

II EXTRANJERO

LA DESCENTRALIZACION EN FRANCIA

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: 1. ¿Nuevos planteamientos? 2. Tendencias y opiniones. 3. Medidas gubernamentales. 4. Decreto de 4 de noviembre de 1970. 5. Iniciación y continuidad. 6. Reforma del estatuto de la capital (París). 7. Programas futuros. 8. Reforma local y Plan. 9. Conclusiones.

De todos es conocido el proyecto de regionalización que el General DE GAULLE, como Presidente de la República Francesa, entregó al pueblo para que éste le votara por vía de referéndum en el mes de abril de 1969 (1), que, al ser negativo, motivó la dimisión del General, voto negativo que por muchos fue interpretado, no como negación a la «regionalización» que se ofrecía, sino a la extraordinaria reducción de competencias del Senado, ya en sí muy disminuido en comparación con el complejo de facultades de que gozó la misma Cámara durante la IV República, pero que el General DE GAULLE pretendió reducir aún más con una intención de eliminar cualquier refugio oposicionista a su política. Pero al ir unidas ambas reformas —la de las regiones y la del Senado— y al ser el resultado del voto popular, como hemos dicho, negativo, se suscitó el confusionismo aprovechado por cada bando, partidario aisladamente de uno y otro punto, de manera que los enemigos de la regionalización, vieron en este rechazo del pueblo, una «evidente» prueba del nulo deseo en pro de la autonomía regional, y, paralelamente, los partidarios de la regionalización y enemigos de la reforma del Senado, sostenían la tesis de que el fracaso referendario tenía su única explicación en ese ardid astuto del político que cubre con algo tan ansiado por el pueblo como es la regionalización, lo que no lo es —reforma del Senado—, pero que es lo que realmente buscaba dicho ardid. La escasa matización de la votación popular, por lo demás, intrínseca al procedimiento empleado (2), nos impide, objetivamente, ayer como hoy, in-

(1) El referido proyecto se insertó en el número 60 de esta misma REVISTA en versión castellana.

(2) Todos los especialistas en Derecho político y constitucional imputan como una de las mayores imperfecciones del referéndum y en general de toda votación por la vía del sufragio universal, su reducción a opciones extraordinariamente restringidas (generalmente «sí» o «no»). Vid., por todos, BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, S. A., 1968.

clinarnos por una u otra postura, por lo que desechado aquel proyecto, parece que lo más correcto y ortodoxo es enfrentarnos con las nuevas vías y ver si lo son, inauguradas por lo que se ha llamado «postgaullismo» o, más precisamente, «delfinismo pompidouliano».

1. ¿Nuevos planteamientos?

Al poner en tela de juicio estas nuevas vías, es decir, si realmente lo son y en qué grado, nos estamos refiriendo a sus resultados o, lo que es lo mismo, a su operatividad. Es cierto que las reformas locales, como cualquier otra reforma de las que afectan a las denominadas «estructuras sociales», deben ser lo suficientemente pensadas en el papel, como diría LASALLE, para evitar lo irreparable, o sea, los fracasos, pero forzosamente debemos referirnos a su realización, porque es en ésta donde se comprobará su novedad, dado que por lógica, al haber fracasado un esquema reformador, que se quiso identificar con toda la misma política del régimen, su sucesor se vería obligado, ya desde el comienzo, a emprender nuevas rutas. No podemos entrar aquí en el examen de la bondad o maldad del proyecto de regionalización, derrotado en el referéndum de 29 de abril de 1969, aunque sí debemos dejar constancia de que esta derrota, como veremos, se interpretó oficialmente como una revelación de la enemistad del pueblo francés, a lo que se estimaba una excesiva autonomía regional. Lo único que haremos será enumerar y describir los caminos iniciados en materia regional y, en general, local, por el actual Gobierno francés, enumeración y descripción, que siempre tendrán interés para nuestro país, cuyo punto de mira, sobre todo en materias administrativas, ha estado en el vecino galo, mucho más en los momentos presentes, en que se encuentra en preparación la tantas veces anunciada reforma del régimen local, a cuya urgencia ha aludido en ocasiones el mismo legislador (recordamos la misma justificación de la denominada Ley de Modificación Parcial de las Haciendas Locales de julio de 1966, que el mismo autor califica de «provisional», en tanto no se dicte una Ley reformadora que abarque y comprenda a todo el régimen local).

Por de pronto, la principal novedad viene representada por la sustitución del eje sobre el que ha de girar la programada reforma local: deja de serlo la región, para pasar a serlo el departamento. El cambio es tan brusco, y a la vez de tan definido sesgo, que, simultáneamente, comienza a sustituirse la terminología empleada en todo este proceso; la descentralización es reemplazada por la desconcentración y la autonomía por la delegación. El hecho de que en el año 1969 se lleve a cabo, después de tantos años de espera (la Constitución de Italia, que incluye en su articulado el reconocimiento de la autonomía de las Regiones, es de 1947), la aprobación del Estatuto de las Regiones Autónomas italianas, y que su entrada en vigor origine violentos disturbios, se agrega como un justificante más de la conveniencia del abandono definitivo de todas las anteriores fórmulas autonomistas y de la justicia del nuevo giro simplemente desconcentrador. El *dossier* de la regionalización se entien-

de liquidado, pues de no haberlo sido, la consecuencia habría sido la pérdida de la paz civil.

La estructura sobre la que se montará toda la futura reforma será ésta: una vez colocado el departamento, como centro de ella, es el departamento y sus autoridades el que acordará y decidirá el nacimiento de las Regiones, pues así como hay «sindicatos de municipios», también puede haberlos de departamentos que, en tal caso, recibirían el nombre específico de «Regiones» (lógicamente se parte de la creencia, de la vinculación de Departamentos limítrofes, pero nada se indica sobre el número, requisitos, que deberán reunir los Departamentos reunidos para constituir una Región; claramente se deduce que ésta aparece como una entidad totalmente artificial, sin peso alguno, aparentemente sujeta a la voluntad de las autoridades departamentales, que, si un día decidieron crearla, no se ve por qué otro no acordarán lo contrario, y, sobre todo, la Región deja de ser esa entidad natural, con límites y circunscripción geográfica determinada, que ha justificado durante lustros la batalla de la regionalización, pues en virtud de ese determinismo territorial, tan innato con el movimiento local, la Región, en su nacimiento, ha tenido un poderoso motor de realce, en la presencia y existencia de unas circunstancias que están ahí, lo mismo que están respecto al Municipio; si la Región deja de entenderse como la región natural, la tesis regionalista pierde todo el encanto y emoción populares, desvirtuándose para convertirse en simples eslabones de un proceso que puede ser el de planificación económica, como recordaba E. PISANI).

Como es a los Departamentos a quienes corresponde, en definitiva, la futura y posible constitución regional, esto significa, teniendo en cuenta todas las Leyes sociológicas y administrativas, que de hecho difícilmente se constituirán, y si lo hacen, será más por la vía del estímulo o coacción indirecta de algún poder superior (que, por definición, únicamente es el central) por el que las entidades regionales verán la luz. Las referidas leyes son uno de los principales obstáculos en todo el mundo para que por propio instinto sean las mismas entidades municipales las que renuncien voluntariamente a su independencia para agruparse y dar lugar a una entidad de superior rango como es la Región. En Francia, como en cualquier otro país, el excesivo número de entidades locales (3) tiene su raíz y causa en la conservación y defensa de unas supuestas autonomías que se han ido vaciando de contenido, pero en las que sólo el nombre sirve a sus autoridades para alzar el estandarte de las capitidismuidas libertades municipales, produciéndose cada día un aumento en la languidez de la vida local que, al carecer de toda profundidad, impulsa indirectamente una mayor potenciación al poder central, que se acrecienta al no encontrar ningún opositor de relieve. Por esto, dejar en manos de los Departamentos la futura regionalización, es reducir extraordinariamente las posibilidades de ésta, conociendo la experiencia histórica del escaso empuje de todas las autonomías, aunque sean nomi-

(3) Existen 35.200 localidades de menos de 1.200 habitantes en 1969.

nales, para dejar de ser tales y convertirse en simples agregados de órganos más comprensivos.

Además, otro aspecto importante de esta posible sindicación de Departamentos será su limitación, pues la misma expresión «sindicación» pone de relieve, como cualquier otra fórmula meramente agrupatoria, que abarcará unos terrenos y marginará otros, pues si fueran todos los incluidos, el fruto más bien se llamaría fusión que agrupación. Al ser esto último, el objetivo, de constituirse, serán simplemente unas entidades «regionales» en determinados aspectos, subsistiendo los departamentos con las suyas. La Región, como entidad puramente administrativa, para el cumplimiento y realización de determinados fines, es el producto de la nueva fórmula.

El otro pie de la estructura viene representado por un reforzamiento de los poderes del Prefecto, que sufren un notable aumento a partir de una circular gubernamental de 10 de septiembre de 1970, constituyendo a su alrededor una comisión de servicios de ámbito regional, muy similar a la española «comisión provincial de servicios técnicos», de modo que «esa antena del poder central» como le califica G. SUFFERT al prefecto, se convierte con esta medida en la suprema autoridad de un verdadero estado-mayor, integrado por todos los directores de servicios regionales interesados, así como por todas aquellas personalidades, notables en distintos campos, que sean designadas como miembros, y es sobre esta comisión o estado-mayor de notables, sobre la que se hace descansar la verificación de la reforma regional. La fórmula es, para algunos, eco de la que en su día utilizó el General DE GAULLE, cuando pretendió acostumar al pueblo francés a que renunciara a su uso tradicional de elegir al Presidente de la República por el Parlamento y fuera elegido, en cambio, por la indirecta del sufragio universal compromisario, eligiendo así a los «notables» que posteriormente designarían al superior representante del Estado (sistema que inicia como primera etapa el camino a otra posterior, simbolizada por la reforma constitucional de 1962, que proclama al pueblo francés directamente depositario y elector del titular de la Jefatura del Estado, suprimiendo toda mediación).

Por encima de este cuadro, subsiste la vigente división regional, división administrativa, circunscripción geográfica del Prefecto, integrada por 21 de ellas. Y seguirá siéndolo, porque al hacer descansar la futura regionalización en los Departamentos y su sindicación, es «su libre asociación lo que conducirá a una cierta diversidad, no en las estructuras, sino en el número de competencias devueltas a la región» (palabras de un discurso del señor POMPIDOU).

La proximidad de las elecciones municipales ha sido la razón inmediata para dar cierto impulso práctico a esa estructura tan vagamente delimitada, concretizándola en algunas medidas. En medio de un ambiente caldeado por las opiniones de los distintos grupos sociales y políticos, el Gobierno, presidido por CHABAN DELMAS, emprende la vía ejecutiva de lo que hasta ahora eran simples esbozos. La casi totalidad de esas opiniones recalcan los efectos beneficiosos de la descentralización, empleando el cálido argumento humano de la democracia directa, en cuanto la

mayoría de los ciudadanos desean participar en el gobierno y este gobierno sólo es viable a escala local (una reciente estadística de junio de 1970, del Instituto Francés de la Opinión Pública —I. F. O. P.—, ha llegado a la conclusión que tres de cada cuatro franceses son partidarios del liberalismo económico, de una pequeña intervención estatal y de un gobierno de democracia directa en la ciudad donde viven). Se vuelve a ver en los Municipios, plenamente competentes, «las escuelas de la democracia», fórmula que recuerda tanto a los acérrimos defensores del municipalismo de épocas pasadas y cuya ineficacia última y definitiva vendría a demostrar la gratuidad de su empleo, invalidándola para toda perspectiva futura. Hablar de «escuela de democracia» como argumento principal y pretendidamente decisivo a la hora de solicitar de los actuales poderes centrales mayor autonomía, sin añadir ninguna otra concreción, es intentar diluir el tema en ese nimbo áureo, tan alejado y ausente de todo propósito serio de realizar aquello que se predica. Casi todas las opiniones también están de acuerdo en las numerosas tutelas de todo tipo que, en la actualidad, recaen sobre las Corporaciones Locales, hasta el punto que alguien como SERVAN-SCHREIBER ha comparado al gobierno local francés de hoy con el gobierno colonial del siglo XIX: «... Constatamos que la Administración departamental y municipal francesa funciona hoy como una guarnición militar en una Monarquía absoluta...» (4).

2. Tendencias y opiniones.

Como en este ámbito del reformismo local es rasgo distintivo, la proliferación de opiniones y criterios, es de interés, antes de entrar en el examen de las aludidas medidas gubernamentales francesas, hacer un repaso, aunque sea breve, de algunas de las voces que se han alzado en el vecino país proponiendo funciones e instituciones en un terreno que no se caracteriza precisamente por el detalle. Una de las voces más oídas —aludimos a su potencia por los medios de que dispone— es la de SERVAN-SCHREIBER, quien en un manifiesto que pomposamente titula *Francia paralizada*, y dirigiéndose a «los franceses en marcha», comienza trazando un sombrío cuadro del marco institucional vigente en el plano local, resaltando la voraz centralización en París de toda la vida francesa, cuya consecuencia es esa fuerte depresión existente entre la capital y el resto de la nación, objeto, por lo demás, de tratamiento en numerosos libros (recordemos el de A. PASSERON: *París o le bassin de la France*). De dicho manifiesto son estas palabras: «La centralización del antiguo régimen, la centralización napoleónica, siguen subsistiendo en el paisaje francés, a la manera de una tela de araña, como constituye nuestro sistema ferroviario. El mapa de las autopistas y el de las líneas aéreas, no hacen más que recubrir el trazado de las grandes vías ferroviarias. París no es sólo la capital política y administrativa de Francia, sino también

(4) Vid. J. J. MARTINANT: *Le Monde*, 20 de noviembre de 1970.

la sede social de su economía. La intervención de los poderes centrales en los asuntos municipales es tal, que en ocasiones es ridícula. Los Alcaldes quedan reducidos a la situación de menores que deben pedir dinero a su padre cada vez que tienen que comprometer un gasto. El padre, en esta circunstancia, es el Estado. El Municipio propone; el Estado dispone». La centralización conduce a la parálisis de la vida local, pues «la provincia subvenciona a la capital de la nación, igual que los países subdesarrollados subvencionan a los desarrollados» (5).

Las fórmulas propuestas por este autor como remedio contra esa parálisis son las siguientes: eliminar toda idea de supresión forzosa de Municipios; favorecer, por el contrario, la agrupación de Municipios de conformidad con la densidad demográfica de la zona, reconociendo como medida muy ventajosa la propuesta en su día por la Asociación de Alcaldes de Francia, de establecimiento de tales agrupaciones con los fines específicos de programar y emprender unos estudios sobre determinados campos; el representante gubernamental se convertiría en un simple consejero técnico o experto de estas agrupaciones. Es en la esfera de las relaciones financieras Estado-Corporaciones Locales, donde defiende la tesis de que «el Municipio y la región tengan recursos propios cuyo volumen sea proporcional a la carga que imponen a sus habitantes. En la medida de lo posible, el producto de los impuestos más fuertemente personales, como el impuesto sobre la renta (habitualmente llamado impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero que a partir del proyecto de Ley de Finanzas para 1971, a iniciativa de GISCARD D'ESTAING, ha dejado de llamarse así para ser simplemente 'el impuesto sobre la renta'), deberán ser devueltos con carácter prioritario a las Corporaciones locales». Tras juzgar como un «maquis», el cuadro de subvenciones estatales existentes en la actualidad, ofrece la alternativa de su subrogación por una especie de «subvención global, que se abonaría por el Estado a todas las Corporaciones de una misma región, de un importe variable en función de la política de reordenación territorial, y suficientemente elevado para contrarrestar la tendencia natural al aumento de las desigualdades en el desarrollo de las regiones».

CAUMONT y OFFREDO, tras criticar a otras opiniones y a ese ambiente caldeado al que aludíamos, por estimar que no responden más que «a la táctica previa a unas elecciones», concluyen por resaltar la nota política de los gestores locales, pues «los problemas municipales son políticos y no neutrales o técnicos... todo acto de gestión local pesa sobre la vida de los miembros de la comunidad, y, por consiguiente, tiene significación política», por lo que la alternativa originada por la presente situación de ¿tomar el poder o devolvérselo a los ciudadanos? debe responderse en favor del segundo de los términos (6).

Por su parte, la llamada «Joven Cámara Económica Francesa», en su

(5) *Le Monde*, 17 de noviembre de 1970. también de J. J. SERVAN-SCHRIBER: *Forcer le destin*, ed. Presses Pocket, París, 1970.

(6) *Le Monde*, 2 de octubre de 1970: "Livres opinions. Prendre le pouvoir... ou le rendre aux citoyens?"

Congreso de Poitiers, reunido durante la última semana del mes de octubre (hay que advertir que esta Cámara engloba a más de 162 Jóvenes Cámaras Económicas Locales), hizo principal objeto de sus debates el tema del «Municipio del mañana» (*Les Communes-demain*). Su principal propuesta, inspirada en la misma línea fundamentalmente económica de esta asociación, es la de convertir al Alcalde en un P. D. G. (Presidente-Director General) «municipal» (7).

Michel BASSI, después de referir el dicho de POMPIDOU, cuando en su primer discurso sobre la regionalización, criticaba todas las palabras terminadas en «tion» («como para todas las palabras terminadas en 'tion' quisiera saber qué hay dentro de esta [regionalización]»), estima que las medidas gubernamentales parecen contemplar única y exclusivamente los aspectos económicos de la región como de las demás entidades administrativas, por lo que si el campo de actuación de éstas como de aquella, se amplía, como secuela de tales medidas, sólo repercutirá en el campo económico, mas no en cualquier otro (como, por ejemplo, el institucional). La región seguirá como hasta ahora, del mismo modo estructurada con la única diferencia que se le añadirá una comisión, reflejo ampliado de las existentes C. O. D. E. R., en la que se asentarán los representantes de las organizaciones profesionales. Esta comisión existe ya en la región parisiense, por lo que prácticamente las nuevas medidas gubernamentales no suponen más que la extensión generalizada de un supuesto organizatorio que actúa de modelo ejemplar (8).

Pierre ABELÍN (9) estima que el problema fundamental en la organización local es el de la transferencia de poderes y recursos del Estado a las regiones, poderes y recursos necesarios para el desarrollo de estas últimas.

3. Medidas gubernamentales.

Estas medidas fueron precedidas de lo que se conoce ya por «el discurso de Lyon» del Presidente de la República, del 30 de octubre de 1970, en el que POMPIDOU desarrolló el esquema que anteriormente hemos expuesto, fijándole en los siguientes puntos o ideas directrices (que muy bien pueden considerarse como «ideas-fuerza», pues en ellas residirá el motor animador de la futura reforma local):

- 1.º Las metrópolis regionales deben equilibrar a París, evitando que ésta sea la única superconcentración demográfica en todo el territorio francés, por lo que deben ser limitadas en número y medios para eliminar así la posibilidad de que con el tiempo se conviertan en monstruos urbanos semejantes al que actualmente es París.
- 2.º Junto a las anteriores «metrópolis de equilibrio», de ámbito regional, deberán fomentarse el crecimiento de otros núcleos urba-

(7) *Le Nouveau Journal*, 27 de octubre de 1970.

(8) M. BASSI: "Une simple union économique", *Le Figaro*, 31 de octubre de 1970.

(9) P. ABELÍN: "L'Organisation régionale", *La démocratie moderne*, octubre de 1970.

nos, también en número limitado (cuatro o cinco, por región), para cuyo fin se beneficiarán de las medidas de estímulo fiscal existentes en pro de la reordenación territorial (*aménagement territorial*).

- 3.º Los núcleos urbanos de tipo medio deberán sindicarse: cuando estén muy próximos, se fundirán en una sola comunidad urbana y cuando la proximidad sea respecto de alguna metrópoli calificada como regional, se incorporarán a ella.
- 4.º El mismo procedimiento deberá aplicarse en el caso de los Municipios pequeños; si no se reagrupan, al menos deben sindicarse.
- 5.º Los departamentos siguen siendo la base de la reforma local. La región para ellos «será como el actual Sindicato intermunicipal para los Municipios». De momento, este pretendido Sindicato interdepartamental (práctica y nominalmente es a lo que se reduce la Región en Francia) está representado por el Prefecto regional —que algunos llaman «superprefecto»—, en torno al cual no se excluye la eventualidad de reorganizar otra representación constituida por la vía electoral.

Como colofón de todo este plan, y para que no hubiera dudas acerca de quién va a ser el verdadero causante de la futura reforma local, en este discurso se cita expresamente que la misma «es la política a la que el Gobierno ha sido invitado a poner en marcha...», subrayando de este modo que la invitación, al proceder no del Estado ni de los poderes centrales, sino de las entidades municipales y provinciales, merece su justa contraprestación, correspondiéndoles a ellas llevar a la práctica la regionalización, y en especial al Departamento. Muy bien podríamos decir que la región será lo que los Departamentos quieran que sea.

4. *Decreto de 4 de noviembre de 1970.*

En el Consejo de Ministros del día 4 de noviembre se adoptan las primeras de estas medidas que recalcarán el aspecto esencialmente des-concentrador de la reforma del régimen local francés, pues tal como se deduce de las anteriores directrices, ésta se va a llevar más por el camino de reforma y mejoramiento de lo existente que por la vía de creación *ex novo* de instituciones y estructuras. No sorprende la falta de la menor alusión a la vertiente orgánica y en general, organizatoria, tanto en lo relativo a las nuevas y posibles entidades a constituir como respecto a las ya funcionando, sobre las que sólo se echa una mirada que se fija en lo sociológico, urbanístico, demográfico y económico, en esas ideas del expuesto discurso de Lyon, como si toda la importantísima vertiente representativa que era sobre la que se concentraba la tradicional tendencia regionalizadora, lo que se reproducirá en estas disposiciones que al proceder del poder central, administrativamente, no hacen más que desconcentrar sin establecer ninguna competencia nueva ni atribuible en exclusiva a otra

entidad distinta a la estatal, para que la misma pudiera ser motejada de descentralizadora.

En el citado Consejo se adopta el acuerdo de reconocer competencias a los departamentos y regiones en materia de inversiones públicas; a dichas entidades se les atribuye la facultad decisoria concerniente a todos los llamados equipamientos colectivos o modificaciones y reformas infraestructurales en materia de carreteras, hospitales, escuelas, etc., y demás servicios de interés no nacional. Pero al ser una medida simplemente desconcentradora, serán «los servicios exteriores del Estado, en los departamentos y en las regiones», los encargados de tomar tales decisiones. Con esta medida comienza a traslucirse en actos positivos el programa que CHABAN-DELMAS expone el 15 de octubre ante la Asamblea nacional, uno de cuyos títulos era el relativo a «la redistribución de poderes entre el Estado y las Corporaciones Locales; entre París y la provincia». Es cierto que en el mismo se delimita la futura actuación del Ejecutivo en un doble plano, descentralizador y desconcentrador al mismo tiempo, en un intento que, por lo demás, no es original, pues en todos los países y reformas de régimen local, la desconcentración no ha tenido otra razón de ser que ser la acompañante de la descentralización, aunque en los hechos, de acompañante y simple instrumento auxiliar, se convierte en principal, quizá por aquello de que la desconcentración guarda siempre la posibilidad de un retorno de lo que en un instante se delega para recuperarlo en otro, lo que no es el caso de la descentralización.

El predominio del aspecto «desconcentrador» se revela por el obvio desnivel existente entre las medidas dictadas agrupadas en uno y otro tipo de movimientos atributivos de facultades, así como por el procedimiento seguido para llevar a cabo la misma desconcentración. Unos treinta Decretos, entre el mes de junio de 1969 y el de octubre de 1970, se han dictado desconcentrando atribuciones, pero de manera separada por Departamentos ministeriales, de tal modo que más que a una política de a corto plazo, responde a una idea, no ya claramente desconcentradora, aspecto que se hace evidente por la misma calificación administrativa, sino a un recelo que pone la base de la decisión adoptada más en la propia necesidad del titular de la decisión —en estos casos la Administración central— que en el beneficio o ventaja que la misma puede reportar a otras entidades distintas a la estatal—también en este caso aquellas en donde residen los servicios beneficiarios de la desconcentración.

La originalidad de este Decreto del Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 1970 reside en su generalidad, lo que justifica su consideración de ser una de las primeras medidas que responde al nuevo programa de regionalización (este término y este programa deben entenderse con las salvedades expuestas y que se deducen de todo este trabajo), en el que el interés colocado *prima facie* es el puramente local, con el ánimo de aumentar el interesamiento de las Corporaciones Locales en las decisiones públicas que afecten principalmente a su ámbito territorial. Es como una respuesta de todo el Gobierno, globalmente considerado, frente a la individualidad de las anteriores medidas, conveniencias más de un

determinado Departamento ministerial, que soluciones a unas evidentes aspiraciones de autonomía local.

El alcance de este decreto de desconcentración es el referente a todo el campo de las inversiones públicas, con el único límite de la circunscripción territorial correspondiente —departamento o región—, por lo que todas las facultades ministeriales, ejercidas hasta el 31 de diciembre de 1970, desde París, sobre tales materias, lo serán por las respectivas autoridades delegadas departamentales o regionales, desde el 1.º de enero de 1971 (prefectos de región, prefectos, delegados de los servicios). Se prevé que para todas las inversiones y equipamientos públicos, los créditos estatales, serán, sector por sector, delegados globalmente por los Ministros, a los prefectos de región y a los prefectos. Es por consiguiente *sur place*, a escala regional o departamental, como se decidirán, dentro del cuadro de programas regionales y departamentales elaborados para la ejecución del Plan, las diferentes operaciones financieras.

El texto muy expresivamente ha sido calificado de *antiremonté*, como símbolo de un Estado que no lucha por centralizarse cada vez más sino que por el contrario fomenta el espíritu local mediante el desplazamiento de la zona decisoria. Viene a reformar de modo notable la reforma administrativa emprendida por los Decretos de 14 de marzo de 1964 sobre la región y el departamento (recordemos que otras medidas que se anuncian dentro de esta nota «general» que hemos señalado propia de la medida que estamos comentando, son las concernientes a la función pública —la poderosa E. N. A.— va a ramificarse en Institutos o escuelas regionales de Administración Pública; los puertos, la planificación sanitaria, la construcción de viviendas, etc.).

El principal efecto de este Decreto desconcentrador de la materia de inversiones públicas es el que se produce sobre el ámbito de su «control financiero». Instituido éste por la Ley de 10 de agosto de 1922, consiste en verificar y comprobar, antes de que se firme, lo que origina el correlativo compromiso financiero para el Estado, la regularidad de los actos que llevan consigo dicho compromiso (lo que en nuestro país, realizan los Interventores de Hacienda, en el plano del «control administrativo» de la ordenación del gasto público), control ejercido por los «controladores financieros» (análogos al referido cuerpo español de funcionarios, «Interventores de Hacienda Pública», antiguamente denominado, cuerpo Pericial de Contabilidad), que representan al Ministerio de Economía y Finanzas en cada Ministerio. A diferencia de lo que sucede en nuestro país, la centralización de este control era tal (y lo es hasta el próximo 1.º de enero de 1971) que todos los expedientes, que ahora son desconcentrados, deberían ser sujetos al control financiero en París, lo que motivaba una auténtica *remontée* hacia la capital de la Nación, llenándose ésta de millares de expedientes, originando los consabidos «estrangulamientos de cuello de botella» y su perjudicial repercusión en el buen funcionamiento de los servicios públicos. Al tipificarse en virtud de este Decreto de 4 de noviembre de 1970, las inversiones públicas como departamentales y regionales son las autoridades de estas demarcaciones administrativas, las únicas y plenamente competentes en las materias a

que tales inversiones se refieren (que son como hemos dicho, todas, con tal que no sean nacionales, para lo que se dictará el decreto clasificatorio), pues los referidos «controladores financieros» sólo intervienen en las operaciones estatales.

Con esta medida además se ponen en marcha los «contratos de plan», fórmula concertada con la que el Estado procura alentar la participación de las demás entidades administrativas en la realización de los objetivos del Plan. J. M. MARTINANT pone de relieve las crecientes cargas impuestas a las Corporaciones Locales, sobre todo en el terreno de las inversiones públicas y en los equipamientos colectivos (casi el 60 por 100 de estas inversiones colectivas están a su cargo). El Estado las obliga a financiar algunas inversiones, obligando a las Corporaciones Locales a participar en el pago bajo la forma de «fondos de ayuda» (*fonds de concours*), por lo que «la localización de los equipamientos depende entonces más de las posibilidades financieras de las Corporaciones para suscribir tales fondos, que de las necesidades reales de las mismas» (10). Este autor subraya el grado extraordinario de centralización a que se había llegado en Francia sobre todo en materia financiera. Si la «pequeña» reforma de octubre presentada por el Ministro del Interior, MARCELLIN, en orden a la aprobación de los Presupuestos municipales, que bastará ahora presentarles en equilibrio a la prefectura, cuya aprobación se sobreentiende si no se da expresamente en un breve plazo, muestra cuál es la dependencia de las Corporaciones Locales frente al Estado, esa dependencia es mucho mayor si se conoce el mecanismo financiero a través del cual, funcionan tales entidades, y que muy parcialmente se ha modificado por el decreto de 4 de noviembre. «Los recursos de las Corporaciones Locales las hacen depender de una ayuda estatal, sujeta a un estrecho control. Todo prestamista quiere saber el uso que el prestatario va a hacer del dinero prestado. El Estado no deroga esta regla, sino que antes bien la hace más rigurosa, al montar una serie de controles administrativos». Por si fuera poco, a la escasez de recursos, se viene a añadir, la carencia de libertad dispositiva en orden a su tesorería que pesa sobre las Corporaciones Locales: «El Estado las obliga a confiar al Tesoro Público sin interés los fondos de que disponen antes de emplearlos, práctica que demuestra la minoría financiera de los entes locales».

El verdadero significado, pues, del decreto desconcentrador de 4 de noviembre se patentiza por los efectos que lleva consigo: la centralización vigente hasta ahora imponía unos 150 procedimientos diferentes a través de los cuales llegaba el riego de las subvenciones a los últimos canales locales. Nueve Ministerios tenían competencias en ellos. No es de extrañar que el predicado de «maquis» —que ya hemos visto emplea S. SCHREIBER— sea de uso general. Por ser desconcentrador, no hace más que trasladar los efectos del control financiero del plano central, al departamental o regional. Serán por consiguiente los Tesoreros-pagadores generales, cuerpo de funcionarios ya existente, a quienes se les atribuya

(10) J. J. MARTINANT: «La réforme des finances locales. A la recherche d'une véritable pratique de la démocratie». *Temoignage Chretien*, 12 de noviembre de 1970.

el resultado práctico de esta desconcentración, o sea, a aquellos a quienes a partir de 1.º de enero próximo, se les asigna la misión de controlar los gastos del Estado en los ámbitos departamental y regional (los gastos de las entidades municipales y departamentales, desde el plano de su control, no son afectados por la presente reforma, que únicamente se refiere a los gastos públicos estatales). Esta desconcentración del control financiero se acompaña de un *allegement* de este mismo control, a través de una reducción y perfeccionamiento del circuito de decisión.

— para una primera categoría de gastos se suprime todo examen previo de los actos de compromiso (el gasto podrá realizarse sin intervención, y sólo es *a posteriori*, cuando podrán sacarse las necesarias conclusiones de las irregularidades eventuales que hubieran sido cometidas);

— para una segunda categoría, se mantiene el examen previo, pero bajo la forma de dictamen o informe (*avis*), que se emitirá en un plazo relativamente breve por el Tesorero-pagador general (quince días).

En la publicación que el «Journal Officiel» hace de la anterior medida, en su número correspondiente al día 15 de noviembre, se estipula que las inversiones públicas de carácter civil ejecutadas por el Estado así como aquellas otras que lo sean por subvención estatal por los departamentos, municipios y otras agrupaciones locales, se clasificarán en cuatro categorías, considerando el interés que presentan desde el punto de vista nacional, regional, departamental, o municipal. Es a los prefectos a quienes corresponde decidir del empleo de las dotaciones relativas a las operaciones de interés regional (no hay que olvidar que los prefectos tenían ya la categoría de «ordenadores», es decir, autorizados a comprometer financieramente al Estado). Tanto los prefectos departamentales de la circunscripción como los jefes de servicios regionales, dirigirán al prefecto de la región, cuentas periódicas de ejecución (estas disposiciones son aplicables a la región parisiense). Se refuerza enormemente el papel del prefecto, al que van a parar los resultados de la desconcentración no sólo del Estado, globalmente considerado, sino de todas las competencias de los Ministros que las tuvieran en el campo objeto de la desconcentración. El texto oficial indica que tales poderes no pueden ser atribuidos más que al prefecto. Prologado por un informe dirigido al Presidente de la República, este texto subraya las contradicciones y dificultades engendradas por el sistema vigente, empeñado en mantener unas normas totalmente lejanas a los principios que debe inspirar toda actuación administrativa:

— la distribución de competencias es muy compleja;

— la actividad se concentra en las Administraciones centrales, alejadas tanto de los electores como de los datos reales del problema;

— las decisiones no se toman casi nunca en su unidad.

A resolver algunas de estas dificultades se dirige esta medida desconcentradora. Las autoridades delegadas del Estado, reciben competencias hasta ahora en manos del poder central, adaptando las prácticas presupuestarias y contables actuales contribuyendo a que los Ministros no intervengan más en la elección de las operaciones, lo que repercutirá en una mejora de la programación en el plano regional y departamental, al

asociar estrechamente las reponsabilidades de la decisión y de la programación, procurando vincular más a los prefectos, los Consejos generales.

La medida al ser general requiere el complemento de normas más concretas que la pongan en aplicación, para lo que se constituye una Comisión Interministerial cerca del Primer Ministro, que completará los trabajos que sobre este punto venían siendo preparados por otra Comisión, presidida por un Consejero del Tribunal de Cuentas, respecto a la adaptación que deberán experimentar las autoridades desconcentradas, de la que el resultado de sus trabajos se dará a la luz el próximo 15 de diciembre.

5. *Iniciación y continuidad.*

Con estas dos palabras queremos indicar que la presente medida, debe ser un paso más dentro de ese proceso de descentralización al que nos hemos referido que deberá ser seguido por otros muchos más, si no quiere convertirse en un simple instrumento técnico. Aunque formando parte de una cadena de otras que le precedieron, al repercutir en un campo de tanta trascendencia como es el económico-financiero, sustancializa la novedad administrativa que en si lleva, y dota a esta, de plena operatividad. Si frecuentemente se resalta que las simples medidas desconcentradoras, e incluso, las descentralizadoras, son nubes de humo, sin ninguna realidad, al no sopesar la carga económica que en si lleva toda decisión, y por consiguiente, toda autonomía, el decreto de 4 de noviembre, reconoce localmente un ámbito tan decisivo en el campo de la actividad administrativa, como el de las inversiones, mucho más, cuando a su vez, éstas repercuten en su origen, es decir, que precisamente porque se las reconoce autonomía decisoria, es por lo que las mismas inversiones colectivas se clasifican en distintos planos (territoriales), por lo que la posible objeción que pudiera hacerse que con ella el Estado no hace más que encubrir su real intención de buscar la colaboración departamental y regional, se salva desde el momento en que la materia desconcentrada se la califica previamente de interés departamental y regional, para montar sobre ella, la correspondiente decisión; la competencia de actuar se vincula con la competencia de poder cubrir el coste financiero de la decisión.

Nuevos «vagones» de medidas se preparan como la firma de contratos plurianuales del Estado con las comunidades urbanas para esta misma materia de equipamientos; contratos entre el Estado y los Municipios para las llamadas «zonas de acción concertada» (Z.A.C); para concluir con una reforma fiscal, que afectando al importante ángulo de los ingresos, proporcione el último apoyo del edificio de la autonomía local: el de sus ingresos. Si la subvención funciona como técnica de penetración, cual caballo de Troya, en un campo que no le pertenece, y si es a través de este mecanismo de peticiones financieras, por el que los defensores del centralismo, arguyen sobre la debilidad de las entidades inferiores, el proveer a éstas de recursos propios y suficientes, servirá, si por fin, en

Francia, se pretende llevar por caminos serios, todo ese proceso, que con esta medida, apenas se esboza.

CHABAN-DELMAS aludió en la presentación del acuerdo del Consejo de Ministros a un efecto favorable de la desconcentración y de la descentralización que frecuentemente se olvida: y es el de reducción del número de agentes o funcionarios públicos, puesto que todos los centralismos, sean del tipo que sean, arrastran como una carga irremediable, la burocrática, y es el exceso de esta carga, lo que se acrecienta, a medida que se acrecienta el leviatanismo estatal. «Nuestra filosofía—decía CHABAN-DELMAS, como señalando la idea directriz guía de la política francesa del porvenir—es la liberación de la provincia del peso excesivo de la Administración parisiense. Queremos tratar a los franceses como adultos». «En el espacio de tres años la Administración francesa cambiará de rostro. Será el paso de una sociedad bloqueada, a otra sociedad». Estas frases dan estado oficial a una situación que venía permaneciendo en los análisis jurídico-administrativos y jurídico-financieros que contrastaban la antítesis entre las fieles declaraciones y profesiones de fe sobre el Gobierno local, y la realidad de este gobierno, que tenía poco de tal, y mucho de mandato delegado. Incluso, los sociólogos, como M. CROZIER (11) en una conocida obra, ponía como motivo de la cerrazón social, o fijismo estructural socio-económico de la población, en un centralismo, que no permite el menor moviilismo. Aunque en apariencia y mientras no se dicten los textos complementarios, esta medida es eminentemente técnica, no se ha dejado de lado el aspecto fundamental como es el institucional-representativo, si bien éste apenas está delineado. Todo parece indicar que la desconcentración va en el sentido de estimular un mayor diálogo entre el representante del Poder Central (prefecto, cuyos poderes según había establecido el artículo 7.º del Decreto de 14 de marzo de 1964, se han extendido extraordinariamente, como hemos remarcado), y los representantes elegidos locales (consejeros generales o alcaldes).

Esta nueva experiencia tiene temporalmente una aplicación limitada ya que solo se aplicará a una decena de departamentos como son los de Seine-Maritime y Eure, Nord, Puy-de-Dôme, Vienne, Hérault, Ain, Hauts-de-Seine, Morbihan y Haute-Marne, durante el primer año, 1971, lo que implica que como toda prueba, su ampliación y generalización se supedita al feliz alcance de los objetivos señalados. La tónica inspiradora parece estar de conformidad con las aspiraciones de los mismos representantes locales pues con ocasión de las reuniones del Comité de Cooperación de los Alcaldes de las grandes ciudades de Francia (12) los integrantes del mismo manifestaron que «toda reorganización de las estructuras locales, sin perjuicio de su objeto de asegurar una mayor eficacia en la gestión de estas entidades, sobre el plano intermunicipal, debe producirse sólo por la vía del reagrupamiento voluntario y espontáneo, y no mediante solución impuesta».

(11) M. CROZIER: *La société bloquée*, París, 1969

(12) *Agefi*, 29 de octubre de 1970.

6. Reforma del estatuto de la capital.

El 18 de noviembre, de nuevo el Gobierno adopta una medida que prorroga su plan «regionalizador», aprobando un decreto de reforma del régimen administrativo y financiero de la ciudad de París. Al igual que otras muchas capitales del mundo, París, disponía de un régimen especial, régimen cuya copia pretendía ser hecha por otras comunidades urbanas. Tal como hemos ya indicado, el procedimiento de actuación ha sido ahora contrario al tradicional: las modificaciones en el régimen general local repercuten sobre el de la capital y es por lo que las medidas vistas no excluyen al especial de la capital.

La especialidad del régimen de la capital se encontró desde muy antiguo, en la institución llamada de la *pax regis*, pues como señala el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA es el orden público el que adquiriría un puesto de primer rango allí donde por costumbre, por tradición o por ley, reside el representante del poder central (y lo que explica que la competencia más específicamente señalada a las autoridades locales como es la relativa al mantenimiento del orden dentro de término municipal, justamente en la capital nacional, por tener en ella su residencia el Jefe del Estado, cualquiera que sea el régimen político, se asigne tal función a un órgano central o al mismo Departamento ministerial que tiene por objeto el control y dirección de las «fuerzas del orden»). Como escribe E. MALLET, esta razón fue la que explicó desde remotos tiempos, un régimen de mayores controles y por tanto, de mayor centralismo, del régimen capital frente al régimen local general: «Desde la rebelión dirigida por ETIENNE MARCEL, en 1356, las monarquías y las repúblicas que se han venido sucediendo en Francia, han ejercido siempre, a través de la Administración central, una estrecha vigilancia sobre la capital mientras que las demás Corporaciones locales y provinciales recibían mayores libertades. Esta diferencia de trato tendría su explicación en el temor a sublevaciones populares, precisamente allí donde se asentaba el poder central».

El referido acuerdo inicia también la desconcentración de París, sede paralela de una entidad municipal y de la autoridad representativa de la comunidad nacional. Se suprimen las autorizaciones previas tanto del Ministro del Interior como del de Economía y Finanzas respecto de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la capital, presupuestos que son ejecutivos de pleno derecho una vez hayan sido aprobados por los miembros de la Corporación parisiense. La medida es aplicable igualmente a los empréstitos instados de cualquier caja o entidad crediticia pública así como a las garantías suministradas por la Corporación Municipal en pro de determinados establecimientos. Hay que precisar que estos presupuestos son únicamente los llamados de «policía» o «presupuesto especial de la prefectura de policía»; para los presupuestos de inversión, que permiten a la Corporación la ejecución de las grandes obras y servicios municipales, subsiste como obligatorio el visto bueno previo de los Ministerios interesados; lo que se modifica con este nuevo régimen en relación a esta modalidad presupuestaria, es el campo de afectación de la

autorización previa, que no será cada partida de gasto en particular, que originaba indirectamente un control ministerial—y por consiguiente, central— sobre la oportunidad de la operación en sí, reduciendo el campo de la gestión de las autoridades locales de la capital francesa al simple trámite de la preparación, y presentación, sino que queda reducido a la exigencia del equilibrio financiero del proyecto elevado y al control de los saldos totales, autorización—que más bien, es auténtica aprobación del presupuesto—cuyo plazo de emisión se reduce de tres meses a treinta días.

Estas medidas acercan, como reconoce E. MALLET, y como ya indicamos, el régimen de la capital, régimen especial, que por regla general se había detenido más en los aspectos protectores de los poderes centrales que en los de mejor desenvolvimiento de sus funciones de las autoridades locales, al de las demás localidades subsistiendo como diferencias las siguientes, cuya ascendencia por lo demás, es reciente: la posibilidad de que París acuda a los empréstitos para cubrir sus *déficits* presupuestarios en el plano de las inversiones (cuyo equilibrio es una condición *sine qua non* para las provincias de Derecho común) y el recurso al sistema de las autorizaciones de programa que permite aprobar gastos de duración plurianual, para varios ejercicios.

Pero, como para los departamentos y regiones, estas medidas en torno a París, son puramente desconcentradoras, y de manera ninguna, descentralizadoras, pues como en aquellos supuestos, que hemos examinado, en los que como hemos visto, es el prefecto quien ve, como una autoridad más entre todas las que componen el núcleo de poderes locales, incrementada la esfera de sus atribuciones, pues mediante la vía desconcentradora, recibe como delegado del Poder central, lo que este renuncia voluntariamente, aquí también, en el estatuto de la capital de Francia, es el prefecto el beneficiario directo e inmediato de la operación.

7. Programas futuros.

Si hay un país en que más se clame por la reforma local, ése es Francia, quizá porque en él brotó con más ímpetu que en cualquier otro, el sesgo centralizador. M. DRANCOURT en una célebre serie de trabajos sobre «un programa para Francia» (*la France d'avenir*) (13), planteaba premiosamente como un requisito del mismo, el relativo a la simplificación del trabajo administrativo, desarrollándolo así: «El peso del Estado es excesivo. Somos una sociedad bloqueada. Es imprescindible dar autonomía al mayor número posible de administraciones... Hay que revisar nuestras concepciones presupuestarias, y hay que promover la movilidad en los servicios públicos, demasiado ligados con la tradición».

Es verdad que reforma local, que presupone peticiones de mayores libertades, implica mayor responsabilidad, noción con la que todos no están conformes, admitiendo sólo el lado positivo y favorecedor de la

(13) *Entreprise*, números correspondientes a los meses de mayo, junio y julio de 1969.

cuestión local, pero no el negativo —que lo es sólo desde una visión independiente del positivo, pero que prácticamente van ensamblados como dos caras de una misma medalla—. La raíz de la centralización contra la que periódicamente se alza la voz de las autonomías locales, es sociológica y, por consiguiente, auténtica; son los mismos habitantes los que, al desentenderse del gobierno y representación de su localidad, producen la conveniente intervención estatal para suplir un vacío contra el que tanto horror tienen, como se ha señalado, las instituciones. Ese *emiettement sociale*, o desmigajamiento de la sociedad en numerosos grupos, defensores exclusivamente de sus intereses grupales, con que se va caracterizando, como escribe F. PRIOURET, nuestra sociedad, causa esas deserciones que motivan las intromisiones de un Estado, que por esto se transforma en «tentacular», transformación no producida «si la sociedad no la hubiera reclamado, pues no hay ninguna profesión, ninguna categoría social, que desde hace veinticinco años, reclame o exija del Estado protección, subvenciones, desgravaciones fiscales, reglamentaciones».

En esta sociedad, las medidas generales son cada día menos generales, pues, paradójicamente, la sociedad nacional se ha convertido en un conjunto de múltiples grupos, con deseos de influir sobre el poder central representativo. El calificativo con que el profesor FUEYO diagnosticó a la sociedad española como «una masa de minorías», es ahora universal; todas las entidades nacionales son masas de minorías en las que las decisiones adoptadas forman una cadena sucesiva, imposiblemente coordinada, que sucesivamente va dando solución a las peticiones de los distintos núcleos sociales. Si el individuo como la comunidad local abandonaron sus deberes, el camino francés de la regionalización parece acertado en cuanto viene a ser una respuesta a la acusación reiterada dirigida al poder central de absorción político-funcional. Hacer girar a los departamentos como los ejes sobre los cuales se asentará la reforma regional corresponde rigurosamente a un proceso lógico de volver las cosas a sus comienzos, precisamente cuando el ente devolvente de competencias, el Estado, las asumió, porque dichos entes se las entregaba, proceso lógico que requiere el acompañamiento necesario de los recursos con que los simples deseos puedan devenir realidades. Es por esto por lo que la medida simbolizada en el decreto desconcentrador en materia de inversiones, si bien como tantas veces hemos repetido simplemente desconcentradora y no descentralizadora, retira de la sede central del poder estatal la zona de resolución de una materia tan decisiva para la economía y la Administración del presente y del futuro, como es la de las inversiones y equipamientos colectivos, que si caen ampliándolo en el campo de atribuciones del prefecto, a éste se le rodea de un consejo integrado por representantes de la vida departamental y regional, a través del cual tales representantes podrán entrar en conocimiento y, en cierto sentido, intervención por la vía de la deliberación en algo tan sustancial para el desarrollo de los núcleos urbanos como son las inversiones públicas. Esta desconcentración significa hacer partícipes, en un cierto grado, a los representantes de los intereses lo-

cales y puede interpretarse como un intento para otro posterior y más definitivo que consistiría en una verdadera descentralización. Es verdad que la renuncia por el actual Gobierno francés de los planes gaullistas de regionalización obedecen al temor de una desaparición del Estado Nacional (el razonamiento es muy tradicional: «no puede existir un fuerte Estado Nacional, con unas regiones y entidades locales poderosas y fuertes, pues éstas tenderían a ocupar el lugar de aquél»), pero también lo es que la desconcentración carece de justificación como *ultima ratio* si no se concibe como un primer paso de la descentralización. Más aún, la corrección que acabamos de reseñar en el procedimiento de actuación que venimos comentando, emprendido por la actual política francesa, de atribuir al departamento la condición medular en la regionalización, sólo se consolidará si el poder central la monta sobre las necesarias ayudas, pues atribuir en la situación en que se encuentra, al departamento las posibilidades de la regionalización, es buscar el fracaso de esta política. Es por esto por lo que creemos aplicable a esta experiencia unas palabras que el profesor GUAITA incluye en un trabajo recientemente publicado (14): «Creo que la planificación y el desarrollo regional han de hacerse en y con las regiones; ha de hacerse para las regiones y para España, y ha de hacerse por el Estado. Es muy conocida la advertencia de los arquitectos, que, al construir un edificio, están construyendo toda la ciudad. Pues lo mismo es el tema que nos ocupa: al planear el desarrollo de una región, se está condicionando el de todo el país». Aun cuando contempla un aspecto particular de la reforma local, como es el planificador, resulta interesante en cuanto encierra una idea que resaltamos y que parece latir en el programa francés: la reforma local es una simultánea y paralela acción del Estado y de los entes locales, que se mueven como a impulsos de un reto, en cuanto, como en cualquier supuesto de representación o delegación, lo que voluntariamente se abandona es *sub conditione*, es decir, que el delegado o representante (en este ejemplo, el ente local o departamento) cumpla el objetivo encargado, dado que tal cumplimiento, será buena prueba de su eficacia y competencia para la ejecución de objetivos más amplios y mayores. Recordemos la influencia decisiva que la imperfecta realización de funciones por parte de los gestores locales ha tenido en su atribución: primero de hecho (los servicios tenían que funcionar), y, después, de derecho, en el ente superior como es el Estado. Aunque esta imperfección se achacaba a la escasez de medios, su aclaración sociológica y administrativa era y es más compleja de lo que esta afirmación quiere eliminar (por algún autor se ha dicho que el «subdesarrollo local, no sólo es de gestión, sino también funcional», y el mismo CHABAN-DELMAS ve uno de los beneficios mayores del nuevo programa en el consiguiente traslado de funcionarios de los servicios centrales a los servicios locales y en la permanencia de los más competentes que venían prestando sus servicios en estos últimos —cosa que no sucedería de existir una evidente y

(14) A. GUAITA: *La planificación y el desarrollo regional*, en "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 165, año 1970.

pronunciada centralización—). Con esto no discutimos la auténtica escasez de medios de las entidades locales, cuyo origen es simultáneo con el del Estado, uno de cuyos «supuestos históricos», en terminología de Herman HELLER (15), es la centralización financiera con el trasvase al Estado de los recursos dispersos, *despillagés*, que diría TOCQUEVILLE, entre múltiples centros urbanos (y que sigue teniendo eco en nuestros días, en los que muchos ingresos estatales tienen su causa inmediata en el traspaso que a su favor se hace el Estado de recursos que hasta ese instante tenían el carácter de locales, citemos el caso español del antiguo arbitrio municipal de incremento del precio de los terrenos, que por su deficiente, por no decir nulo rendimiento por los Ayuntamientos, fue transferido en forma impositiva al Estado por la última reforma tributaria de 1964).

8. Reforma local y Plan.

A falta de insistencia, creemos que todo el movimiento en Francia, como en cualquier otro país sobre el reformismo local, posee en su raíz una obvia razón económica, y es aquí donde puede verse un efecto más del engarce que debe existir entre la Economía y el Derecho. Fueron los Planes de Desarrollo los que pusieron de relieve los enormes desniveles que en el plano económico —y, por consiguiente, social— existían entre las diversas regiones integrantes de Francia (esto puede aplicarse a otros países, entre ellos España), de modo que ellos son los que lanzan al Estado en una primera fase a una política, si cabe más centralizadora; o sea, el Estado pretende levantarse como portaestandarte del «defensor y luchador del equilibrio regional» (en el fondo, local), política en que se siente ayudado por su misma razón de ser y existir y por su mismo trasfondo ideológico: si el Estado ha venido a superar las desigualdades locales, éstas por principio son incompatibles con su propia existencia, pues cualquier desigualdad supone el fracaso de la uniformidad que con su instauración se pretendía implantar. De ahí que los primeros Planes sean totalmente asépticos en lo que respecta a las regiones. Es la permanencia de las diferencias regionales, lo que motiva la revisión de esta política, y con ella, la entrada de la región como entidad sustancial a la hora de elaborar los referidos Planes. A comienzos del V Plan, E. PISANI declarará que un Plan de Desarrollo no tiene sentido si no es con la colaboración regional; aunque el Estado lo elaborara, sólo la intervención de las regiones podría lograr su éxito, afirmación que implica una petición de principio, pues mal puede ejecutarse lo que se desconoce, dado que la buena ejecución de cualquier medida exige un conocimiento de todas las circunstancias que concurren en la disposición o medida a aplicar, y eso sólo se logra a través de la participación del ejecutor en la preparación. Afirmar como lo hemos hecho que la raíz es económica no significa dejar de lado todas

(15) Hermann HELLER: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1947.

las preocupaciones jurídico-administrativas, aclaración casi innecesaria en una época en que la economía es la intervencionista y en la que al Estado se le denomina «director de la economía» (16). Es tan evidente esta sucesión de etapas en la planificación francesa (el V Plan configura las llamadas «regiones económicas» en número de 21) (17), que aquellos países que como el nuestro se han inspirado en el modelo francés, no sabemos si fatal o conscientemente, han caído en la misma *piège* (de ahí que las medidas descentralizadoras incluidas ya en el II Plan de Desarrollo se aumentarán, hasta el punto de que el III Plan va a ser eminentemente regional, tanto por estructura como por objetivos).

Esta circunstancia originaria es la que ha contribuido a un mayor realismo en la delimitación de estos proyectos de descentralización, pues por primera vez concurren dos intereses que hasta ahora aparecían como antagónicos: los del Estado y los de las entidades locales. El primero, porque recurre a la colaboración de las segundas para la realización de sus planes económicos, primer objetivo que como Estado se asigna, y las segundas, porque mediante dicha colaboración obtienen cierta satisfacción de sus aspiraciones autonomistas. Por la colaboración solicitada, el Estado debe abonar la correlativa contraprestación económica, suministrando los medios para viabilizarla, lo que a su vez repercute en la propia gestión local, al permitir un mayor número de realizaciones y servicios.

La figura de los «contratos de plan» concretiza todos estos intentos colaboracionistas entre Estado y regiones y Estado y comunidades urbanas en general; contratos de plan que, como hemos indicado en otro lugar (18), no tienen semejanza alguna con la noción tradicional del contrato, pero que revelan, superando paralelamente esquemas jurídico-civiles y jurídico-públicos, la introducción de la «concertation» en la reglamentación de las relaciones sociales, dando a éstas un sentido totalmente amplio y general e incluyendo entre las mismas las propias relaciones entre el Estado y esas entidades que calificaba de subordinadas, y que ahora hace «colaboradoras». Estos contratos exigen de la Administración Central una previa tarea de reclasificación de las entidades, más en sus aspectos económico-financieros que orgánico-administrativos (aunque, naturalmente, éstos acusarán su peso sobre aquéllos: no será la misma fuerza financiera la de una pequeña comunidad local que la de una de las llamadas *grandes villes*) para prever los futuros contratos de plan y para cumplir con el principal objetivo del Plan como es la *previsión*.

(16) Véase por todos, por más reciente: J. HERNANDO: *Iniciativa económica privada y bases constitucionales de la intervención pública en economía*, en la obra colectiva de HERNANDO, MANZANEDO, y G.-REINO: *Curso de Derecho administrativo económico*, I. E. A. L., 1970.

(17) *Dossiers de l'Entreprise*, núm. 11; *Sur l'aménagement territorial et les Régions*, 1969.

(18) Véase nuestra reseña a la obra de S. ALVAREZ GENDÍN: *Doctrina jurídica de los contratos públicos del Estado y de la Administración Local*, en el núm. 62 de esta REVISTA, págs. 403 y sigs.

Este matiz económico, y, por tanto, más técnico que jurídico-administrativo, explica la ausencia de todo replanteamiento sobre la problemática *uniformista* o *especialista* de la cuestión local. Por todo lo que llevamos dicho, apenas se ha hecho cuestión en Francia del tamaño y de los distintos tipos de las entidades locales, como si la organización existente se diese por totalmente buena, cosa que en el fondo no puede serlo desde el momento en que se inicia un programa de desconcentración y de regionalización, pero en cualquier hipótesis, es evidente que, al menos en esta primera salida, el tema de la organización (o reorganización) de las comunidades urbanas de ámbito local no ha sido fijado como primer problema a resolver (aunque puede ser el último). Las interpretaciones de tal clase de actuación pueden ser muchas, aunque pueden tener un lado favorable, pues el referido matiz técnico-administrativo o técnico-económico resolverá *ab initio* el problema que tradicionalmente se dejaba para el último puesto: el económico de las Corporaciones Locales (los teóricos del reformismo local se encariñan con el tema de la reorganización de las entidades locales, exponiendo un amplio y extenso abanico de formas y posibilidades como si la independencia local estuviera sustancialmente en la forma orgánica y no en su respaldo financiero).

Con esto no nos significamos como partidarios sin más de las reformas locales de alcance meramente económico y no orgánico-administrativo (en nuestro país, las sucesivas y pretendidas reformas de las Haciendas Locales han fracasado por no ir seguidas del respectivo replanteamiento de la uniformidad y diversidad local), pues la reforma local debe ser total, y de ahí que, de no producirse esta última, existe el temor de que la estructura relacional —en el sentido de LOEWENSTEIN— siga intocada, con el consiguiente falseamiento de todo el proceso. El Plan puede ser por ello, como se remarca en Francia, el nuevo instrumento centralizador con que el Estado encubra su presunta ideología descentralizadora, conservando sus tradicionales poderes enmascarados junto a un creciente participacionismo económico. El decreto francés de 4 de noviembre, al establecer una clasificación de las inversiones y de los equipamientos colectivos en nacionales, regionales, departamentales y comunales o municipales, realmente está reconociendo la posibilidad de futuros y probables enfrentamientos con las entidades locales, en cuanto tales inversiones se agrupan en dos grandes apartados, ordenados como oponentes: las nacionales y las que no lo sean (o locales), y como el Estado no renunciará a su privilegio o al menos preferencia en el plano temporal de la decisión, a él le corresponderá la función de señalar las nacionales, por lo que, por exclusión, las demás pertenecerán a cualquiera de los demás ámbitos o circunscripciones que hemos cobijado bajo la expresión de «*locales*». El Gobierno precisó inmediatamente que «no hay que perder de vista la necesidad de conservar, en el reparto y distribución de las inversiones públicas, un carácter nacional» (19), carácter del que el poder central se alza en mono-

(19) *Le Nouveau Journal*, 6 de noviembre de 1970.

polizador, aunque en este campo bien cómodamente podía aceptarse la interpretación que respecto a la costumbre daba nuestro eminente civilista, profesor C. DE DIEGO: si el Código civil exige que la costumbre sea del lugar, la costumbre nacional también lo es del lugar, pues es costumbre de cada lugar (al ser de todo el espacio nacional, también lo es de todas y de cada una de sus partes), y análogamente sucedería con las inversiones de interés nacional: son inversiones de todas y cada una de las entidades locales y que éstas acordarían por afectarlas a todas ellas en común.

En cualquier caso, el peligro del Plan como instrumento centralizador es claro, aunque su crítica no residirá en esta nota, sino en sus excesos. El Ministro del Plan y del *aménagement du territoire*, comentando el acuerdo de 4 de noviembre, declara que «con él se reconoce una mayor iniciativa a las Corporaciones Locales, iniciativa que introducirá una mayor diversidad, cosa necesaria en un país como el nuestro, pero que exige reglas de juego muy precisas si se quiere evitar que la diversidad conduzca a la anarquía» «Es a este nivel —sigue diciendo— cómo el Plan toma todo su verdadero significado, al fijar las reglas esenciales que son de la responsabilidad del Estado y determinará de esta manera el marco general en el que se insertará la acción de las regiones. Jamás ha aparecido el Plan tan necesario como factor coordinador» (20).

9. Conclusiones.

Las medidas dictadas por el Gobierno francés, hasta la fecha, por ser eminentemente técnicas, no han resuelto y no han pretendido hacerlo uno de los mayores problemas con que conscientemente se plantean todos los Estados actualmente (y decimos conscientemente, porque si bien esta conciencia ha podido estar ausente del contrario proceso, de centralización, en cuanto una especie de determinismo circunstancial y coyuntural ha empujado a muchos Estados a absorber funciones que por su propia voluntad no habrían hecho), como es el de las reformas de las estructuras locales, cuyas insuficiencias e imperfecciones se destacan por todos los lados y desde todas las perspectivas. Se limitan a desconcentrar, y, en cierta manera a descentralizar, sin poner en tela de juicio y en fase de revisión, la constitución de las entidades locales existentes, aunque prejuzgando ésta, al rechazar esquemas anteriormente conocidos y delineados (como ya indicamos, el programa del Gobierno francés que, por votación popular de mayo de 1969, accede al poder en sustitución del de General DE GAULLE, parte de la premisa negativa al anterior programa regionalista y, por tanto, de un cierto enfoque o *envisagement* de la cuestión orgánica comunal).

La reorganización local sigue pendiente en Francia. Como en tantos

(20) Referencia anterior.

otros países (21), existe, no obstante, una evidente preocupación por llevarla a cabo, pues, como en todos estos Estados, hay al menos una conciencia política del exceso y exageración de los poderes centrales que, de continuar su proceso natural de evolución, llegarían a extinguir todo resto de vida local, tan necesario para la propia existencia de la comunidad nacional. El actual Jefe del Gobierno declaró, al inaugurar la Conferencia Europea de Poderes Locales, que, «como muchos otros Gobiernos de Europa, el francés está enfrentado con el problema de la organización de la comunidad regional. Esta reforma, concebida por el General DE GAULLE como clave de la solución de los demás problemas de la sociedad francesa, se prosigue y se intenta conducir a buen fin por el presente Gobierno. Hoy es obvio que estas sociedades regionales, naturales en su mayoría, extienden sus raíces en la Historia. Han permanecido vivas en el corazón y el espíritu de los hombres, a pesar de siglos de uniformización y nivelación. Como dijo el poeta, «desgraciado el hombre que no tiene una ciudad en su corazón». Desgraciado también el que no tiene una provincia. Es ésta la Europa que intentamos construir: regiones vivas son tan necesarias a nuestras naciones como naciones sólidas lo son a Europa o Municipios sanos a nuestras regiones. El continente no vale más que por el contenido» (22) (23).

V. RODRÍGUEZ V. DE PRADA.

(21) Uno de los puntos fundamentales de la nueva reorganización de la Administración central inglesa, propuesta por el Primer Ministro E. HEATH, y presentada por el Ministro encargado del *Civil Service* en octubre de 1970, es el relativo a "la revisión de las funciones de los Departamentos", cuyo lema es el siguiente: "Todos los Ministros deberán revisar todas sus actuales competencias con objeto de que el Gobierno pueda decidir si constituyen funciones necesarias del Gobierno central", H. M. P. O., London, 1970.

(22) La citada Conferencia Europea de Poderes Locales tuvo como tema de sus deliberaciones el de *Los problemas de la regionalización en Europa*.

(23) Con fecha 24 de noviembre de 1970 se eleva a la Asamblea un Proyecto de Ley sobre "gestión municipal y libertades comunales", cuyas principales disposiciones afectan a tres campos que indirectamente constituyen un buen indicio del grado centralizador que había adquirido la Administración Pública del vecino país:

1. Disminución y simplificación de la tutela: fundamentalmente de la financiera. Se afirma categóricamente la plena responsabilidad de los Consejos municipales en materia financiera; en adelante serán ejecutorios los presupuestos de todos los Municipios, cualquiera que sea su población, bajo la única condición de presentar una situación equilibrada tanto en sus gastos corrientes o de funcionamiento como en el saldo total. Asimismo se reduce el número de asuntos municipales que deben presentarse a aprobación; por ejemplo, los Consejos municipales podrán, a partir de la aprobación de este proyecto, dar nombres a las calles y a los edificios públicos sin necesidad de la aprobación prefectoral. Para todos los sujetos a tal aprobación se reduce el plazo de otorgamiento de ésta, de cuarenta a treinta días (este punto afecta a 37.607 Municipios); hasta ahora sólo 50 Municipios podían ejecutar su presupuesto sin autorización.

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

2. Modernización de las reglas de funcionamiento de las instituciones comunales: se hace más flexible la determinación de las fechas de sesión de los Consejos municipales. Los Alcaldes serán encargados de la mayor parte de los asuntos de gestión corriente descargando los órdenes del día de las Asambleas.
3. La cooperación intercomunal: Se prevé uniformizar las condiciones de creación de los Sindicatos intercomunales, así como sus estatutos. En todos los casos podrán crearse según la regla de la mayoría cualificada.

Referencia: *Le Nouveau Journal*, 25 de noviembre de 1970.

Un análisis somero y fundamentalmente positivo de la repercusión de los Planes de Desarrollo en el ámbito regional hasta 1906, véase en L. ROMERO NAVARRO y L. SANCHEZ PINTO: *El desarrollo económico-social y la reforma de la Administración periférica en Francia*. Colección "Documentos", núm. 1, 1965, Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

BIBLIOGRAFIA

