

LA REFORMA DESCENTRALIZADORA FRANCESA

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Antecedentes:* 1. Del regionalismo del primer cuarto de siglo a la Ley de 2 de marzo de 1982. 2. El camino de la descentralización.—III. *La locomotora de la descentralización:* 1. La afirmación del principio de autoadministración. 2. La transferencia del poder ejecutivo a los elegidos locales. 3. El reconocimiento de la región como colectividad territorial.—IV. *El segundo vagón de la descentralización.*—V. *El fin del período transitorio: la región, auténtica colectividad territorial.*—VI. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Finalizada la Segunda Guerra Mundial muchos han sido los Estados europeos que han adoptado una estructura plural o compuesta, desde el punto de vista de la organización territorial del poder; muchos han sido los Estados europeos que han seguido la vía de la descentralización. Por ejemplo, Italia con la Constitución de 1947 se convierte en un Estado regional, la República Federal de Alemania en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se declara Estado federal, Bélgica a través de las sucesivas reformas constitucionales iniciadas en 1970 parece abocada al sistema federal, o, más recientemente, nuestro país con el vigente texto constitucional de 1978 ha pasado a ser un «Estado de las Autonomías», como a muchos gusta denominar.

Pero, dentro de este movimiento generalizado de reintegración, de devolución de poderes a comunidades más próximas al ciudadano, un país del viejo continente parecía resistirse a tal fenómeno y mantenía un sistema centralista: Francia.

La V República Francesa mantenía, hasta hace muy pocos años, casi intactas las ideas jacobinas triunfantes en la Revolución de 1789. Todas las Constituciones republicanas han reiterado incansablemente la unidad e indivisibilidad de la República (1). El sistema de férrea centralización iniciado con los Borbones y consolidado, después, en el régimen napoleón-

(1) Vid. las Constituciones de 24 de junio de 1793: artículo 1.º; de 22 de agosto de 1795: artículo 1.º; de 13 de diciembre de 1799: artículo 1.º; de 4 de noviembre de 1848: preámbulo 11; de 27 de octubre de 1946: artículos 1 y 85; y de 4 de octubre de 1958: artículo 2.º. También la Constitución monárquica de 1791 declaraba el «Royaume un et indivisible».

nico ha imperado, prácticamente hasta nuestros días, en la organización administrativa francesa, en la estructura territorial del poder. Todas las decisiones eran adoptadas desde el centro, nada se decidía fuera de él.

Este estado de cosas va a cambiar sustancialmente a los pocos meses de la llegada al poder del Gobierno surgido de las elecciones de 10 de mayo de 1981. El Gobierno Mauroy afronta con rapidez un tema que, por otra parte, había sido de permanente actualidad en la V República: el tema de la descentralización (2). En efecto, el día 2 de marzo de 1982 el Presidente Mitterrand promulgaba la Ley 82-213, relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones (J. O. de 3 de marzo) (3), abriendo así un camino que conduciría a una amplia y profunda reforma descentralizadora que aún continúa en nuestros días.

El proceso descentralizador iniciado es realmente importante y trascendental para Francia, que deja así de ser el viejo país centralista por excelencia para caminar por la senda de la descentralización. Gaston Defferre, Ministro del Interior y de la Descentralización, llegó a hablar de una «revolución tranquila» (4) y el Profesor Frank MODERNE de la «gran vuelta» de las colectividades locales francesas (5).

Los municipios, los departamentos y las regiones dejan de ser entes tutelados por el Estado; dejan de ser meras circunscripciones administrativas para la prestación de los servicios estatales; dejan de ser simples establecimientos públicos, como era el caso de las regiones, para convertirse en «instituciones mayores, es decir, libres y responsables» (6). Los asuntos municipales, departamentales y regionales van a ser decididos por los municipios, los departamentos y las regiones concernientes y no ya por el Estado omnicompetente y omnipresente. Francia, en definitiva, abandona el centralismo y se inscribe en ese fenómeno de reintegración adoptando las soluciones ya adoptadas por otros países aunque, como tendremos ocasión de comprobar, con singularidad.

El paisaje administrativo territorial francés caracterizado hasta el momento por su simplicidad al menos aparente, se complica con el nuevo sistema introducido por la Ley de 2 de marzo de 1982 y, sobre todo, con la creación de una nueva colectividad territorial que regularmente, en el curso de la historia, había aparecido en el cielo de las preocupaciones políticas y administrativas: la región (7). Francia, por tanto, se embarca en un vasto proceso de reorganización de su administración territorial cuya configuración exacta se irá dibujando progresivamente.

(2) J. BOURDON, J. M. PONTIER y J. C. RICCI, *Droit de collectivités territoriales*, PUF, París, 1987.

(3) Esta Ley ha sido traducida a nuestro idioma por Antonio JIMÉNEZ BLANCO, en «Boletín de Legislación Extranjera», núm. 9, 1982, págs. 448-492.

(4) *Exposé des Motifs de la Ley de 7 de enero de 1983*, «Senat», núm. 409, pág. 3.

(5) F. MODERNE, «Problématique d'une réforme», en *La nouvelle décentralisation*, Sirey, París, 1983, pág. 1.

(6) *Exposé des Motifs de la Ley de 2 de marzo de 1982*, «Assemblée Nationale», número 105, pág. 2.

(7) J. M. PONTIER y D. TURPIN, *Réflexions sur la réforme régionale*, «Revue Française de Droit Administratif», 1986, pág. 521.

Pues bien, en las páginas que siguen pretendemos dar a conocer y analizar el proceso descentralizador francés, esta reforma administrativa territorial que, arrancando de la ya citada Ley de 2 de marzo de 1982 (modificada por la Ley 82-623, de 22 de julio de 1982, J. O. de 23 de julio), tiene sus principales hitos legislativos en las Leyes 83-8, de 7 de enero de 1983 (J. O. de 9 de enero), y 83-663, de 22 de julio (J. O. de 23 de julio), relativas a la distribución de competencias entre los municipios, los departamentos, las regiones y el Estado y en las Leyes 85-692, de 10 de julio de 1985 (J. O. de 11 de julio), y 86-16, de 6 de enero de 1986 (J. O. de 8 de enero), la primera modificando el código electoral y relativa a la elección de consejeros regionales y la segunda relativa a la organización de las regiones.

Advirtamos ya, desde este momento, que especialmente dedicaremos nuestra atención a las regiones, las nuevas colectividades territoriales creadas por la Ley de 2 de marzo de 1982, pues es ésta la principal novedad. Como ha señalado el Profesor PONTIER (8), no todos los años se asiste al nacimiento de una nueva colectividad local. Aunque, claro es, obligatoriamente nos referiremos también a las otras colectividades territoriales metropolitanas: los municipios y los departamentos.

II. ANTECEDENTES

Antes de adentrarnos en el examen del proceso descentralizador que vive actualmente Francia, se hace necesario que hagamos una referencia, siquiera sea breve, a los antecedentes de esta reforma administrativa territorial porque, como tendremos ocasión de comprobar, ni la descentralización ni la nueva colectividad territorial que se crea aparecen en el sistema político francés *per saltum* en 1982; antes al contrario, son consecuencia lógica de una larga y prolongada evolución. La región francesa, ha dicho Jean Marie PONTIER, es el producto de una historia de muchos siglos, un compromiso entre numerosas exigencias contradictorias (9).

1. *Del regionalismo del primer cuarto de siglo a la Ley de 2 de marzo de 1982*

El regionalismo francés hace su aparición en el primer cuarto del siglo. Son numerosos los ensayos de regionalización intentados a partir de 1917 (10). Un regionalismo de tipo económico es instaurado, en primer lugar, mediante Orden de 25 de abril de 1919 con las llamadas «regiones Clementel». Seguidamente, será sucedido por un regionalismo autoritario de tipo económico y policial durante el régimen de Vichy. Con la IV República reaparecerá el regionalismo, primero, por razones ati-

(8) J. M. PONTIER, *La région*, Dalloz, París, 1988, pág. 7.

(9) J. M. PONTIER, *La région*, cit., pág. 8.

(10) Un breve resumen de la evolución del regionalismo puede verse, entre otros, en F. LUCHAIRE e Y. LUCHAIRE, *Le droit de la décentralisation*, PUF, París, 1983, págs. 56-70.

centes al orden público (Ley de 24 de mayo de 1948 creando las Inspecciones Generales de la Administración en Misión Extraordinaria, IGAME) y, después, por razones de planificación económica (una Orden de 28 de octubre de 1956 crea veintidós «regiones de programa»).

La V República mantiene, en una primera fase, la continuidad de un regionalismo de tipo económico. Así, el Decreto de 7 de enero de 1959 prevé la armonización de las circunscripciones administrativas existentes con vistas a poner en marcha los programas de acción regional establecidos por Decreto de 31 de diciembre de 1958 sobre «Planes de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio». Será el Decreto 60-516, de 2 de junio de 1960, el que lleve a cabo la armonización prevista definiendo veintiuna «circunscripciones de acción regional», constituidas por agrupaciones de departamentos, que tienen como principales órganos de su estructura administrativa una Conferencia interdepartamental que reúne a los prefectos de los departamentos comprendidos en la región y un Prefecto coordinador que será quien presida esta Conferencia. Estos órganos tienen por misión preparar los planes regionales, pero únicamente a título consultivo.

En esta organización administrativa que acabamos de señalar, como puede observarse, faltan los representantes de los diversos componentes socioeconómicos de la región, pues los prefectos, como es sabido, son agentes del Estado. Va a ser la reforma de 1964, institucionalizada en el Decreto de 14 de marzo, la que trate de colmar esta laguna. Esta nueva reforma tiene como principal objetivo hacer jugar a la región un importante papel económico orientado, principalmente, a la planificación. Tres son los órganos regionales que instituye: el Prefecto de la región, que tiene por misión poner en marcha la política gubernamental en materia de desarrollo económico y ordenación del territorio; la Conferencia administrativa regional, que asistirá al Prefecto de la región en el cumplimiento de su misión, y la Comisión de Desarrollo Económico Regional (CODER), compuesta por los representantes de los intereses profesionales de la región y las autoridades locales, a la que se atribuye un papel puramente consultivo.

De lo dicho hasta ahora, se desprende que este regionalismo poco o, mejor dicho, nada tiene que ver con el fenómeno administrativo de la descentralización que más adelante se impondrá. Las regiones son únicamente circunscripciones administrativas del Estado, sus autoridades son autoridades estatales. No obstante, toda esta evolución servirá para ir haciendo aparecer la necesidad de un escalón regional, para ir creando la idea de región.

El año 1969 representa una fecha clave en este proceso de descentralización. El Presidente De Gaulle someterá a referéndum un proyecto de Ley que, modificando más de veinte artículos de la Constitución, pretende hacer de la región, no ya una mera circunscripción administrativa del Estado, sino una auténtica colectividad territorial que tendría por misión «contribuir al desarrollo económico, social y cultural, así como a la ordenación de la parte correspondiente del territorio nacional». Pero este pro-

yecto es de todos sabido que fracasó por múltiples razones, las cuales no son únicamente referidas al contenido de la reforma.

Lo cierto es que el fracaso del referéndum hizo que el legislador fuera mucho más prudente en el tratamiento de esta materia. Fruto de esta prudencia resultó la Ley 72-619, de 5 de julio de 1972, que sitúa a la región en la línea del regionalismo económico practicado hasta entonces, rechazando de este modo la idea de la región como colectividad territorial. La Ley de 1972 crea veintidós regiones, dotadas del estatuto de establecimientos públicos, que tienen por misión, según establece su artículo 4.1, «contribuir al desarrollo económico y social de la región». Tres órganos concurren a su administración: el Consejo regional, compuesto por los parlamentarios elegidos en la región, miembros de derecho y representantes de las colectividades locales; el Prefecto de la región, que es el ejecutivo regional, y el Comité económico y social, compuesto por representantes socioprofesionales designados por los organismos de carácter económico, social, profesional, familiar, científico, educativo, etc., de la región.

No obstante, esta Ley de 1972, a los efectos que nos interesan en este estudio, resultó positiva, consiguiéndose otra cosa distinta de la que realmente pretendía. Gracias, sobre todo, a la acción de los Consejos regionales se impuso la idea de un escalón administrativo. Se alcanzó la idea del regionalismo, pese a que la Ley lo único que pretendía favorecer era la regionalización de la acción del Estado y nada más. A este respecto, la Ley de 2 de marzo de 1982 constituye un resultado lógico y previsible, supone el cierre de una larga evolución iniciada casi un siglo antes (11).

2. *El camino de la descentralización*

La mayoría de izquierdas que alcanza el poder tras las elecciones de mayo-junio de 1981 llevaba en su programa de gobierno, como uno de sus principales puntos, la reforma administrativa territorial, la reforma de la administración territorial en vía de descentralización. Efectivamente, el proyecto de Ley de descentralización será de los primeros en ser presentados ante el Parlamento y en ver, por tanto, la luz; y es que esta cuestión ya fue ampliamente tratada por la actual mayoría parlamentaria cuando era oposición.

Los grupos socialistas de la Asamblea Nacional y del Senado presentaron en diciembre de 1979 sendas proposiciones de Ley sobre la materia (12). En estas proposiciones establecían el camino que conduciría a la descentralización:

En primer término, era necesaria una Ley constitucional, ya que el proyecto de reforma precisaba la modificación de distintos preceptos

(11) F. BOUYSSOU, *La réforme des collectivités locales*, en «L'Europe en Formation», núm. 248, 1982, pág. 18.

(12) Ver proposiciones núm. 1478, *Assemblée Nationale*, 1.ª sesión ordinaria de 1979-1980, y núm. 152, *Sénat*, 1.ª sesión ordinaria de 1979-1980, respectivamente.

constitucionales (los arts. 21 y 72, entre otros) a fin de dotar a las autoridades locales de un «poder reglamentario propio» o de crear la región como colectividad territorial.

En segundo lugar, se necesitaba la aprobación de una Ley orgánica que modificara la composición de la Cámara territorial, esto es, el Senado, ya que al crearse una nueva colectividad territorial ésta debía tener su representación en la alta Cámara, según prevé el artículo 24 de la Constitución que, como es sabido, configura al Senado como Cámara de representación de las colectividades de la República.

Y, finalmente, se precisaba la aprobación de una Ley ordinaria que pusiera en marcha la reforma descentralizadora siguiendo las grandes líneas establecidas en los textos constitucional y orgánico anteriores.

Pues bien, este camino perfectamente coherente y lógico no fue seguido por la nueva mayoría gobernante sencillamente porque no disponía de los votos suficientes ni para llevar a cabo la reforma constitucional ni para conseguir del Senado la aprobación de la Ley orgánica. Así, pues, suprimieron los dos primeros tramos del camino señalado y acudieron directamente al tercero aprobando la ya mencionada Ley 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, esto es, ante la imposibilidad de reformar el texto constitucional y de aprobar una Ley orgánica relativa a la composición del Senado iniciaron la reforma descentralizadora por la vía legislativa ordinaria, lo que incidiría notablemente, como tendremos ocasión de exponer, en el contenido mismo de la reforma; incluso llevó al Gobierno, como ha señalado FAVOREU (13), a autolimitarse ante el temor de incurrir en inconstitucionalidad.

La nueva mayoría, además de utilizar la vía legislativa ordinaria, ha seguido un método pragmático para llevar a buen término la reforma descentralizadora. No ha querido cambiar todo de un solo golpe mediante una sola Ley, sino «comprometer al país de manera irreversible en la vía de la descentralización» (14), es decir, ha seguido un camino progresivo, por etapas, que ha conducido al país realmente a una profunda transformación.

La reforma administrativa territorial francesa se ha llevado a cabo, por tanto, mediante un «tren de leyes» (15) cuya locomotora es, claramente, la Ley de 2 de marzo de 1982. Esta Ley constituye el primer paso importante de la reforma de las colectividades locales francesas, pero no regula, ni mucho menos, el conjunto del problema, en la medida que se reduce a suprimir una serie de tutelas administrativas, remitiendo a otros textos legislativos posteriores cuestiones tales como el reparto de competencias, la distribución de los recursos, el modo de elección y el estatuto de los elegidos, etc.

(13) L. FAVOREU, *Décentralisation et Constitution*, «Revue de Droit Public», 1982, página 1264.

(14) *Exposé des Motifs de la Ley de 2 de marzo de 1982*, cit., pág. 2.

(15) G. GONTCHAROFF y S. MILANO, *La décentralisation*, T. I, Syros, París, 1984, página 12.

El segundo vagón de Leyes viene referido al «elemento más visible de la descentralización» (16), esto es, a la transferencia de competencias. Las Leyes de 7 de enero y 22 de julio de 1983 son las que regulan este problema señalando, en primer término, los principios generales de la distribución y transfiriendo, después, en concreto competencias en materias tales como el urbanismo, la vivienda, la ordenación del territorio, la planificación regional, la formación profesional y el aprendizaje, la acción social, la sanidad, el transporte, etc.

El último vagón, por el momento, de la descentralización, viene presidido por las Leyes de 10 de julio de 1985 y 6 de enero de 1986 que regulan la elección de consejeros regionales, la primera, y pone fin al periodo transitorio que establecía el artículo 60 de la Ley de 2 de marzo de 1982, la segunda.

Pues bien, dicho esto, en los epígrafes que siguen vamos a analizar el contenido de las citadas Leyes descentralizadoras, teniendo en cuenta que no finaliza aquí la reforma de las colectividades locales francesas, pero sí que alcanza su nivel máximo, pues ir más lejos supondría reformar la Constitución (17).

III. LA LOCOMOTORA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La primera etapa de la reforma descentralizadora está constituida, como ya sabemos, por la Ley 82-213, de 2 de marzo de 1982. Esta Ley tiene por objeto esencial iniciar a Francia en la vía de la descentralización. No es, por tanto, la ley general de la descentralización; no regula siquiera, como hemos dicho anteriormente, el conjunto del problema; es tan sólo el primer eslabón, pero eslabón importante, de una larga cadena de leyes que vendrán a completar la reforma del sistema administrativo territorial francés que la nueva mayoría de izquierdas emprendió al alcanzar el poder. Efectivamente, el artículo 1, apartado 2, de esta Ley así lo anuncia: «Las leyes determinarán la distribución de competencias entre los municipios, los departamentos, las regiones y el Estado, así como la distribución de los recursos públicos..., la organización de las regiones, las garantías estatutarias concedidas al personal de las colectividades territoriales, el modo de elección y el estatuto de los elegidos, así como las modalidades de la cooperación entre municipios, departamentos y regiones y el desarrollo de la participación de los ciudadanos en la vida local.»

Pero la Ley de 1982 aporta, principalmente, tres novedades que suponen un importante cambio en el sistema imperante hasta el momento:

- 1.^a La afirmación del principio de autoadministración.
- 2.^a La transferencia del poder ejecutivo a los elegidos locales.
- 3.^a El reconocimiento de la región como colectividad territorial.

(16) X. FREGE, *La décentralisation*, ed. La Découverte, París, 1986, pág. 67.

(17) En este sentido se ha pronunciado el Profesor FAVOREU en *La région au regard du droit constitutionnel*, «RFDA», 1986, pág. 538, escrito en colaboración con J. FOURRÉ.

Veamos, pues, cada una de estas innovaciones introducidas por la Ley de 1982.

1. *La afirmación del principio de autoadministración*

La Ley locomotora de la descentralización comienza enunciando en su artículo 1.º, apartado 1.º, el principio de autoadministración de las colectividades locales diciendo: «Los municipios, los departamentos y las regiones se administran libremente por consejos elegidos.» Este principio venía ya recogido en el apartado 2.º del artículo 72 de la Constitución y había visto reconocido su valor constitucional en virtud de una Decisión del Consejo Constitucional de 23 de mayo de 1979.

Pero, en el contexto de la Ley que analizamos, ¿qué significado tiene este principio? Pues, adelantémoslo ya, la afirmación del principio de autoadministración que se hace en esta Ley significa la supresión de todo tipo de tuteladas estatales sobre la actividad de las colectividades locales o, como ha indicado FREGE (18), en sentido positivo el principio de autoadministración significa un nuevo régimen de control de los actos administrativos de estas colectividades. En efecto, con esta Ley desaparecen los controles *a priori* y de oportunidad y se instaura un sistema de controles *a posteriori* y sólo de legalidad sobre las decisiones de municipios, departamentos y regiones.

Los artículos 2, apartado 1; 45 y 69 § 1, apartado 1, de la Ley de 1982 declaran la ejecutoriedad de los actos dictados por las autoridades locales. Así, los citados preceptos son del siguiente tenor literal: «Las decisiones, órdenes y actos de las autoridades (municipales, departamentales o regionales, respectivamente), así como los convenios aprobados por ellas, son ejecutorios de pleno derecho.» Estamos, pues, ante una afirmación del principio de autoadministración de las colectividades territoriales. Se declara la ejecutoriedad de pleno derecho de los actos de las autoridades locales sin necesidad de que sean previamente aprobados por el representante del Estado correspondiente, como ocurría en el sistema de control anteriormente vigente, esto es, se suprime el control *a priori* de los actos administrativos locales. Ahora bien, esta afirmación fue matizada por el Consejo Constitucional en su Decisión número 82-137, de 25 de febrero (19), al estimar que la mera declaración de los artículos citados incurría en inconstitucionalidad al vulnerar el apartado 3 del artículo 72 de la Constitución, el cual encomienda a los delegados del Gobierno el control administrativo de los actos de las autoridades locales. Textualmente el Consejo Constitucional en la Decisión antedicha ha declarado: «Considerando sin embargo que declarando estos actos ejecutorios de pleno derecho antes incluso que se transmitan al representante del Estado..., los artículos 2, apartado 1; 45 y 69 § 1, apartado 1, de la Ley privan al Estado, aunque sea temporalmente, del medio de ejercer las prerro-

(18) X. FREGE, *La décentralisation*, cit., pág. 62.

(19) *Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel*, 1981-1983. págs. 38-40.

gativas que le están reservadas por el artículo 72, apartado 3, de la Constitución... Considerando en consecuencia que deben ser considerados como no conformes a la Constitución, mientras supongan obstáculo a que el representante del Estado esté en medida de conocer el tenor de los actos pretendidos por ellos en el momento en que son ejecutorios y pueda, si ha lugar, apelar en un plazo a la jurisdicción administrativa...»

Conforme a esta Decisión del Consejo Constitucional que declaraba «no conformes a la Constitución, en la medida indicada en los motivos de la presente decisión...» los artículos más arriba citados de la Ley de 1982, el legislador dictó la Ley 82-623, de 22 de julio de 1982, redactando los artículos objeto de impugnación en el sentido predicho por el Consejo Constitucional, siendo ahora del siguiente tenor literal: «Los actos adoptados por las autoridades (municipales, departamentales o regionales) son ejecutorios de pleno derecho desde que se haya procedido a su publicación o notificación a los interesados así como a su transmisión al representante del Estado...»

La Ley de 1982 —en sus arts. 3 y 4 para los municipios, 46 y 47 para los departamentos y 69 § 1 y 2 para las regiones, en la redacción dada por la Ley de 22 de julio de 1982— establece el nuevo sistema de control de las decisiones de las autoridades locales, que básicamente es el siguiente (20):

Las autoridades locales, en un plazo de quince días, comunicarán al representante del Estado correspondiente la decisión adoptada (21). Este dispone de dos meses para recurrir la decisión en cuestión, si la estimare ilegal, ante el tribunal administrativo. Asimismo, puede acompañar al recurso una petición de suspensión de la ejecutoriedad de la decisión al mismo tribunal, el cual la acordará en el estado de instrucción «si una de las causas invocadas en la demanda parece seria y de naturaleza que justifique la anulación de la disposición, de la orden, del acto o del convenio atacados»; o deberá ser acordada por el presidente del tribunal administrativo o por un miembro delegado por el tribunal, en cuarenta y ocho horas, siempre que se trate de una decisión cuya «naturaleza comprometa el ejercicio de una libertad pública o individual». Esta decisión relativa a la suspensión es susceptible de recurso ante el Consejo de Estado en un plazo de quince días desde que fuera notificada.

También se refuerza la protección al ciudadano, pues éste puede apelar al representante del Estado o pedir directamente la suspensión de la ejecución al tribunal administrativo siempre que una de las causas invocadas sea seria y de naturaleza tal que justifique la anulación. Puede, asimismo, obtener una suspensión de la decisión local en cuarenta y ocho

(20) Un cuadro aclaratorio del nuevo sistema de control de la actividad de las colectividades locales puede verse en X. FREGE, *La décentralisation*, cit., pág. 63.

(21) No todos los actos adoptados por las autoridades territoriales deben ser comunicados al representante del Estado, sólo los enumerados en los artículos 2 § 2, 45 § 2 y 69 § 2 de la Ley de 2 de marzo de 1982, en la redacción dada por la Ley de 22 de julio de 1982. El resto de actos son ejecutorios de pleno derecho desde que sean publicados o notificados a los interesados.

horas siempre que dicha decisión amenace una libertad individual o pública.

Como vemos, éste es, en definitiva, el significado del principio de autoadministración en esta Ley: la supresión de los controles *a priori* y de oportunidad a que estaba sometida la actividad de las colectividades locales y su sustitución por controles *a posteriori* y sólo de legalidad (el representante del Estado lo único que puede hacer es diferir la decisión al tribunal administrativo para que se pronuncie sobre su legalidad y nada más) mucho más acordes con la idea de descentralización, con la pretensión de hacer de estas colectividades instituciones libres y mayores, como ya hemos señalado.

2. La transferencia del poder ejecutivo a los elegidos locales

La transferencia del poder ejecutivo a los elegidos locales constituye la segunda novedad de la Ley de 1982. Esta transferencia afecta tan sólo a los departamentos y a las regiones, no así a los municipios que ya en el sistema anterior tenían encomendada la ejecución de sus decisiones. Esta novedad responde, como ha señalado Gaston Deferre (22), a una petición expresada desde hace tiempo por los elegidos locales. Con anterioridad a la promulgación de esta Ley eran el prefecto del departamento y el prefecto de la región —agentes estatales— los órganos ejecutivos de estas instituciones. Ahora será un elegido local quien desempeñe esta responsabilidad.

En efecto, después de señalar la Ley que «el consejo general regula por sus deliberaciones los asuntos del departamento» (art. 23, apartado 1) y de utilizar una fórmula similar para las regiones en el apartado 2 del artículo 59, encomienda la ejecución de estas deliberaciones al presidente del consejo general y al presidente del consejo regional, respectivamente. Así lo manifiestan los artículos 25, apartado 1, y 73, apartado 1, de la Ley: «El presidente del consejo (general o regional) es el órgano ejecutivo del (departamento o la región).»

Como órgano ejecutivo, el presidente del consejo general o regional tiene encomendadas, entre otras, las siguientes atribuciones: preparar y ejecutar las deliberaciones del consejo, la jefatura de los servicios, la administración del dominio del departamento o del patrimonio de la región, la ordenación de los gastos y la ejecución de ingresos, etc. (artículos 25 y 73, respectivamente). Además, ejercen, junto con el representante del Estado, la coordinación entre la acción de los servicios departamentales o regionales y la de los servicios del Estado en el departamento o la región (arts. 29 y 76 de la Ley).

Ambos presidentes están asistidos, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, por sendos *bureaux*, que al igual que él son elegidos por los respectivos consejos. Estos *bureaux* están compuestos, según establecen

(22) *Exposé des Motifs de la Ley de 2 de marzo de 1982*, cit., pág. 5.

los apartados 2 y 1 de los artículos 24 y 71, respectivamente, por el presidente, los vicepresidentes (de cuatro a diez en el caso de los departamentos) y eventualmente de uno o varios otros miembros. Estos órganos, además, pueden ejercer por delegación las atribuciones que le sean encomendadas por el consejo respectivo, salvo las expresamente prohibidas por la Ley (arts. 24, apartado 3, y 71 § 2, apartado 1).

Una manifestación de esta segunda novedad introducida por la Ley de 1982 la podemos encontrar en los Capítulos III de los Títulos II (dedicado a los derechos y libertades de los departamentos) y III (que lleva por rúbrica de los derechos y libertades de las regiones), pues adaptan las reglas de funcionamiento de los consejos general y regional a la transferencia del ejecutivo a los departamentos y regiones. Los citados Capítulos de la Ley están dedicados a regular temas tales como la sede de los órganos locales, la convocatoria de sus reuniones, el procedimiento de adopción de las decisiones, etc.

La transferencia del poder ejecutivo a los elegidos locales representa, por tanto, otro paso más en la descentralización emprendida con la promulgación de esta Ley. El representante del Estado en estas colectividades deja de ser el órgano ejecutivo de las mismas para desempeñar única y exclusivamente el papel que debe corresponder a esta figura en un Estado descentralizado.

3. *El reconocimiento de la región como colectividad territorial*

La principal y más importante novedad de esta Ley de 1982 la constituye, sin ninguna duda, el reconocimiento de la región como colectividad territorial. El pueblo francés, como se recordará, había rechazado en referéndum la conversión de la región en colectividad territorial y el legislador, mediante la Ley de 5 de julio de 1972, la dotó del estatuto de establecimiento público; era, por tanto, un establecimiento público regional. Pues bien, la Ley de 1982 la erige en colectividad territorial. Así lo declara expresamente el apartado 1.º del artículo 59: «Las regiones son colectividades territoriales.»

Existía en la doctrina y en el legislador la creencia de que era precisa la reforma constitucional para convertir a las regiones en colectividades territoriales. Pero el legislador de 1982, quizá más audaz y ambicioso que los anteriores, ha procedido a la creación de esta nueva categoría de colectividades territoriales por la vía legislativa ordinaria, es decir, mediante ley ordinaria, apoyándose en el artículo 72, apartado 1 *in fine*, que dice: «Toda otra colectividad es creada por ley.»

Efectivamente, como ha demostrado el Profesor FAVOREU (23), todo depende de la interpretación que se dé a la frase precitada del apartado 1 del artículo 72 de la Constitución. O bien se interpreta exclusivamente en un sentido literal entendiéndose que no se atribuye al legislador más que la posibilidad de crear una determinada colectividad territorial, o bien se le

(23) L. FAVOREU, *Décentralisation...*, cit., págs. 1278 y ss.

da una interpretación amplia entendiendo que el término «categoría» está sobreentendido en la frase antedicha, de tal manera que podamos leerla del siguiente modo: «Toda otra categoría de colectividad local...», lo que sí permitiría al legislador la creación de otras categorías de colectividades territoriales distintas de las enumeradas taxativamente en el texto constitucional.

Pues bien, esta segunda interpretación es la que ha seguido el legislador para erigir a las regiones en colectividades territoriales, es decir, se ha apoyado en una interpretación extensiva del apartado 1 del artículo 72 *in fine* de la Constitución. Por otro lado, esta interpretación ha sido avallada indirectamente por el Consejo Constitucional en su Decisión número 82-138, de 25 de febrero, relativa a la ley sobre el estatuto particular de Córcega (24). El recurso invocaba como argumento el hecho de que si la ley puede crear categorías de colectividades territoriales, no puede crear categorías que no comprendan más que una unidad. El Consejo Constitucional ha respondido que la disposición del artículo 72, apartado 1, «no excluye la creación de categorías de colectividades territoriales que no comprendan más que una unidad». Dos respuestas ha dado, por tanto, al mismo tiempo: la primera, implícita, deja entender que el legislador es competente para crear categorías de colectividades territoriales; la segunda, explícita, afirma que una categoría de colectividades territoriales puede no comprender más que una sola colectividad.

Esta Decisión conduce a distinguir dos tipos de colectividades territoriales: unas, de estatuto constitucional, es decir, reconocidas en la propia norma fundamental: los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar; las otras, de estatuto legislativo, esto es, creadas por la ley: las regiones o las colectividades de estatuto particular (por ejemplo, la isla de Mayotte, París o la misma isla de Córcega). Esta dualidad de estatutos, indudablemente, conlleva importantes consecuencias, una de las cuales es que mientras las de estatuto legislativo pueden ser suprimidas empleando el mismo instrumento normativo que ha servido para su creación: la Ley; las otras solamente pueden ser suprimidas reformando la Constitución, lo que las dota de una particular rigidez.

Pero como ha señalado PONTIER (25), el que las regiones sean regidas por un estatuto legislativo no excluye que estén sometidas a ciertas exigencias constitucionales. Por ejemplo, las regiones no son libres para darse su propia organización; el hecho de que las regiones sean colectividades territoriales implica que su órgano decisorio ha de ser un órgano colegial elegido; así resulta del artículo 72, apartado 2, del texto constitucional, el cual señala que «Estas colectividades se administran libremente por consejos elegidos...». Nada dice la Constitución, sin embargo, por lo que respecta al órgano ejecutivo, pero como ya hemos visto, la Ley transfiere el poder ejecutivo a un elegido local.

No obstante lo que hemos dicho hasta ahora, la región no se convertirá realmente en colectividad territorial hasta que sea elegido por sufragio

(24) *Recueil des décisions...*, cit., págs. 41-44.

(25) J. M. PONTIER, *La région*, cit., pág. 53.

universal su consejo regional. Así se desprende del tenor del artículo 60 de la Ley, que dice: «Sin embargo, hasta la primera reunión de los consejos regionales elegidos por sufragio universal en las condiciones que serán determinadas por una ley ulterior, las regiones continúan siendo establecimientos públicos...» Es decir, la Ley de 1982 abre un período transitorio en el que la región seguirá siendo un establecimiento público, aunque con competencias ampliadas, que finalizará el día que se reúna por primera vez el consejo regional elegido por sufragio universal. Este período ha durado hasta 1986, fecha en que la Ley de 6 de enero de 1986 ha modificado el transcrito artículo 60 de la Ley de 1982.

Pues bien, este reconocimiento de la región como colectividad territorial ha supuesto un importante y trascendental cambio en la administración territorial francesa que ha visto nacer una nueva categoría de colectividad territorial: la región, dotada de competencia «para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y la ordenación de su territorio y para asegurar la preservación de su identidad...», según establece el apartado 3 del artículo 59 de la Ley.

III. EL SEGUNDO VAGÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como se recordará, el apartado 2 del artículo 1.º de la Ley de 2 de marzo de 1982 remite a futuras Leyes, entre otras cuestiones, la relativa a la distribución de competencias entre los municipios, los departamentos, las regiones y el Estado. Pues bien, esta remisión normativa ha sido satisfactoria, hasta el momento, por dos Leyes dictadas apenas un año después de puesto en marcha el proceso de descentralización: las Leyes 83-8, de 7 de enero, y 83-663, de 22 de julio. Con estas normas se inicia la segunda etapa de la reforma del sistema administrativo territorial. Son el segundo vagón de ese anunciado «tren de leyes» que llevará al vecino país a una profunda reorganización de su administración territorial en vía descentralizadora.

De las dos Leyes citadas, la más importante, sin duda, es la de 7 de enero, pues la segunda viene tan sólo a complementar a la primera, realizando concretas transferencias de competencias en algunos campos más de intervención.

Con la Ley de 7 de enero de 1983, el legislador inicia una etapa que viene presidida por la idea de la distribución de competencias entre las colectividades territoriales. El legislador mediante esta Ley, y la de 22 de julio, transfiere competencias que eran ejercidas por el Estado, bien centralizadamente o bien de forma desconcentrada, a los municipios, los departamentos y las regiones. Es importante destacar que esta Ley, como se dice en su Exposición de Motivos (26), no tiene por objeto redefinir las competencias de cada una de las categorías de colectividades locales, sino de elegir la que será más apta para sustituir al Estado en el ejercicio de una competencia determinada, esto es, que la competencia sea ejerci-

(26) *Exposé des Motifs de la Ley de 7 de enero de 1983*, cit., pág. 4.

da en el nivel que pueda ser más provechoso para el ciudadano. No pretende, por tanto, proceder a una redistribución de las competencias, sino tan sólo aumentar los campos de intervención de las colectividades territoriales existentes reduciendo los del Estado.

Como ha manifestado acertadamente el Profesor FAVOREU (27), no hay en esta Ley, en estas leyes relativas a la distribución de competencias, un verdadero reparto de campos de intervención entre el Estado y las colectividades territoriales como existe en los Estados políticamente descentralizados. Aquí, hay solamente unas transferencias de competencias del Estado a los municipios, los departamentos y las regiones, y de competencias meramente administrativas, ni siquiera normativas, pues ninguna de estas colectividades dispone de poder normativo propio ya que, como es sabido de todos, en el sistema constitucional francés el poder de dictar Leyes lo tiene atribuido el Parlamento (art. 34 de la Constitución), mientras el poder reglamentario es una competencia del Gobierno (artículo 37 del texto constitucional).

La Ley que estamos analizando ahora tiene, como ha dicho MAHON (28), un doble objeto. Primeramente, determina los principios fundamentales que dirigen la transferencia de competencias. De otro lado, opera una primera distribución de competencias en algunas materias concretas.

Por lo que se refiere al primer objeto de la Ley, estos principios directores sobre los que descansan las transferencias de competencias que van a realizarse están definidos en el Título primero. Son tres, veámoslos.

El primero de ellos hace referencia a que las transferencias de competencias se harán en beneficio de las colectividades territoriales existentes. La Ley de distribución de competencias no debe ser la ocasión, como dice la Exposición de Motivos (29), de una discusión sobre la existencia de los tres niveles de administración local. Ya hemos dicho que no se pretende llevar a cabo una redistribución general de las competencias, sino única y exclusivamente de elegir la colectividad más idónea para el ejercicio de una competencia determinada. Las transferencias de competencias que se realicen no quitarán las atribuciones que hoy ostentan las colectividades territoriales, sino, al contrario, incrementarán sus campos de intervención, su *puissance publique*. En definitiva, lo que supone es un reforzamiento de las colectividades territoriales existentes: municipios, departamentos y regiones.

La Ley, además, favorece una cierta especialización de los tres niveles de administración territorial. Así, por ejemplo, el municipio ve reconocido el dominio del suelo, es decir, la esencial de las competencias en la materia del urbanismo y la responsabilidad sobre los equipamientos más próximos al ciudadano. El departamento tiene encomendada la garantía de la solidaridad y el equilibrio intermunicipales y, más concretamente, la

(27) L. FAVOREU, «Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales», en *La nouvelle...*, cit., pág. 33.

(28) P. MAHON, *La décentralisation administrative*, Librairie Droz, Geneve, 1985, página 63.

(29) *Exposé des Motifs de la Ley de 7 de enero de 1983*, cit., pág. 5.

ayuda social. La región, en fin, tiene reconocida su capacidad de reflexión, de incitación, de fomento en las materias de planificación y ordenación del territorio y, más generalmente, en materia de desarrollo económico y social.

En definitiva, como ha manifestado FREGE (30), las transferencias de competencias a las colectividades locales son definidas en función de la capacidad técnica de cada una de ellas y de su proximidad geográfica.

El segundo principio director de las transferencias de competencias que viene expresado en esta Ley podría ser enunciado de la siguiente manera: toda transferencia de competencia debe ser acompañada de la correspondiente transferencia de los recursos necesarios para el desempeño normal de la misma, esto es, la transferencia de competencias no debe suponer un incremento de las cargas de las colectividades locales, y, además, en el caso de los departamentos y las regiones también las transferencias de competencias deben venir acompañadas de la transferencia de los servicios correspondientes necesarios para el ejercicio de estas competencias.

Este principio viene enunciado en el artículo 5, apartado 1, de la Ley, que es del siguiente tenor literal: «Las transferencias de competencias previstas por la presente Ley son acompañadas de la transferencia correspondiente del Estado a los municipios, a los departamentos y a las regiones, de los recursos necesarios para el ejercicio normal de estas competencias...» Ya el artículo 102 de la Ley de 2 de marzo de 1982 señalaba este principio cuando decía: «Todo incremento neto de cargas resultante de las transferencias de competencias efectuadas entre el Estado y las colectividades territoriales o la región será compensado por una transferencia de recursos». Y por lo que respecta a la transferencia de servicios a los departamentos y regiones, el artículo 7 de la Ley relativa a la distribución de competencias señala: «Toda transferencia de competencias del Estado en beneficio de los departamentos y las regiones se acompaña de la transferencia de los servicios correspondientes...»

Por fin, el tercer principio expresado en el Título primero de la Ley es aquel que se refiere a la voluntad de no permitir a una colectividad local ejercer una tutela sobre otra colectividad.

Efectivamente, las diferentes categorías de colectividades territoriales, a partir de esta Ley, verán reforzadas sus relaciones que cada vez serán más estrechas. No obstante, en ningún caso estas relaciones, las acciones conjuntas que realicen, podrán desembocar en una sumisión de una colectividad a otra. Como dice la Exposición de Motivos, «No hay jerarquía ni debe haberla» (31).

El Estado es el garante de este principio y en este sentido ejerce un papel de árbitro entre las colectividades territoriales a través de sus representantes en las mismas, que tienen encomendada, entre otras importantes funciones, la vigilancia del respeto a este principio fundamental que condiciona la autoadministración de las colectividades locales.

(30) X. FREGE, *La décentralisation*, cit., pág. 68.

(31) *Exposé des Motifs de la Ley de 7 de enero de 1983*, cit., pág. 8.

Es el artículo 2.º de la Ley quien señala el principio que acabamos de explicar. Dice así el mencionado precepto: «Las transferencias de competencias previstas por la presente Ley en beneficio de los municipios, los departamentos y las regiones no pueden autorizar a una de estas colectividades a establecer o ejercer una tutela, bajo la forma que sea, sobre otra.»

En cuanto al segundo objeto que persigue esta Ley de 7 de enero de 1983 y que más arriba hemos mencionado, diremos tan sólo, pues no nos parece éste el lugar apropiado para tratarlo con extensión, las materias precisas que son objeto de transferencias de competencias en esta Ley. Estas materias o nuevos campos de intervención de las colectividades territoriales son: el desarrollo económico y social, el urbanismo, la ordenación del territorio, la vivienda y la formación social y el aprendizaje.

La Ley de 22 de julio de 1983, como hemos escrito más arriba, se limita a completar la de 7 de enero, procediendo a nuevas transferencias de competencias en las materias siguientes: puertos y vías fluviales, enseñanza pública y transporte escolar, acción social y sanidad, medio ambiente y cultura.

Finalmente, cerremos este epígrafe dedicado a la distribución de competencias señalando que no son éstas las únicas transferencias de competencias que pueden realizarse. Las más arriba señaladas son solamente las primeras, pero según se vaya avanzando en la descentralización más materias podrán ser transferidas.

De otro lado, digamos también que las transferencias de competencias realizadas o que puedan realizar no suprimen necesariamente toda intervención del Estado en la materia transferida. Al contrario, el Estado tiene encomendada «La responsabilidad de la dirección de la política económica y social, así como la defensa del empleo» (32), lo que, indudablemente, supone un amplio campo de intervención del Estado sobre todas las materias.

V. EL FIN DEL PERÍODO TRANSITORIO: LA REGIÓN, AUTÉNTICA COLECTIVIDAD TERRITORIAL

Como tuvimos ocasión de comprobar cuando analizamos la Ley de 2 de marzo de 1982, la transformación de las regiones en colectividades territoriales se había producido, al menos teóricamente, con la supresión de todo tipo de tutelas y la transferencia del poder ejecutivo a los elegidos. Tal era el objeto del artículo 59 de esta Ley cuando declaraba que «Las regiones son colectividades territoriales...». Sin embargo, esta transformación carecía de consecuencias jurídicas puesto que era inmediatamente anulada por el artículo siguiente, el 60, que instituía un régimen transitorio —«hasta la primera reunión de los consejos regionales elegidos por sufragio universal...»— conservando el estatuto de establecimiento público y anunciando la ampliación de sus competencias.

(32) Vid. artículos 5, apartado 1, referente a los municipios; 48, apartado 1, para los departamentos, y 66, para las regiones, de la Ley de 2 de marzo de 1982.

El Ministro del Interior y de la Descentralización justificaba esta decisión en base a que los franceses en los dos meses anteriores a la presentación de este Proyecto de Ley habían acudido a las urnas en cuatro ocasiones. «No es deseable —decía el señor Defferre— convocarles inmediatamente a un nuevo escrutinio que banalizaría el sufragio universal y el voto. Para evitar este inconveniente, las elecciones regionales podrán tener lugar al mismo tiempo que las elecciones municipales» (33).

Las elecciones regionales tuvieron lugar el día 16 de marzo de 1986 (34), con lo que una vez constituidos los Consejos regionales las regiones se convirtieron auténticamente en colectividades territoriales. Así, además, lo preconizaba el artículo 2 de la Ley 86-16, de 6 de enero de 1986 (J. O. de 8 de enero), dando una nueva redacción al artículo 1.º de la Ley de 1972 que es del siguiente tenor: «Es creada, con los límites territoriales precedentemente reconocidos a los establecimientos públicos regionales, las colectividades territoriales que toman la denominación de "regiones".»

Dos Leyes presiden esta nueva etapa del proceso de descentralización. Además de la ya citada Ley de 6 de enero de 1986 que, como ha dicho DELCAMP (35), no tiene otro efecto, aparte del señalado, que dar algunas reglas de organización y de funcionamiento de las regiones a un nivel legislativo, la número 85-692, de 10 de julio (J. O. de 11 de julio), modificando el código electoral y relativa a la elección de consejeros regionales.

Pues bien, esta Ley de 1985 añade un Libro IV al código electoral francés que lleva por rúbrica «Elección de los consejeros regionales». Aquí se regulan, entre otras cuestiones, la duración del mandato de los consejeros regionales, que será de seis años, reelegibles, debiendo renovarse íntegramente al final de cada período (art. L 336) el número de escaños que corresponde a cada región, que será el doble de los parlamentarios de cada departamento (art. L 337, remitiéndose al *tableau 7* anexo al código electoral); el sistema electoral, que será de representación proporcional con la media más fuerte, sin mezcla ni voto preferencial (art. L 338, apartado 1); la exigencia de un 5 por 100 como mínimo de los votos expresados para que la lista pueda ser admitida al reparto de escaños (art. L 338, apartado 2); las condiciones de elegibilidad e inelegibilidad, que serán las mismas que para la mayor parte de las elecciones (arts. L 339 a L 341); las incompatibilidades, declaraciones de candidaturas, propaganda, etc. Esto es, esta Ley regula completamente el procedimiento de elección de los Consejos regionales.

Por su parte, la Ley de 6 de enero de 1986, como ya hemos señalado, el valor fundamental que tiene es que al dar una nueva redacción al artículo 60 de la Ley de 2 de enero de 1982 pone fin al período transitorio que inició esta Ley convirtiendo a las regiones en verdaderas colectividades

(33) *Exposé des Motifs de la Ley de 2 de marzo de 1982*, cit., pág. 7.

(34) Un resumen de los resultados de estas elecciones en J. M. PONTIER, *La région*, cit., págs. 83-86.

(35) A. DELCAMP, «La région, nouvelle collectivité territoriale», *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1986, pág. 198.

territoriales una vez elegidos los Consejos regionales por sufragio universal directo.

VI. CONCLUSIÓN

Las Leyes analizadas y los numerosos Decretos que las acompañan han reformado notablemente, como creemos haber ido demostrando a lo largo de las páginas anteriores, el sistema administrativo territorial francés. Los municipios, los departamentos y las regiones son, ahora, aquellas «instituciones mayores, es decir, libres y responsables» de que hablaba el Ministro Deferre en la presentación ante la Asamblea Nacional de lo que sería la Ley, que hemos dado en llamar, locomotora de la descentralización. Son muchas las cosas que, desde el punto de vista de la organización territorial del poder, han cambiado en Francia desde que inició el camino de la descentralización.

Ahora bien, la República Francesa sigue siendo un Estado unitario, como se desprende de las Decisiones del Consejo Constitucional de febrero de 1982, pero descentralizado.

La reforma descentralizadora francesa es, eso sí, una reforma meramente administrativa que nada tiene de política. La Constitución de 1958 impide ir más allá, impide profundizar en la descentralización. Cualquier reforma que se pretenda debe hacerse ahora mediante la modificación constitucional, modificación impensable, hoy, teniendo en cuenta la composición de las Cámaras y también, por qué no decirlo, la mentalidad del pueblo francés en este tema que sigue siendo una mentalidad en favor del Estado antes que de las colectividades locales.

Las diferencias que resultan del modelo de descentralización seguido en Francia con el resto de los modelos europeos que hemos mencionado al principio de este trabajo son abrumadoras. El Estado unitario descentralizado que ha instaurado esta reforma nada tiene que ver con los modelos de Estados políticamente descentralizados ya sean de tipo federal, regional o autonómico como el nuestro.

Las colectividades territoriales francesas, por ejemplo, no es que no tengan «poder constituyente», esto es, poder de decidir ellas mismas su estatuto y sus competencias, es que no tienen siquiera poder normativo de ningún tipo, sino sólo de mera ejecución de las Leyes y Decretos dictados por el Parlamento y el Gobierno, respectivamente.

Las colectividades territoriales francesas sí pueden «administrarse libremente», según establece el artículo 72 de la Constitución, pero esto no quiere decir que puedan «autogobernarse», es decir, tomar decisiones de carácter político. El mismo término ya lo señala: «auto» indica propia capacidad, pero «administración» restringe la capacidad de propia decisión a lo administrativo.

Las competencias que ostentan las colectividades territoriales francesas son, como hemos visto, puramente administrativas. Otorgadas por el legislador, el único que ostenta competencia para definir el reparto de

competencias entre el Estado y las colectividades locales, según el vigente texto constitucional.

Muchas otras diferencias podríamos ir enumerando, pero bástenos éstas para demostrar la afirmación realizada: la reforma descentralizadora francesa nada tiene que ver con los modelos federales o, incluso, regionales.

No obstante, no queremos dejar la impresión de que se ha hecho poco. Al contrario, se ha ido hasta donde la Constitución de 1958 permite ir. El nuevo sistema de controles, la transferencia del poder ejecutivo a un elegido local, la región como colectividad territorial, los órganos que administran estas colectividades elegidos por sufragio universal, etc., son algunos de los importantes cambios introducidos en la administración local del vecino país. Por ello, si al principio del trabajo hemos calificado de importante y trascendental a la reforma descentralizadora francesa, ahora, al concluir el análisis de esta reforma, queremos reafirmar los calificativos que la dimos.

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

