

CRÓNICA SOBRE LAS RECIENTES REFORMAS TERRITORIALES FRANCESAS

Por CRISTINA ZOCO ZABALA

El día 11 de abril de 2003 la fundación Jiménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico celebraba un Seminario sobre las recientes reformas constitucionales del modelo de descentralización en Francia impartido por el profesor Pierre Bon, Catedrático de la Universidad de Pau y de los Países del Adour.

La razón estribaba en que, recientemente, el Parlamento francés había aprobado un proyecto de revisión constitucional (1) basado en la idea de un nuevo modelo de organización territorial que, sin perjuicio del respeto a los valores tradicionales de la República Francesa (indivisibilidad, soberanía nacional, democracia e igualdad) ofreciera garantías de una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos así como un reforzamiento de la participación democrática de las diferentes colectividades territoriales.

El esquema de descentralización en Francia desde las postrimerías del siglo XIX hasta principios del siglo XX ha presentado dos características esenciales: de un lado, se trata de una descentralización *administrativa* y no una descentralización política, por lo que las colectividades territoriales no tienen capacidad de autogobierno; de otro, la función desempeñada por el *Prefecto*, que, en cuanto autoridad nombrada por el Estado y sujeta al poder jerárquico del Ministro del Interior, ha constituido el exponente más claro del sistema administrativo centralizado en Francia.

Este modelo administrativo ha sufrido dos reformas sucesivas. La primera se produce con la aprobación de las leyes de descentralización de 1982-83 que vienen a perfeccionar de manera sensible el modelo tradicional de des-

(1) Mediante Ley Constitucional núm. 2003-276, de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República.

centralización en Francia. La segunda reforma tiene lugar con ocasión de la reciente revisión constitucional de 2003 que constituye, a juicio del profesor Bon, un tímido esbozo, ciertamente incontestable, de un nuevo modelo de organización territorial.

En el Seminario titulado «Las recientes reformas territoriales francesas», el profesor Bon explica cuáles son las novedades que presenta la Ley Constitucional de descentralización y en qué medida afectan a la forma republicana, no tanto como forma de gobierno —señala—, sino como proyección de los valores que proclama el artículo 1.º de la Constitución Francesa (en adelante CF).

La primera novedad es la referente a la *diversificación de las colectividades territoriales* que resulta de la legitimación que dicha Ley les atribuye para crear otras colectividades *sui generis* que sustituyan a las tradicionales (departamento y municipio) por mediación legislativa, y de la incorporación de la región como colectividad territorial en la Constitución francesa.

El profesor Bon sostiene que, en realidad, la mención expresa de la región como colectividad territorial en el nuevo artículo 72.1 CF, supone una innovación más *formal* que real, pues las leyes de descentralización ya venían regulando esta cuestión tiempo atrás.

Asimismo, señala que la posibilidad de sustituir unas colectividades territoriales por otras conlleva la desaparición de una característica ancestral de la organización francesa, su *unidad*, en *pro* del principio de *diversidad* territorial.

Otras tres novedades introducidas por la Ley Constitucional de 2003, la participación de las colectividades de ultramar en las funciones legislativa y reglamentaria estatal en materias de su competencia (artículos 72.3, 73 y 74 CF), la legitimación de las colectividades territoriales para derogar temporalmente y mediante Ley las disposiciones normativas que regulan sus competencias (artículo 72.4 CF), y la autonomía financiera de las colectividades territoriales (artículo 72.2 CF), plantean no pocos interrogantes sobre si dicha intervención se adecua al modelo de descentralización *administrativa* instituido por el pueblo soberano en la Constitución Francesa.

En cuanto a la *participación normativa de las colectividades territoriales*, conviene advertir que, en todo caso, será el legislador parlamentario quien autorice la participación de las colectividades territoriales en las *adaptaciones* de la legislación nacional en materias de su competencia (caso de Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión), mediante la *creación* de un estatuto propio en el que se establecen las condiciones en las cuales la normativa legislativa y reglamentaria nacional deberá ser aplicada (Polinesia).

Por lo que se refiere al derecho de *derogación* de las disposiciones normativas (2), el profesor Bon señala que será conveniente esperar a un futuro desarrollo legislativo del derecho de experimentación para conocer cuál es el parámetro de actuación de las colectividades territoriales; de tal manera, que la nueva Ley Orgánica deberá restringir, a este efecto, el campo de aplicación del derecho de derogación, fijando de modo conjunto las condiciones que permitan asegurar un equilibrio entre el interés general que se une al intento de crear nuevas formas y a las exigencias del principio de igualdad (3).

En cuanto a la *autonomía financiera* de las colectividades territoriales, dicha novedad supone el reconocimiento *expreso* de la autonomía financiera de las colectividades territoriales en el nuevo artículo 72.2 CF. Ciertamente que en la medida en que la Constitución afirmaba en su redacción primitiva que las colectividades territoriales se administraban libremente, ello impedía a la Ley restringir los recursos fiscales de las colectividades territoriales hasta el punto de obstaculizar su libre administración (4). Sin embargo, el profesor Bon señala cómo en los últimos años la tendencia era al aumento de las subvenciones en detrimento de los recursos fiscales de las colectividades territoriales. La nueva redacción del texto introduce diversos principios que concretan la autonomía local. En primer lugar, se reconoce el poder fiscal a las colectividades territoriales, lo que significa no sólo que se pueden beneficiar de transferencias de impuestos estatales, sino, sobre todo, que van a poder estar autorizadas por la Ley a fijar la base imponible y la cuota de dichos impuestos dentro de los límites legalmente establecidos. En segundo lugar, se exige que los ingresos fiscales y los demás recursos propios de las colectividades territoriales representen una parte determinante de los recursos de cada una de las categorías existentes de colectividades. Por Ley Orgánica se fijarán las condiciones en las cuáles se hará efectivo este principio y, en particular, se precisará exactamente qué es lo que hay que entender por una parte determinante, la cual, al menos, tendrá que ser superior al 50 por 100. El tercer principio exige la compensación financiera de las transferencias de competencias. En concreto, cualquier transferencia de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales deberá estar acompañada de la atri-

(2) La *derogación* de las disposiciones normativas es una técnica privilegiada propugnada desde los poderes públicos que se basa en la idea de que es necesario experimentar un dispositivo normativo antes de adoptarlo definitivamente, con el fin de evaluar todas sus consecuencias. Si la evaluación es positiva, entonces la experiencia puntual se convierte en permanente y se generaliza; si, por el contrario, los resultados de la evaluación son dudosos, entonces la experiencia se abandona.

(3) Cfr. Proyecto de Ley Constitucional n.º 24 revisado por el Senado en sesión ordinaria de 16 de octubre de 2002.

(4) Decisión 1991-298 DC de 24 de julio de 1991.

bución de los recursos equivalentes a los que el Estado dedicaba su ejercicio. Asimismo, cualquier creación o ampliación de las competencias que lleve aparejado un incremento de los gastos de las colectividades territoriales deberá estar acompañada de los recursos que se fijen legalmente. El último principio exige que la Ley prevea mecanismos de compensación destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales.

La quinta y última novedad de la Ley Constitucional de 2003 hace referencia a la *constitucionalización del referéndum* decisorio relativo a las competencias de las colectividades territoriales que regula el nuevo artículo 72.1 CF. Antes de la redacción de la nueva Ley Constitucional el artículo L. 2.142-1 del Código General de las Colectividades Territoriales establecía la convocatoria de referéndum por parte del consejo municipal sobre cualquier decisión que las autoridades municipales debieran adoptar en asuntos de competencia municipal, a propuesta del alcalde, de un tercio de los miembros del consejo (en los municipios de 3.500 habitantes o más), o de la mayoría de los miembros (en el caso de que los municipios sean menores de 3.500 habitantes), y de la quinta parte de los electores inscritos (si la iniciativa se refería a una operación de ordenación del territorio). Sin embargo, este referéndum era de naturaleza meramente consultiva.

Por tal motivo, la nueva redacción constitucional establece que, en las condiciones establecidas mediante una Ley Orgánica, los proyectos de resolución o de actos relativos a las competencias de una colectividad pueden, a iniciativa suya, someterse a la decisión de los electores de dicha colectividad por vía de referéndum. Dicho referéndum puede convocarse no sólo en los municipios sino en cualquier colectividad territorial.

Asimismo, se prevén otros mecanismos dirigidos igualmente a reforzar la democracia en el ámbito local. El artículo 6 de la Ley Constitucional de 2003 añade la posibilidad de que la Ley permita la consulta electoral cuando se pretenda crear una colectividad territorial de estatuto especial o modificar su organización. Del mismo modo, la Ley tendrá que fijar las condiciones en las que los electores de cualquier colectividad territorial podrán pedir la inclusión en el orden del día de la asamblea deliberante de dicha colectividad de una cuestión que sea de su competencia.

El tiempo dirá en qué medida esta reforma constitucional produce transformaciones descentralizadoras, y con qué alcance, en un modelo centralizado como el francés que ha sido capaz de sobreponerse a diversas constituciones y a situaciones políticas de excepcionalidad como las dos grandes guerras del siglo pasado.