecidos. En otras palabras, no sólo hay un reparto del producto fiscal entre el Estado y las colectividades territoriales, sino que también hay un reparto del poder fiscal. A decir verdad, no es

una novedad absoluta que las colectividades puedan fijar la cuota de ciertos impuestos. Ya podían hacerlo basándose en la ley de 10 de enero de 1980 y dicho poder resulta ahora simplemente constitucionalizado. Por el contrario, que las colectividades territoriales puedan ahora fijar también la base tributaria, es decir, que puedan determinar el objeto de la imposición, es una innovación incontestable cuyo alcance exacto sólo podrá ser apreciado una vez se haya aprobado la ley a la que se ha hecho alusión.

El segundo principio exige que los ingresos fiscales y los demás recursos propios de las colectividades territoriales representen una parte determinante de los recursos de cada una de las categorías existentes de colectividades. Cuando hablamos de los demás recursos propios, nos estamos refiriendo, no solamente a los productos del dominio público (venta de madera de bosques de dominio público, alquiler de inmuebles, derechos de ocupación privativa del dominio público...), sino también a los llamados productos de explotación, es decir, a los ingresos obtenidos en contrapartida de servicios prestados (comedores escolares, retirada de basuras...). En otras palabras, de ahora en adelante, los ingresos fiscales, que se trate de la fiscalidad directa o de la fiscalidad indirecta, los productos del dominio público y los productos de explotación tienen que representar una parte determinante de los recursos de cada categoría de colectividad. Por ley orgánica se fijarán las condiciones en las cuales se hará efectivo este principio y, en particular, se precisará exactamente qué es lo que hay que entender por una parte determinante, la cual, al menos, tendrá que ser superior al 50 %. Nadie duda que esto va a suponer una reforma de envergadura de los ingresos fiscales de las colectividades territoriales que hoy en día están lejos de tener, como hemos visto antes, la importancia cuantitativa exigida por la nueva disposición constitucional, en particular en lo que se refiere a las regiones. Esto significa que habrá que crear nuevos impuestos locales y/o transferir impuestos estatales.

El tercer principio exige la compensación financiera de las transferencias de competencias. En concreto, cualquier transferencia de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales deberá estar acompañada de la atribución de los recursos equivalentes a los que el Estado dedicaba a su ejercicio. De igual manera, cualquier creación o ampliación de las competencias que lleve aparejado un

incremento de los gastos de las colectividades territoriales deberá estar acompañada de los recursos que se fijen legalmente.

El último de los principios se refiere a la corrección de las desigualdades. En efecto, la Constitución exige que la ley prevea mecanismos de compensación destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales. La multiplicación de los fondos de compensación ya existentes y los escasos efectos prácticos que dichos fondos han tenido hasta el momento presente permiten, sin embargo, albergar dudas sobre la eficacia de este nuevo principio constitucional.

D – El reforzamiento de la democracia local

Hasta ahora, ya era posible, en aplicación del artículo L. 2142-1 del Código general de las colectividades territoriales, que el consejo municipal, bien a propuesta del alcalde, bien a solicitud de un tercio (en los municipios de 3500 habitantes o más) o de la mayoría (en los municipios de menos de 3500 habitantes) de sus miembros, bien a solicitud de una quinta parte de los electores inscritos (si la iniciativa se refería a una operación de ordenación del territorio), convocase un referéndum en el municipio sobre cualquier decisión que las autoridades municipales debieran adoptar en asuntos de competencia municipal. Sin embargo, este referéndum (que también existía en el ámbito de los entes públicos de cooperación municipal ; véase el artículo L. 5211-49 del Código general de las colectividades territoriales) tenía un carácter puramente consultivo. Ciertamente, el artículo 72 de la Constitución dispone que las colectividades territoriales « se administran libremente mediante consejos electivos » y que, por tanto, otorgar capacidad decisoria a los electores podría haber sido considerado contrario a las competencias del consejo municipal.

Es precisamente con el fin evitar este obstáculo de orden constitucional que el nuevo artículo 72-1 de la Constitución establece que, en las condiciones previstas mediante ley orgánica, los proyectos de resolución o de acto relativos a las competencias de una colectividad territorial pueden, a iniciativa suya, someterse a la decisión de los electores de dicha colectividad por vía de referéndum. Este referéndum de carácter decisorio no se limita por tanto sólo a los municipios (o a los entes de cooperación municipal) sino que puede convocarse en cualquier tipo de colectividad

territorial. No obstante, sólo puede ser convocado a iniciativa de la colectividad territorial correspondiente, lo que parece excluir la posibilidad de referéndum mediante iniciativa popular.

Este nuevo artículo 72-1 no se limita sólo, por otra parte, a reforzar la democracia local instituyendo un referéndum vinculante sobre los proyectos de resoluciones o actos locales. Junto a este mecanismo, se prevén también otros susceptibles igualmente de reforzar la democracia en el ámbito local.

En primer lugar, la ley puede prever la consulta a los electores interesados siempre que se pretenda crear una colectividad territorial de estatuto especial o modificar su organización. Esta posibilidad abierta por la Constitución ofrece un fundamento incontestable para determinados referéndums que se han venido proponiendo durante los últimos años, como puede ser, por ejemplo, el referéndum sobre la organización territorial de Córcega. De igual modo, podría haber, en las condiciones legalmente previstas, una consulta a los electores interesados cuando se pretenda modificar los límites de las colectividades territoriales.

En segundo lugar, la ley tendrá que fijar las condiciones en las que los electores de cualquier colectividad territorial podrán, a través del ejercicio del derecho de petición, pedir la inclusión en el orden del día de la asamblea deliberante de dicha colectividad de una cuestión que sea de su competencia.

Estas son, pues, las principales reformas que se encuentran en la ley constitucional de 2003. Esta claro que las mismas no transforman radicalmente la organización territorial francesa. No obstante, al poner en cuestión la uniformidad que, hasta ahora, había caracterizado a dicha organización, al permitir una cierta diversidad tanto en lo que se refiere a la organización de las colectividades territoriales como en lo relativo a sus competencias o a sus recursos, estas reformas constituyen el esbozo, ciertamente tímido, pero desde cualquier punto de vista incontestable, de un nuevo modelo de organización. En otras palabras, la organización territorial de Francia está evolucionando, incluso si algunos considerarán que se trata de una evolución a dosis homeopáticas. Por otra parte, no debe excluirse que los franceses le tomen gusto a esta diversidad que van a descubrir y que ello conduzca a una evolución más precisa hacia un Estado regional, aunque se pueden albergar algunas dudas a este respecto.