

## **2. «Vivre Ensemble»: \* Proyecto extraído del informe de la Comisión para el desarrollo de las responsabilidades locales, presidida por M. Olivier Guichard**

**Súmarlo:** NOTA PRELIMINAR.—INTRODUCCIÓN: EL INFORME GUICHARD.—I. EL INFORME GUICHARD: UNA RESUELTA OPCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN.—II. EL CAMPO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.—III. LAS ESTRUCTURAS LOCALES: A) Comunas y mancomunidades de comunas. 1. La búsqueda de unidades administrativas capaces. 2. Los orígenes legislativos de la institución municipal y los intentos de fusión y agrupación de comunas. 3. El sentido del Informe Guichard. 4. Organización y competencia de las comunas. 5. Organización y competencia de las mancomunidades comunales. 6. El «sector libre» y los pactos de la mancomunidad.—B) El departamento: 1. De la desconcentración a la descentralización. 2. Los mecanismos para la descentralización futura. El desarrollo de la responsabilidad ejecutiva y los comisarios especiales. 3. Competencias.—C) La región.—D) La Conferencia nacional de instituciones locales, órgano vigilante de la descentralización.—IV. LA SUFICIENCIA FINANCIERA: DE LA SUBVENCIÓN A LA DOTACIÓN.—V. LA RUPTURA CON LOS ESQUEMAS JURÍDICOS TRADICIONALES DE SUBORDINACIÓN.—VI. EL CALENDARIO DE LA REFORMA.

CAPÍTULO PRIMERO: PRINCIPIOS Y OBJETIVOS: A. Otra manera de administrarse. B. El campo de la descentralización posible. C. El método.—CAPÍTULO II: LA PRIMERA ETAPA: 1. COMUNAS Y MANCOMUNIDADES DE COMUNAS: A. Los actores. B. Los papeles. C. Los medios.—CAPÍTULO III: LA PRIMERA ETAPA: 2. DEPARTAMENTO Y REGIÓN: A. El departamento. B. La región.—CAPÍTULO IV: EL DIÁLOGO CON EL ESTADO. LA CONFERENCIA NACIONAL DE INSTITUCIONES LOCALES.—CAPÍTULO V: ¿Y DESPUÉS?—ANEXOS: Extracto del discurso pronunciado en Nancy por Valéry Giscard d'Estaing acerca de la reforma de las colectividades locales, el 25 de noviembre de 1976.—Extracto de una alocución pronunciada en París el 3 de diciembre de 1976 por Olivier Guichard.—Composición de la Comisión Guichard.

### **NOTA PRELIMINAR**

#### **INTRODUCCION: EL INFORME GUICHARD**

El 26 de noviembre de 1975 el Presidente de la República francesa, Valéry Giscard d'Estaing, designaba a Olivier Guichard diputado y miembro de la mayoría, alcalde la Baule, consejero

\* Publicado en *Actualités-Documents*, núm. 280, enero 1977. Service d'Information et de Diffusion, Premier Ministre, 19, rue de Constantine 75700, Paris. El informe completo está publicado en dos volúmenes por la Documentation Française, bajo el título «Vivre ensemble». Nota preliminar y traducción de Juan Morell.

general del departamento de Loire-Atlantique y presidente del Consejo regional de Pays de la Loire) presidente de la *Comisión para el desarrollo de las responsabilidades locales*. Nació la Comisión con el encargo de elaborar y poner en manos del Presidente de la República un esquema para la reforma de las colectividades locales. Durante varios meses los doce miembros del grupo, representantes de nivel nacional y local en su mayor parte, junto a algunos altos funcionarios, definieron las líneas de una propuesta de reforma que pretendía ser global y coherente, realista y audaz.

El 22 de octubre de 1976, a punto de cumplirse los once meses del encargo presidencial, el señor Guichard, ministro de Estado a la sazón, entregaba al Jefe del Estado el informe definitivo de la Comisión. Tres días después se hacía público.

El informe Guichard se ha materializado en dos textos. El informe propiamente dicho es un amplio documento de dos volúmenes titulado «Vivre ensemble», que recoge todos los trabajos de la Comisión: las propuestas son largamente discutidas, desarrolladas y defendidas, se aportan datos técnicos de base y se justifican las fórmulas concretas que se adoptan. El segundo texto al que nos referimos es un documento más reducido que recoge la parte más sustantiva del informe. Se trata del denominado «Proyecto», en el que se incluye el conjunto de las propuestas formuladas por la Comisión.

## I. EL INFORME GUICHARD: UNA RESUELTA OPCION DE DESCENTRALIZACION

«Une réelle décentralisation n'est sans doute pas en France l'institution fondamentale de la liberté» (1). La frase, referida a la vida administrativa francesa de los dos últimos siglos, es suficientemente expresiva de un estado de espíritu que se ha venido manteniendo inalterado en lo sustancial hasta nuestros días. En el país vecino, en efecto, la idea de centralización ha vivido profundamente ligada a valores fundamentales de la so-

(1) PIERRE LEGENDRE: «Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours», Paris, PUF, 1968, p. 144, citado en *Documents d'études*, núm. 2.02, La Documentation Française, Paris, 1973.

ciudad; ha saltado los linderos de la simple técnica organizativa para constituirse en garante del ideal revolucionario de la igualdad. Si a ello añadimos el poderoso flujo intervencionista que ha conocido el mundo occidental en lo que va de siglo y, en particular, desde la segunda guerra mundial, estaremos en condiciones de calibrar hasta qué punto la omnipresencia del Estado es hoy en Francia un fenómeno real, resultado de unos valores socialmente profesados desde antiguo y, a la vez, del empuje reciente de unas concretas circunstancias tecnológicas, socio-económicas y políticas que no hace falta explicar.

Situado en ese contexto, el informe emitido por la Comisión para el desarrollo de las responsabilidades locales manifiesta unos caracteres profundamente innovadores. El primero de ellos es quizá la propia existencia de este informe, que de manera global y coherente aborda el problema de la vida local en un país que desde hace dos centurias no se ha planteado en su totalidad el tema de las relaciones entre el Estado y los entes territoriales. Pero, con independencia de este dato novedoso y otros que analizaremos al hilo de la exposición —no por formales y de estrategia menos significativos— el significado más trascendente del informe Guichard hay que encontrarlo en la opción resueltamente descentralizadora que propugna.

La descentralización no se concibe en el documento —en su punto de partida al menos— como un conjunto de técnicas y mecanismos aptos para alcanzar finalidades operativas. Conocedora de que una alternativa semejante ha de afectar a usos y valores muy arraigados en la vida francesa, la Comisión Guichard envuelve sus criterios en una consideración política de la sociedad en su conjunto, de las relaciones Estado-sociedad y de participación de los ciudadanos en los niveles que les son más próximos. El informe está sembrado de alusiones en este sentido, con una frecuencia mayor de lo que alguien podría esperar, quizá de un documento de este tipo, e incluso teniendo en cuenta la tradicional —y ya tópica— tendencia gala a racionalizar cualquier materia y a involucrar en ella valores fundamentales de la sociedad.

Hay momentos en que el informe se sitúa sobre el terreno sustantivo en que desea ver arraigar la descentralización que

propone: «El Estado ha construido la unidad y la fuerza de Francia a través de su propia fuerza y de su propia unidad. Puesto que nuestra sociedad moderna ya no existe completamente por sí misma, el Estado debe hoy consolidar la unidad y la fuerza enraizándolas en la sociedad, reduciendo a nivel de sociedad el tamaño de las células de unidad, de las células de poder, y reduciéndose así él mismo en sus funciones, con la misma voluntad, la misma tenacidad, la misma paciencia que ha puesto en atraerlo todo hacia sí» (§ 262). Planteamiento éste que guarda un gran paralelismo con la línea de pensamiento del Presidente Giscard tal como la expresó poco después de recibir el informe: «El esfuerzo multiseccional de centralización ha permitido a la democracia nacional encontrar un asiento seguro. Ahora debe ser equilibrado mediante un vigoroso esfuerzo de descentralización que refuerce la democracia local... Francia mantendrá su unidad reconociendo su diversidad local. La democracia francesa conservará su vitalidad fortaleciendo sus raíces locales» (2). Es así como el nuevo reparto de poder que se propone queda enmarcado en unas coordenadas de evolución histórica. Y no sólo para invertir el sentido de un proceso centralizador implícito de algún modo en los planteamientos revolucionarios, sino también, quizá, con el designio de reencontrarse con viejos postulados proclamados entonces y que permanecieron inéditos en el juego de contradicciones y paradojas que se evidenciaron en el proceso revolucionario.

En correspondencia con esos ambiciosos objetivos, el informe Guichard posee otras dos características que estamos ya en condiciones de señalar. De una parte, su carácter global; esto ha de entenderse en el sentido de que contempla la administración en su conjunto y las relaciones entre las diversas instituciones como el marco en que habrá de llevarse a cabo la nueva distribución de poderes y cargas que preconiza. Y, de otra parte, el carácter sustancial e incluso masivo de la descentralización propuesta.

Peró el informe Guichard quiere ser también realista. El realismo no deriva en este caso de una actitud conservadora o excesivamente cautelosa de los miembros de la Comisión, sino de la

(2) V. GISCARD D'ESTAING: Extracto del discurso pronunciado en Nancy el 25 de noviembre de 1976 (recogido en otro lugar de este dossier)

simple constatación del desfase existente entre la situación actual y la reforma que se propone. El texto repite en varias ocasiones que la aplicación de sus propuestas implicaría una verdadera revolución en las mentalidades; y ello tanto a nivel de Estado como de autoridades locales elegidas, como del pueblo francés en general. Pero, a un plazo más corto, es todo un modelo de administración lo que está en juego. La Comisión es consciente de que sus proposiciones implican una nueva forma de administración. De ahí que ponga un especial cuidado en diseñar las bases de esa futura administración.

Fruto de ese realismo es, sin duda, el carácter evolutivo del proceso descentralizador. La Comisión delimita el campo competencial que ha de ser transferido y fija también los criterios de reparto; pero se limita a sugerir la forma en que han de desarrollarse las primeras fases del proceso. El informe no es, por tanto, una elaboración cerrada y perfecta, sino que se ciñe a construir el marco de la administración descentralizada del próximo futuro. Lo contrario sería «cortar las alas de la imaginación». Por ello lo primero que recomienda no es ampliar el ámbito de cometidos, sino reforzar los resortes de la responsabilidad.

No se pretende, pues, poner en marcha una rápida revolución, sino establecer los criterios de una primera etapa. Y, en esa labor, preocupa especialmente al informe la búsqueda de los espacios ideales para la descentralización. Pero, enemigo de todo traumatismo estructural, sugiere sólo los cambios organizativos imprescindibles.

Los mismos criterios evolutivos y realistas le inducen a escalar con mucha flexibilidad las transferencias de tareas. Y con un principio muy claro: esas transferencias deben ir acompañadas de la asignación de recursos suficientes.

Aludamos, por último, a la exigencia de un nuevo estilo administrativo para la administración local. La recepción de nuevas tareas ha de afectar sensiblemente al modo de actuación de las colectividades locales. Esto supondrá caminar hacia un sistema más administrativizado. Lo que se concibe no es un conjunto de medidas concretas de descentralización, insertas en un marco preexistente que va a ser a lo sumo retocado; sino un sistema esencialmente nuevo en que una amplia transferencia de tareas

corra pareja de una asunción por parte de las colectividades locales del mismo «espíritu administrativo» que hasta hoy ha inspirado al Estado en la prestación de los servicios que va a ceder. «Desarrollar la democracia local no quiere decir desadministrativizar Francia» (§ 3).

Los entes locales, pues, han de ejercer sus nuevas competencias dentro del respeto a la «deontología del servicio público», y el éxito de la descentralización dependerá en gran parte de su capacidad para «abarcar el hecho administrativo» (§ 4). Lo que se propone es que el representante local sea un administrador local; y, sobre todo, que los ámbitos locales no sean campos de debate para las opciones políticas nacionales. La vida local tendrá su campo propio, sus conflictos propios y sus propios criterios de solución.

## **II. EL CAMPO DE LA DESCENTRALIZACION**

Ya hemos dicho que el informe Guichard fija el ámbito de la descentralización futura o, mejor, de la descentralización posible a largo plazo. Y que no determina completamente las etapas en que el proceso haya de agotarse. Solamente se limita a recomendar que en todo momento las entidades locales dispongan de bloques homogéneos de competencias que sean capaces de ejercer.

La claridad en el reparto es, pues, algo inexcusable. A pesar de la necesaria arbitrariedad que esto supone, aborda la tarea de definir conjuntos coherentes de competencias.

En manos del Estado ha de quedar el establecimiento de la política nacional, la diplomacia, la defensa, las libertades públicas, la seguridad general, la moneda, el mantenimiento del equilibrio económico general y la definición de los derechos sociales y personales; la justicia, las funciones de policía esenciales, la administración fiscal y la administración investigadora. De otra parte, las tareas cuyo nivel técnico exige una dimensión general, como son las de correos, telecomunicación, vías de comunicación de interés nacional, prestaciones sociales, energía y recursos naturales, etc. Y, por último, las materias encomendadas a los servicios públicos nacionalizados.

Delimitado así negativamente el campo de la descentralización, lo que resta es considerable. Corresponderá a las colectividades locales todo lo que consista en un servicio a las personas (enseñanza, sanidad, acción social); la acción relativa a las actividades económicas (equipamientos de interés económico, desarrollo rural); y, por último, la ordenación y administración del espacio (suelo, medio ambiente, marco de vida) (3).

¿Con qué criterios se distribuyen estas tareas entre las colectividades locales? Con ese objeto el informe diseña dos niveles o esferas para el reparto de cometidos:

a) *una red municipal de administración general*. Con total libertad de iniciativa. Esta esfera municipal está formada por las comunas y las mancomunidades de comunas, que analizaremos seguidamente.

b) *una red de administración especializada*, montada sobre los actuales departamentos y regiones. «Pero —dice el informe— no encomendemos a los departamentos y regiones más que aquello que de manera manifiesta no pueda realizar satisfactoriamente o con economía el nivel inferior» (§ 45).

Con arreglo a ese criterio el informe Guichard propone una distribución de competencias entre los entes locales afectados. En el análisis de cada uno de éstos que abordamos a continuación resumiremos los bloques competenciales que se les asignan.

### III. LAS ESTRUCTURAS LOCALES

#### A) Comunas y mancomunidades de comunas

##### 1. LA BÚSQUEDA DE UNIDADES ADMINISTRATIVAMENTE CAPACES

El informe Guichard manifiesta una clara tendencia a asumir las instituciones existentes. Se advierte en él un especial cuidado en evitar aventuras organizativas de nuevo cuño. Pero, por otro lado, trata de buscar o preparar dimensiones administrativas suficientes que puedan basar con efectividad una descentralización.

(3) Para una mayor concreción, ver el Inventario de materias, contenido en la relación que figura en la página 125.

Por eso reconoce a la comuna, el departamento y la región como estructuras heredadas con las que hay que contar. Pero cuando se sitúa ante la exigencia de hallar un espacio adecuado en el plano municipal, sus propuestas adquieren un resuelto carácter innovador. La creación de una red de mancomunidades de comunas, concebidas como unidades capaces de asumir amplios bloques de competencias, es quizá la sugerencia de orden institucional más sustantiva y audaz que propone la Comisión.

Y, al mismo tiempo, la constitución de esta nueva red de competencia general constituye la médula de toda la vasta operación de trasvase que se proyecta. Se considera imprescindible que las áreas de prestación de servicios sean suficientemente sólidas; pero importa también que esa solidez sea homogénea. Es la búsqueda de una uniformidad sustantiva que se sitúe, sin reemplazarlo, junto al heterogéneo entramado de más de 36.000 comunas con unas poblaciones que van de las decenas a las decenas de miles de habitantes, de muy variados niveles de riqueza, y cuyo único rasgo de uniformidad reside en una mera igualdad formal y organizativa. Pero sin reemplazarlo, en efecto: «Todas las comunas son irremplazables y deben vivir en tanto que comunidades de hombres, democráticamente gobernados, miembros de pleno derecho en el conjunto administrativo. Todas ellas serán, pues, mantenidas» (§ 55). Pero únicamente podrán ejercer las tareas que legalmente se les encomienden y acceder a nuevos recursos financieros si se asocian en mancomunidades mediante una estructura de tipo federal.

## 2. LOS ORÍGENES LEGISLATIVOS DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL Y LOS INTENTOS DE FUSIÓN Y AGRUPACIÓN DE COMUNAS

Será útil detenerse a considerar aunque sea rápidamente los antecedentes y el significado de esta opción.

Los decretos de 19 y 22 de diciembre de 1789 determinaron que existiría una municipalidad en cada ciudad, burgo, parroquia o comunidad de tierra. El régimen municipal del año III, en cambio, se niega a conferir carácter municipal a las aglomeraciones de poca importancia, e instituye las «municipalidades cañtonales», en cuyo seno tendrá lugar la fusión de las pequeñas co-

munas, que sólo conservarán un «agente municipal». Pero esta organización tendrá una vida efímera. La ley de 28 lluvioso del año VIII sentará las bases de la organización municipal que ha llegado a nuestros días. En las poblaciones en que la ley del año III estatúa un agente municipal habrá ahora un alcalde asistido de uno o varios concejales y un consejo municipal.

La antigüedad de este régimen explica el arraigo de la institución comunal en los franceses y el rechazo de los intentos de fusión o agrupación que se han tratado de imponer desde el centro con caracteres coactivos en ocasiones o a través de incentivos financieros. Hasta hace pocos años las medidas legislativas y las propuestas de parlamentarios y estudiosos han ido por esos derroteros. Se han llegado a proponer fusiones masivas e incluso la resurrección de la municipalidad cantonal del año III (4). En esta amplia etapa de medidas parciales ocupadas en hallar una dimensión municipal adecuada, la creación de instituciones intercomunales voluntarias u obligatorias se ha concebido a veces incluso como una simple exigencia técnica al servicio de una mayor efectividad de las reformas proyectadas para la administración desconcentrada.

Pero los resultados de las medidas legislativas que han llegado a ver la luz no han podido ser más mediocres. La política de fusión preconizada por la ordenanza de 5 de enero de 1959 había conseguido afectar once años después a un 1,9 por 100 de las comunas francesas. La ley de 16 de julio de 1971, más minuciosa en el procedimiento y en los incentivos que ofrece, tampoco ha logrado alcanzar unos resultados especialmente espectaculares en sus invitaciones a la fusión o la agrupación.

Una de las pocas fórmulas que se han manifestado útiles para obviar en muchos casos los problemas dimensionales de los municipios es la de los sindicatos de cooperación intercomunal. Se trata de una fórmula asociativa flexible que permite a una comuna organizar uno o varios servicios con municipalidades vecinas. La fórmula es vieja: procede de la ley de 22 de marzo de 1890. Con todo, en 1970, el número de comunas integradas en un sindicato de vocación múltiple no alcanzaba a un tercio de las

(4) Véase para todo este tema LANZA, ALBERT: «Les projets de réforme administrative en France», PUF, París, 1968, pp. 119 y ss.

existentes. El distrito y la mancomunidad urbana constituyen, por último, instituciones de superposición para aglomeraciones de mediano y gran tamaño respectivamente, y vienen a representar uno de los pocos ejemplos de especialidad en un marco predominantemente homogéneo.

### 3. EL SENTIDO DEL INFORME GUICHARD

En medio de todo ese conjunto de soluciones parciales y proyectos naufragados, el informe Guichard se sitúa en una órbita bien distinta. Difiere del panorama anterior en su actitud frente a la comuna al defender su pervivencia y al considerarla como el cimiento del edificio administrativo, según ha quedado expuesto con anterioridad; la riqueza de la vida municipal se concibe como uno de los capitales de partida que pueden hacer posible la descentralización. Su política de federaciones de comunas es, además, total, puesto que ha de afectar al conjunto de las municipalidades francesas que no dispongan de un nivel óptimo de gestión. También es diferente la finalidad última que le mueve, puesto que no se trata de promover aquí o allá agrupaciones fragmentarias para el ejercicio de competencias confusas y recortadas, sino de crear con carácter general unas unidades administrativas aptas para soportar el peso de una importante transferencia de tareas nitidamente definidas. El proceso de federación tendrá un carácter prácticamente coercitivo, pero en este caso no serán el prefecto y los despachos parisinos quienes decidan, sino que se arbitra una comisión nacional e independiente nombrada por el Presidente de la República llamada a tener un especial relieve en medio del juego de propuestas de las autoridades locales y de la decisión gubernamental. Por otro lado esa coerción presenta unos perfiles nuevos, puesto que no habrá de tropezar con la resistencia de las comunas a su desaparición, ante todo; pero, además, por el reto que supone para los entes locales el hacerse cargo de amplias materias de administración con bases económicas suficientes; y, por último, porque la obligatoriedad de federarse vendrá establecida en una ley general de organización administrativa.

El informe Guichard propone así el trazado de un nuevo mapa administrativo de Francia. Al término del proceso se habrán es-

tablecido en la mayor parte del territorio mancomunidades de comunas con una población media comprendida entre los 5.000 y los 20.000 habitantes; junto a ellas existirán unas cien mancomunidades urbanas con población media cercana a los 200.000 habitantes. El entramado administrativo de base para la descentralización estará, así, dispuesto.

#### 4. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LAS COMUNAS

Para la organización municipal no se prevé modificación alguna. Continuará existiendo un consejo municipal elegido por sufragio universal y un alcalde designado por el consejo.

Desde el punto de vista funcional se reservan a la comuna aquellas materias más próximas al ciudadano: la policía ordinaria y extraordinaria de la vida colectiva, la animación e impulso de la vida comunal, la información administrativa, la solidaridad vecinal y la libre gestión de su dominio privado (§ 103 y ss.). Hay que advertir que tal conjunto de cometidos tiene un carácter definitivo; no está, por tanto, abierto a una posible ampliación en etapas posteriores. Es a nivel de mancomunidad donde va a concentrarse el progresivo esfuerzo descentralizador referido a la red municipal de competencia general.

#### 5. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LAS MANCOMUNIDADES COMUNALES

Las mancomunidades se conciben como federaciones de colectividades territoriales dotadas de personalidad jurídica. Serán administradas por el *consejo de la mancomunidad*, compuesto por representantes de las comunas y un *sindico*, presidente y órgano ejecutivo del consejo.

Sus competencias serán sustancialmente las siguientes: urbanismo y vivienda, administración de la red viaria comunal, instalación, equipamiento y promoción de las zonas industriales, artesanales o de servicios, enseñanza (en materia de equipamientos), lucha contra incendios, etc. (§ 118 y ss.). Esto por lo que respecta a las mancomunidades ordinarias.

En cuanto a las mancomunidades urbanas, se les atribuyen las competencias que ya tenían asignadas en la ley de 31 de diciem-

bre de 1966, que las creó, las propias de las mancomunidades ordinarias y además lo relativo a espacios verdes, alumbrado público y planes de circulación.

#### 6. EL «SECTOR LIBRE» Y LOS PACTOS DE LA MANCOMUNIDAD

Las esferas de competencias definidas para comunas y mancomunidades se consideran de cumplimiento obligatorio. Pero existe además un amplio conjunto de tareas, ejercido hoy por las comunas, que éstas podrán transferir libremente a la mancomunidad. Este «sector libre» comprende los equipamientos y servicios sociales, culturales y deportivos, y, según el texto del informe, es más amplio que los dos sectores de atribuciones obligatorias.

Para la distribución de esos cometidos las comunas que integren cada mancomunidad redactarán una *carta de distribución de competencias*. Habrá de concluirse igualmente un *pacto financiero*.

### B) El departamento

#### 1. DE LA DESCONCENTRACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN

Hasta hace pocos años el problema de los departamentos sólo era concebido dentro del marco de una reforma administrativa inspirada en criterios de eficacia y rentabilidad en el servicio público. Todavía en 1968 el problema esencial que la reforma administrativa planteaba en el plano departamental era el de «coordinar la acción administrativa y económica y determinar los poderes respectivos del prefecto y de los jefes de servicio (delegados de los departamentos ministeriales) regionales... Es un problema de ordenación de estructuras y de organización del poder en lo que tiene de mando» (5). La mayor parte de las reformas efectuadas o concebidas hasta el momento se sitúan en una línea desconcentradora.

Frente a esa tendencia las propuestas del informe Guichard suponen un rotundo cambio de dirección. El departamento forma parte, junto con la región, como se ha explicado ya, de esa red

(5) LANZA, ALBERT: «Les projets...», pp. 122 y ss.

de administración especializada que propone la Comisión Guichard para el reparto de las competencias estatales que se hayan de transferir. Se le tiene potencialmente como un sólido edificio receptor de la descentralización de decisivas funciones que integran lo que el informe no duda en denominar «la administración pesada». Los servicios hospitalarios, la educación, son servicios de tal entidad que «todo nos lleva a abandonarlos al Estado... El verdadero envite de la descentralización está ahí (§ 139).

Pero se constata inmediatamente la incapacidad actual del departamento para hacerse cargo de esas nuevas tareas. En su calidad de colectividad local dotada de un órgano deliberadamente —el consejo general— con un órgano del poder central encargado de preparar y ejecutar sus acuerdos —el prefecto—, el departamento no está preparado hoy para asumir unas tareas que exigen una responsabilidad ejecutiva. Y para el informe Guichard esa responsabilidad ejecutiva ha de corresponder a las autoridades locales elegidas, y no a la administración estatal deconcentrada. Puesto que esto no es posible hoy, hay que ir creando las condiciones que lo hagan posible mañana.

## 2. LOS MECANISMOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FUTURA. EL DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD EJECUTIVA Y LOS COMISARIOS ESPECIALES

De momento se concede prioridad al montaje de la nueva red municipal. Entretanto, la Comisión sugiere que se pongan en marcha una serie de mecanismos muy escogidos a nivel de departamentos, con objeto de que éstos puedan asumir en su día verdaderas funciones descentralizadas.

El juego prefecto-consejo general no se manifiesta útil para los efectos que se pretenden. No obstante, ambas instituciones son plenamente mantenidas. El prefecto seguirá siendo el responsable de los servicios del Estado y el ejecutivo del órgano deliberante de la colectividad. La Comisión atribuye al prefecto incluso «un papel de arbitraje esencial para el progreso armónico de la descentralización». El consejo general, por su parte, no perderá su condición de órgano deliberante del departamento ni verá alterada su composición. Ambas instancias, con su peculiar y casi perfecto ensamblaje, permanecen, pues. Pero a su

lado se deja germinar una pieza institucional que, en el sentir de la Comisión será fundamental para la descentralización futura. Esa pieza es la nueva figura del «comisario especial», que habrá de nacer en el seno de la comisión departamental.

La comisión departamental actúa como comisión permanente del consejo general, elegida de entre los miembros de éste. La Ley de 10 de agosto de 1878 le atribuye funciones de gestión y facultades decisorias en asuntos de cierta entidad. En el marco organizativo actual es, por tanto, la única instancia de carácter representativo en que tiene cabida una labor permanente de decisión y gestión. Para el informe Guichard está claro que es en este punto donde ha de tener su origen la reforma. Sugiere reforzar la comisión departamental, asignando a algunos de sus miembros un sector determinado y claramente identificable de competencias con medios financieros propios. Con estos *comisarios especiales* es posible «iniciar, en algunos terrenos muy escogidos, un prudente movimiento hacia lo que puede llamarse "responsabilidad ejecutiva"» (§ 198).

Aquí reside, sin duda, una de las originalidades del informe. Se diría que se han buscado cuidadosamente las palancas esenciales y exactas que posibiliten reformas próximas y lejanas sin trastornar en lo posible la organización actual. La formación de este «ejecutivo departamental» encarnado en consejeros generales elegidos por sufragio universal ha de verse como una concreta aplicación del principio expuesto más atrás, según el cual las tareas que se descentralicen habrán de ejercerse dentro del tradicional espíritu administrativo con que el Estado las ha venido realizando hasta hoy. De acuerdo con ello, los representantes habrán de ser también administradores.

### 3. COMPETENCIAS

Las competencias que deben ser objeto de la descentralización se refieren sobre todo a la educación, la acción sanitaria y social, los transportes y comunicaciones y ciertas policías especiales (protección civil). Excepto para la segunda, se propone que sean gestionadas por un comisario especial. Para la educación el informe considera deseable la descentralización total del

sistema educativo; pero ante la inmadurez actual se sugiere, de acuerdo con un criterio repetido con frecuencia en el texto, «clarificar las responsabilidades financieras, aliviar las tutelas del Estado sobre las colectividades y poner en situación a los actores de la descentralización futura» (§ 205 y ss.).

### C) La región

La ley de 5 de julio de 1972 creó la región como un establecimiento público territorial. No es, pues, una colectividad territorial de competencia plena; su función es más que nada de impulsión y coordinación económica y de ordenación del territorio. Pero, en virtud de la composición de sus órganos —consejo regional, elegido por representantes locales, y consejo económico y social, con representación de organizaciones socio-profesionales, órganos deliberante y consultivo, respectivamente— se puede considerar una instancia política, aunque ceñida siempre a las concretas materias indicadas. El prefecto de región es también aquí el órgano de instrucción y ejecución.

Aunque no han faltado voces que han pedido la constitución de la región como colectividad territorial a todos los efectos, la elección de su consejo por sufragio universal y la ampliación de sus competencias, puede decirse que las líneas generales de la polémica regionalista en Francia en lo que va de siglo conciden en su mayor parte en considerarla una división del territorio para la prestación de ciertos servicios estatales. Y, por supuesto, las diferentes posturas están muy lejos de tener en cuenta siquiera las connotaciones políticas que en otros países son evidentes.

El informe Guichard respeta a la región tal cual es. A ello ha podido contribuir, aparte de lo expuesto, la escasa conciencia regional que existe en la mayor parte de Francia; las regiones históricas murieron con el antiguo régimen, salvo muy contadas excepciones. Y, de otro lado, el fracaso del proyecto de reforma sometido por el general De Gaulle al pueblo francés el 27 de abril de 1969; la región hubiera sido, en caso de respuesta afirmativa, una nueva colectividad local. La ley vigente data de la época del Presidente Pompidou, que inspiró su proyecto en la

experiencia anterior y quizá también en el ferviente anti-regionalismo que se le ha atribuido.

Pero el respeto del informe Guichard por la línea de la ley de 1972 puede obedecer también a un cierto principio liberal que inspira el documento y al que ya hemos tenido ocasión de referirnos. Se trata de que las instancias superiores no realicen lo que pueden ejercer satisfactoriamente los niveles inferiores. Esta idea es puntualmente aplicada a la región: «Hay un principio que es preciso respetar: evitar cualquier desmantelamiento de las atribuciones departamentales o municipales en provecho de la región; descartar cualquier sujeción tutelar de las colectividades locales por parte de las regiones» (§ 236).

Se defiende, sin embargo, una ampliación de los cometidos regionales en cuatro ámbitos nuevos: el cultural, el turístico, el de los transportes y el de la industrialización (§ 240 y ss.). Se propone también ampliar el techo de sus recursos fiscales.

#### **D) La Conferencia nacional de instituciones locales, órgano vigilante de la descentralización**

La Comisión considera que el diálogo entre el Estado y una colectividad es demasiado desigual. El Estado necesita un interlocutor único al cual deba consultar las medidas descentralizadoras; y los entes locales precisan una institución única de carácter nacional que manifieste sus criterios de manera fiel y coherente.

El informe reconoce la necesidad de ese organismo, al cual atribuye además ciertos poderes públicos. En consecuencia, propone la creación de una conferencia nacional de instituciones locales, constituida como establecimiento público e integrada mayoritariamente por representantes locales. «Será el vigilante de la descentralización» (§ 251).

Dentro de este original organismo será posible «una gestión nacional no estatal, dentro del respeto a unos principios establecidos por el Estado» (§ 254).

#### IV. LA SUFICIENCIA FINANCIERA: DE LA SUBVENCION A LA DOTACION

Los criterios que inspiran el informe Guichard cuando aborda el problema de los medios financieros de los entes locales son bien claros: el Estado no puede renunciar a velar por los grandes equilibrios económicos, pero ha de confiar en las colectividades y darles los medios para la libertad.

El informe describe un esquema financiero y fiscal que, en el sentir de la Comisión, debe ponerse en marcha desde la primera etapa. A esta medida se le atribuye un carácter básico y condicionante. «Los actores sólo serán responsables en sus papeles cuando sean responsables de sus medios» (§ 146).

El esquema que se propone abarca la fiscalidad propia y las transferencias. En cuanto a la primera mantiene en parte las fuentes impositivas existentes, pero propugna también el acceso a bases fiscales nuevas. El enjuiciamiento de unas y otras es objeto de un minucioso análisis en el informe.

Pero la innovación más sustantiva recomendada por la Comisión en este terreno se refiere al capítulo de transferencias. El Estado no podrá utilizar éstas como un instrumento de subordinación; por el contrario, a través de ellas ha de suministrar los medios para que cada colectividad decida con absoluta libertad la forma de administrarse que más le convenga, dentro de un orden de prioridades establecido por ella misma.

El término subvención será sustituido por el de dotación. Su otorgamiento no será ya un acto de libre administración, sino que habrá de desenvolverse dentro de un marco legalmente establecido. Estas dotaciones tendrán un carácter general, de libre uso; y ordinario, es decir, regular.

#### V. LA RUPTURA CON LOS ESQUEMAS JURIDICOS TRADICIONALES DE SUBORDINACION

El profundo replanteamiento de las relaciones entre el Estado y las colectividades locales que suponen las propuestas contenidas en el informe Guichard es difícilmente compatible con el mante-

nimiento de los mecanismos de subordinación tradicionales por parte del Estado sobre los entes descentralizados. Quizá porque una verdadera descentralización no los tolera. El informe dedica una atención especial a sugerir su desaparición.

No es la subordinación de las colectividades locales al Estado, al poder político, lo que habrá de desaparecer. La subordinación continuará, pero sólo se ejercerá a través de la ley. La ley definirá un juego de derechos y deberes y una política cuya aplicación quedará encomendada a la administración descentralizada. Esta canalización estrictamente legal de las relaciones entre ambas instancias determinará un nuevo esquema del que destacamos las siguientes notas (§ 15 y ss.):

- ausencia de todo control a priori y del control de oportunidad de las decisiones,
- control de la legalidad de las decisiones locales por parte del Estado ejercido solamente mediante recurso al juez administrativo.
- carácter inmediatamente ejecutivo de los actos de las colectividades,
- desaparición de las ideas y las técnicas de tutela y vigilancia de la autoridad superior,
- carácter excepcional de la sustitución de oficio, recurrible en todo caso por las colectividades,
- en lo referente a la vida local, el poder ejecutivo no podrá hacer uso de su poder reglamentario autónomo, ni podrá actuar por debajo del nivel de decreto.

## VI. EL CALENDARIO DE LA REFORMA

Tal como se deduce del informe, las fases de la futura reforma de la administración local francesa serían presumiblemente las siguientes:

- fase de reflexión gubernamental y de debate nacional,
- revisión constitucional o aprobación de una ley orgánica que aplique el artículo 34 de la Constitución. Con estas altas medidas legislativas no sólo se contaría con una base

jurídica para la reforma, sino que se lograría además crear una ocasión para una «asunción de responsabilidad de carácter nacional, en el momento de definir los principios fundamentales inscritos en la Constitución». Lo que debería quedar claro en la nueva norma sería el nuevo papel de la ley ante las colectividades locales. En cualquier caso la ley orgánica deberá especificar los ámbitos de competencia reconocidos a las diferentes colectividades,

- el Gobierno prepararía después un proyecto de ley general de organización administrativa que sería sometido a la sesión parlamentaria siguiente. Esta norma crearía las mancomunidades de comunas, haría una nueva definición de las relaciones entre el Estado y las colectividades locales, instituiría la conferencia nacional de instituciones locales, obligaría al Gobierno a presentar al Parlamento un informe anual sobre la reforma de la administración local y fijaría el calendario de la reforma,
- una vez que hayan entrado en funcionamiento la conferencia nacional y la comisión elaboradora del mapa de las mancomunidades de comunas, se podrá iniciar una primera fase de adaptación financiera y legislativa cuya duración sería aproximadamente de dos años. Será creado un fondo especial para la aplicación de la reforma. Se habrá abor­dado así la transición.
- durante los cinco años siguientes se experimentarán las medidas aplicadas y se podrá emitir un juicio sobre los resultados obtenidos,
- en 1985 podría comenzarse una segunda etapa en que se confirmen o aceleren las integraciones emprendidas y se refuerce la descentralización.

En el mes de diciembre del pasado año el Presidente Giscard se dirigió a todos los alcaldes de Francia anunciando la apertura de una amplia consulta nacional sobre la reforma de las colectividades locales; consulta que habrá de girar en torno al informe Guichard. La fase previa, pues, está en marcha.

## CAPITULO PRIMERO

## PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

## A. Otra manera de administrarse

1. Para una mejor convivencia, es necesario que los franceses se administren de otra forma.

2. De otra forma: hay que abandonar un sistema en el que los franceses asimilan cualquier administración al Estado, porque, en efecto, toda ella le concierne directa o indirectamente; un sistema en que los franceses ven en su alcalde, en su consejero general, bien un administrador de responsabilidad limitada, bien su abogado (aquí «bien introducido», allá «contestatario») frente a la Administración, bien el híbrido confuso de estos dos personajes; un sistema en que los franceses son los administrados de una organización masiva, jerárquica, independiente, a la que, como ciudadanos penosamente pueden controlar desde arriba y de forma mediocre influir desde abajo; un sistema en que la competencia y la buena voluntad de los funcionarios y la abnegación y el dinamismo de los representantes no alcanzan a compensar los defectos del sistema; un sistema, por último, en que, al encontrarse la administración local invadida por el Estado, la política nacional invade a su vez la administración local.

Es preciso salir de ahí para construir progresivamente, con el esfuerzo de una generación, un sistema en el que el Estado ceda a las instituciones locales una parte importante, la más importante incluso, de sus tareas administrativas; un sistema en que los franceses vean en sus representantes locales los responsables únicos de servicios y funciones claramente individualizados; un sistema en que una administración ampliamente territorializada, sometida a un más estrecho control de los ciudadanos, sea atraída al ámbito fecundo de la democracia; un sistema en que los franceses, en el ejercicio de una democracia local vivificada lleguen a contemplarse a sí mismos como ciudadanos en un sentido más rico y más profundo.

3. De otra forma: pero también *administrar*. Desarrollar las responsabilidades locales, la democracia local no quiere decir des-

administrar Francia. No es organizar a los ciudadanos contra el poder. No es tampoco ofrecer campos de juego o cotos reservados a la oposición política del momento. Encomendar a los franceses la tarea de administrarse a sí mismos a través de sus representantes es administrarles mejor.

Nos interesa insistir sobre este punto, pues la ambición y la seriedad de la empresa dependen de ello: lo mismo en el marco del Estado que en el de una comuna, se trata siempre de administración; y ésta, ya la dirija un ministro o un alcalde, debe tener el mismo carácter, debe respetar la misma deontología del servicio público.

Hablemos claro: si la democracia local debe asumir una parte importante de las tareas actuales del Estado, debe hacerlo dentro del espíritu de la mejor tradición administrativa del Estado.

4. Si la empresa se aborda con este espíritu, encontrará —queremos creerlo así— el concurso de las administraciones del Estado. Estas pueden aceptar la idea de una transmisión de tareas a manos de autoridades dignas de este nombre. De no existir éstas, el Estado pondría en juego toda su influencia para bloquear un movimiento que, a su juicio, llevaría a la perversión de la administración a causa de la demagogia electoral, el espíritu de clientela o los comportamientos feudales de una política local desviada.

A fin de cuentas, desarrollar la democracia local en la era de la técnica y de las masas ya no puede significar democracia directa, ni aun administración directa por el elegido. La prueba de la democracia local, de su eficacia, es su capacidad de abarcar el hecho administrativo.

#### EL NECESARIO REPARTO DE COMPETENCIAS: HAY QUE TOMAR PARTIDO

5. Es preciso que en el futuro los franceses, como ciudadanos y como usuarios, sepan claramente qué asuntos y qué servicios competen al Estado y cuáles a las instituciones territoriales. Hace falta que el Estado y los representantes locales sepan claramente hasta dónde llegan sus respectivas zonas de competencia, y asuman su responsabilidad en un marco preciso de derechos y deberes.

6. Pero ¿cómo separar las tareas administrativas que competen al Estado y las que competen a las instituciones territoriales?

Aún a riesgo de que parezca extraño, hemos de reconocerlo: no sin cierta arbitrariedad. El reparto de tareas de administración entre el Estado y las autoridades locales elegidas conlleva necesariamente algo de irracional. Este es el caso hoy, y lo será mañana.

7. Este es el caso hoy: así, las comunas están obligadas a construir y cuidar las escuelas, en tanto que el Estado construye y mantiene las oficinas de correos. La Historia explica, sin duda, esta diversa suerte sufrida por los bienes inmuebles de nuestras dos administraciones más masivas (6). Esto no parece razonable. No existen «fronteras naturales» entre el Estado y las colectividades locales. Sólo hay fronteras trazadas por la Historia y cambiantes como ella. Si existe un orden de cosas en que es difícil invocar el derecho natural, ese es el de la organización administrativa. La cual es resultado de compromisos sucesivos y jamás definitivos entre los hábitos y las aspiraciones.

8. En lo venidero, esas fronteras y esos compromisos deben cambiar, bajo el efecto de una resuelta descentralización. Pero una decisión tal sólo se impondrá si se adopta un método pragmático. Rehusamos embarcarnos en un debate jurídico sobre los derechos del Estado o los derechos de las colectividades. La descentralización ha de aceptarse como algo relativo y evolutivo. ¿No ha sido el espíritu lógico y racional de nuestro pueblo lo que ha favorecido tanto la centralización? Sólo la centralización absoluta sería absolutamente racional.

Trataremos de proponer indudablemente un sistema mejor ordenado, más claro, mejor repartido, en lugar de la imbricación actual. Intentaremos definir unos conjuntos coherentes de competencias. Pero nunca un reparto será enteramente satisfactorio. Que no se nos acuse de no haber hallado la piedra filosofal de la organización administrativa: no existe.

---

(6) La Historia es irónica, por otra parte: de todos los servicios públicos, el único que la constitución encarga expresamente al Estado es justamente el de la educación.

## REPARTO NO ES SEPARACIÓN

9. Compréndase: quisiéramos que las opciones que se hayan de tomar para este reparto de competencias sean vistas sin crispación y sin complejos.

Otra observación ha de ayudar a ello sin duda: reparto de competencias no quiere decir independencia de las instituciones. Reparto no es separación.

10. Estado y colectividades locales forman una pareja que no se puede separar ni desunir sin poner en peligro a la República. Es peligroso enfrentar a compañeros.

No hay duda de que nuestra constitución se funda sobre la preeminencia del Estado, expresión y garante de la nación soberana. Sin embargo, reconoce también la realidad fundamental de las comunidades locales. De hecho éstas forman parte, de pleno derecho, de una sociedad política compleja que el Estado no es capaz de resumir por sí solo.

11. Estamos convencidos de que es preciso apoyarse sobre esta doble realidad para hacer avanzar la descentralización.

Esta no puede consistir en ningún caso en el desmembramiento de la responsabilidad política del Estado —Presidente, Gobierno y Parlamento— ante la nación.

Por el contrario, sólo actuando en el marco de la soberanía y aceptando relevar al Estado, las colectividades locales cada vez estarán en mejores condiciones de «ejercer la autoridad» que, como prescribe la declaración de Derechos del Hombre, debe «emanar expresamente» de la nación.

12. La constitución indica que las colectividades «se administran libremente por sus consejos elegidos». La expresión es ambigua. Nosotros deseamos que las colectividades hagan algo más: administrar a los franceses. Pero no podrán hacerlo, en ningún campo, sin servir objetivos comunes ni obedecer reglas comunes que toca al Estado definir.

Atenerse a una concepción demasiado rigurosa de esta «libre administración» conduciría a restringir en exceso el cuadro de competencias de la democracia local. Nada o apenas nada de eso ocurriría si se atribuyeran competencias a las colectividades en los solos sectores en que pudieran actuar con autonomía

plena. Digámoslo claro: si se quiere que un día las colectividades locales administren mucho, sólo podrán hacerlo en un marco trazado por las leyes.

13. Hay que aceptar la consecuencia de este principio: el elegido-administrador debe ejercer su tarea dentro de una «política de la nación». Es muy posible que esa política no corresponda completamente a sus preferencias, a sus opciones de hombre político. No obstante, en tanto que administrador local, debe aceptarlo así lealmente. Esto forma parte de la deontología del servicio público que se aplica en toda administración: la del Estado, jerárquica y centralizada; la de las colectividades, electiva y descentralizada.

#### TRES CONDICIONES

14. Esta deontología será más fácil de respetar de lo que parece si se reúnen al menos ciertas condiciones esenciales.

a) *El poder político se expresa a través de la ley.*

15. Por un lado, no hay que confundir esta subordinación con la de un sistema jerárquico. Hay que procurar que el «consejo elegido» pueda en efecto «administrarse libremente». Esto supone que el poder político sobre las colectividades locales se ejerza únicamente a través de la ley.

Deberían formularse algunos principios claros: ausencia de control a priori; ausencia del control de oportunidad de las decisiones; necesidad de acudir al juez administrativo para resolver sobre la legalidad de las decisiones (un recurso con efecto suspensivo); carácter completamente excepcional de la sustitución de oficio.

16. En un ámbito de competencia dado, la ley confiere a las autoridades elegidas unos derechos; les impone unos deberes; les asigna unos objetivos; les fija unas reglas. De este modo la ley define una «política de la nación» cuya aplicación se confía a la administración descentralizada.

17. La ley puede dejar un lugar para el poder ejecutivo del Estado; pero en tal caso debe definir su naturaleza y sus límites.

Ello significa que, respecto a las colectividades, el Estado ya no podrá ejercer su poder reglamentario autónomo fundado simplemente en su poder general de policía, sino que sus reglamentos deberán tener siempre su origen en la ley.

18. Corresponderá a la constitución, revisada en este punto, o a una ley orgánica que aplique el artículo 34 de la constitución, precisar este nuevo papel de la ley respecto a las colectividades locales.

La ley orgánica deberá especificar igualmente los ámbitos de competencia reconocidos a las diferentes colectividades locales. A partir de ese momento, toda ley relativa a esta materia será concebida no ya en una perspectiva de prescripción jerárquica, sino para guiar la libre acción de las colectividades.

La ley orgánica limitará útilmente las apetencias reglamentarias del Estado prohibiendo que, para concretar la aplicación de las leyes que regulan las competencias de las colectividades, el gobierno descienda por debajo del nivel de decreto.

19. Así, tanto la acción propia del ejecutivo como la de las colectividades estarán sometidas al control de legalidad, y no estarán sometidas más que a él. Expresiones como «tutela» y «vigilancia de la autoridad superior» deberán desaparecer. Los plazos todavía impuestos para que una deliberación o un acto de gestión adquieran fuerza ejecutiva, y que son signos de la tutela, desaparecerán.

El Estado conservará el derecho a sustituir a la autoridad local, si estima que no cumple su cometido. Esta podrá dirigirse al juez administrativo, que determinará si el Estado se ha excedido en su poder.

Si el Estado considera que la autoridad local elegida ha contravenido las obligaciones o sobrepasado las atribuciones fijadas por la ley, habrá de dirigirse al juez administrativo. Su recurso tendrá efecto suspensivo, y el tribunal juzgará en tal caso mediante un procedimiento acelerado.

20. La tutela administrativa no es hoy, desde luego, la más pesada: veremos más adelante cómo poner término a aquellas otras, más insidiosas, que los mecanismos financieros y las normas técnicas permiten.

21. El principio del equilibrio por medio de la ley es, pues, el siguiente: subordinación de funciones, separación de medios de acción, arreglo de los conflictos por el juez.

b) *Aceptar la diversidad.*

22. Segunda condición para que la autoadministración de los franceses en el plano local pueda subordinarse al poder del Estado sin perder su interés y su vitalidad: es necesario que el conjunto de las partes en presencia —Estado, elegidos, ciudadanos— acepten la diversidad e, incluso, que la deseen.

Una administración descentralizada ha de ser necesariamente una administración diversificada. La ley no puede fijar más que objetivos y principios generales. A nivel local las posibles opciones abren un espacio bastante amplio y cada institución lo llenará a su manera.

23. Numerosas actitudes reflejas propias de los franceses pesan y pesarán mucho tiempo aún contra esta manera de ver las cosas. La igualdad en la prestación de los servicios sigue siendo una idea fuertemente anclada en la mentalidad nacional.

Estamos convencidos, sin embargo, de que, más pronto o más tarde, habrá que dar el paso. El objetivo al que los franceses se deben ir acostumbrando es el de construir un sistema en que, por ejemplo, los programas escolares no sean los mismos en todos los colegios de Francia; en que la concepción del equipamiento sanitario varíe de un lugar a otro; en que la promoción de las bibliotecas públicas se organice de una manera aquí, de otra allá.

24. Pensamos que el fenómeno administrativo es inevitable; pero también creemos que el «fenómeno burocrático» será evitado o eliminado si sustituimos clara y resueltamente el principio de uniformidad por el principio de diversidad. La necesaria unidad se expresa en la ley: pero que no se imponga más uniformidad en nombre de la unidad.

También es necesaria la diversidad porque favorece el cambio, la innovación, el progreso en definitiva. La administración está casi condenada al inmovilismo cuando cualquier cambio le afecta totalmente en su conjunto. Podrá, en cambio, evolucionar y adaptarse si el libre juego de la democracia local permite avanzar en un «orden disperso», ese orden disperso que es el mismo de una

sociedad libre, en que los innovadores incitan poco a poco a los imitadores, y en que los imitadores perfeccionan y adaptan la innovación.

25. Que de todo ello han de derivarse errores, lo sabemos bien. Pero las administraciones del Estado ¿son acaso infalibles? Y, sin duda, más vale errores cometidos a nivel de una comuna o de un departamento que a nivel de todo el territorio.

A fin de cuentas, ¿quién puede erigirse en juez del error? El único irrecusable es el sufragio universal; pero sólo sobre el terreno juzga adecuadamente sus causas.

*c) Que los debates locales no se confundan con los debates nacionales.*

26. Tercera condición, más difícil de delimitar quizá, pero igualmente esencial: las tareas administrativas puestas bajo la responsabilidad de las autoridades elegidas deben ser tales que no dividan la opinión según las opciones principales del debate político nacional. No hay un tema que no se preste a controversia; pero hay controversias que no comprometen la «política de la nación».

Tomemos dos ejemplos extremos: no se concibe que la alternativa de «socialización» de los bienes de producción, o de crédito, o del suelo, se deje a la apreciación de las municipalidades, cuando la nación en su conjunto está dividida respecto a este problema y el Estado ha fijado ya una postura.

A la inversa, el desarrollo de las pistas para ciclistas o la organización de los servicios de incendios pueden corresponder a decisiones descentralizadas, sin que los debates e incluso los conflictos que estas opciones provoquen hayan de convertirse en «asunto de Estado».

27. Entiéndase bien: no estamos pensando en confiar a las autoridades locales elegidas sólo materias anodinas, capaces de crear un consenso general. Se las buscaría en vano, por lo demás; la experiencia reciente prueba que las cuestiones en apariencia más técnicas levantan siempre debates, y a menudo pasiones, en la medida en que cambian la vida cotidiana.

Precisamente porque hay debate es por lo que hay que resolverlo democráticamente, por el sufragio universal y por sus ele-

gidos; por no ser la administración local solamente «técnica» es por lo que debe escapar a la tecnocracia.

28. Pero sí se puede decir en este sentido que las opciones de administración son políticas, esta «política local» no tiene por objeto los mismos temas que la política nacional. Debe tener su lógica propia. Divide y resuelve divisiones, pero quizá con arreglo a criterios distintos de los que dividen la política nacional.

Evidentemente, en la medida en que se planteen cuestiones semejantes al mismo tiempo y en términos análogos en muchas colectividades locales, los debates pueden adquirir carácter nacional: lo importante es procurar que el debate y la solución se mantengan a nivel local.

29. En suma; hay una dimensión política local, pero en un plano distinto al de la política nacional. Las opciones de ciudad no siempre son opciones de sociedad. La empresa de la descentralización debe conducir a disminuir el número de los conflictos regulados por el juego de la democracia a nivel de Estado (si bien realmente en la profundidad de sus despachos las más de las veces) y a aumentar el número de los conflictos regulados con toda claridad por la democracia local.

Recíprocamente, el nuevo estado de ánimo que haría que los franceses consideraran raros los temas susceptibles de «controversia de Estado», permitiría dar libre recurso a la administración local. Soñamos con el día en que un ministro se atreviera a responder a una cuestión parlamentaria: «Este asunto no concierne al Estado». Y con el día en que la pregunta que podría dar lugar a tal respuesta no fuera ni siquiera planteada.

## B. El campo de la descentralización posible

30. Hemos querido dejar bien sentados estos principios, pero no nos proponemos su aplicación general.

Creemos que ni en el Estado, ni en las colectividades, ni en la opinión pública, están los ánimos preparados ya para llevar a cabo esta revolución, puesto que se trata más que nada de una revolución mental muy profunda y muy difícil.

31. Hay que dejar de hablar de descentralización en general si se quiere aprender a considerar sus ventajas, a desecharla y a aceptar sus consecuencias: es necesario empezar a delimitar la zona administrativa en que la descentralización, más pronto o más tarde, haya de efectuar una masiva transferencia de competencias, y apartar de ahí aquello que de cualquier forma deba quedar fuera del campo de la descentralización, por necesidad o por prudencia.

Esta delimitación tendrá necesariamente algo de arbitrario, ya lo hemos dicho. Así ha de contemplarse el trazado que vamos a esbozar. Dejando bien claro que se trata de momento de abrir el campo de la descentralización *posible*, de una descentralización a muy largo plazo.

#### LO QUE HABRA DE QUEDAR EN EL ESTADO

32. Comencemos por delimitarlo negativamente, estableciendo *grosso modo* una lista de aquello que, de cualquier forma e incluso a largo plazo, nos parece que debe corresponder, en Francia, a administraciones, servicios o establecimientos públicos del Estado.

Esta lista ha de añadirse, bien entendido, a sus competencias generales: de una parte, aquellas que la constitución designa con la expresión «política de la nación», y de otra las que asigna a la ley: la diplomacia, la defensa, las libertades públicas, la seguridad general, la moneda, el mantenimiento del equilibrio económico general, la definición de los derechos sociales y personales. Entonces el Estado está más al servicio de Francia que al de los franceses; o bien fija las reglas generales de su vida colectiva.

Hablamos aquí en términos de funciones y organización administrativas más que nada.

33. Dejemos de lado, pues, ciertas funciones que nuestra tradición nacional confía al Estado: la justicia, lo esencial de las funciones de policía, judicial y general, la administración fiscal, la administración relativa a la investigación.

34. Dejemos de lado las tareas cuyas exigencias técnicas parecen reclamar una concepción y una organización a la medida del territorio (incluso si esta necesidad no justifica en modo alguno

una soberbia ignorancia de las instituciones locales; incluso aunque nos parezca útil procurar que éstas intervengan en los circuitos de decisión):

- ordenación del territorio (orientaciones nacionales),
- correos, telecomunicaciones,
- red continua de ferrocarriles,
- autopistas y carreteras principales,
- puertos y aeropuertos de interés nacional,
- policía de la navegación aérea, marítima y fluvial,
- administración de las prestaciones familiares y sociales,
- administración de las fuentes de energía y de los grandes recursos naturales.

Añadamos a esto los servicios públicos nacionalizados, incluso cuando las exigencias técnicas no sean tan imperativas, como muestran los ejemplos extranjeros: electricidad, gas, televisión y radiodifusión. Y, aun en esos casos, a reserva de tener más en cuenta el interés local.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN POSIBLE

35. Delimitado así a grandes rasgos, el ámbito en que las tareas locales pueden desarrollarse es considerable. Tan considerable que nos es difícil medirlo.

Se incluye a continuación un cuadro que contiene una especie de inventario bruto de estas funciones administrativas. En muchas de ellas, por supuesto, las colectividades toman ya parte en mayor o menor medida, pero en algunas la competencia local no es plena y total y, aunque limitada, no está definida. Ahora bien, no alcanzamos a ver por qué, por ejemplo, la política y la tutela de establecimientos hospitalarios, la política y la gestión de servicios de acción social, la política y la tutela de centros de enseñanza no podrían ser competencia, en lo esencial, de las autoridades locales elegidas. ¿Acaso los franceses no son aptos para administrar y perfeccionar estos servicios que ellos utilizan cada día para su salud, sus dificultades de todo orden, la educación de sus hijos? ¿Quién más que ellos tiene interés en obtener el mejor

servicio? ¿Cómo desarrollar mejor el sentido de la responsabilidad en estos establecimientos o en estas administraciones que colocándolos bajo la autoridad de responsables elegidos?

#### Ordenación. Administración del espacio. Equipamiento del suelo. Medio ambiente. Marco de vida

- Urbanismo (documentos urbanísticos, urbanismo operativo).
- Entrega de permisos de edificación.
- Acción agraria, concentración parcelaria
- Parques y jardines; parques naturales.
- Protección de los espacios frágiles y sensibles.
- Puertos, aeropuertos (\*).
- Vialidad (\*\*); alumbrado público
- Policía, circulación y estacionamiento.
- Servicio de aguas; saneamiento. Cementerios.
- Lucha contra la polución y el ruido.
- Recogida y tratamiento de desechos.
- Plantas de tratamiento de aguas.
- Vivienda nueva; vivienda social; acción sobre la vivienda existente y antigua.
- Transportes públicos.
- Instalaciones de acogida: turismo, camping, caravaning, nómadas.

#### Acción económica Equipamientos colectivos de interés profesional

- Equipamientos de transportes e intercambios (mercancías).
- Mercados (al por mayor, detall); ferias.
- Formación permanente.
- Higiene y seguridad.
- Servicios a trabajadores y empresas.
- Bolsas de empleo.
- Equipamientos de almacenaje.
- Mataderos.
- Tierras mal empleadas (yerbos).
- Servicios veterinarios; lucha contra las epizootias.
- Equipamientos de comercio y artesanado.
- Pesas y medidas.
- Vigilancia y control de productos entregados al consumo.

(\*) Que no sean nacionales o internacionales.

(\*\*) No autopistas ni de la red nacional.

### Servicios para las personas. Protección de personas y bienes

- Educación, formación profesional.
- Servicios paraescolares.
- Deportes, diversiones.
- Acción cultural: formación para las artes, museos, patrimonio cultural, bibliotecas públicas.
- Acción sanitaria y social: equipamiento hospitalario, asistencia médica, urgencias, ayuda, beneficencia, equipos y servicios para los impedidos, infancia, adolescencia, tercera edad, etc.
- Protección contra calamidades.
- Auxilios, incendios.

36. Este terreno del servicio a las personas debe ser abierto ampliamente a la descentralización. Lo mismo ocurre con el campo de acción económica, de los equipamientos y servicios públicos de interés profesional y económico: ayuda al desarrollo rural, equipamiento comercial, establecimiento de industrias, formación profesional, etc. Todo el ámbito, en fin, de la ordenación y administración del espacio, el equipamiento del suelo, el medio ambiente y el marco de vida.

37. Partimos del principio de que todas estas tareas están llamadas a la descentralización, y que al final de la empresa podrán formar parte de la competencia de las autoridades locales elegidas. No es seguro que lo deban ser todas: razones de coherencia, de unidad de acción administrativa, podrán conducir fundamentamente a restringir el campo. Sin embargo, nosotros no hemos querido hacer hoy aquí el reparto entre unas y otras y dibujar así con precisión las competencias de la democracia local de aquí a veinte años. No habríamos podido hacerlo más que con los criterios y los reflejos de hoy, y esto nos habría llevado sin duda a cortar las alas de la imaginación.

38. Por el contrario, lo que sí nos ha parecido claro ya desde ahora es que, en todas las etapas de la empresa conviene que las autoridades locales dispongan de bloques homogéneos de competencias. Avanzar en todos los frentes a la vez sería peligroso, porque en ningún momento una autoridad local se considerará en condiciones de aceptar una responsabilidad global. Es preciso, sector por sector, salir del puzzle administrativo, salir de la su-

bordinación global que hemos descrito al comienzo. A nuestro juicio, las colectividades deben recibir unas especialidades administrativas, unas atribuciones legales. Ordenaremos nuestras recomendaciones a este espíritu.

#### DISEÑAR INSTITUCIONES

39. Lo que está igualmente claro es que, hoy por hoy, *el conjunto de estas tareas no puede ser competencia de una misma institución.*

Si se considera el problema desde un punto de vista teórico hay que resolver dos grandes opciones: de una parte, para la organización territorial, ¿conviene adoptar una circunscripción única y universal o una estructura diversificada? Y, de otra parte, sobre un territorio dado, ¿debe haber una autoridad única, con competencia general, o autoridades especializadas por bloques de competencias (por ejemplo, educación, ordenación, asuntos sanitarios y sociales)?

40. La tradición y el buen sentido resuelven la segunda opción: necesitamos instituciones que recojan el conjunto de competencias que el Estado descentralice. Como es natural, cuanto más aumenten las competencias descentralizadas, más tendrán que apoyarse las autoridades elegidas en servicios diversificados y, por tanto, especializados. La especialidad, sin embargo, debe manifestarse más propiamente a nivel «técnico»; el nivel de los elegidos, en cambio, debe seguir siendo el de la unidad de visión, el de la coherencia en la acción, el de los arbitrajes. De este modo el ciudadano encontrará una idea global y una conciencia de las alternativas.

41. En cuanto a la organización territorial, nos parece también que la opción debe ir claramente hacia una estructura diversificada. La verdadera dificultad está en no diversificarlas en exceso, pues cada función administrativa podría justificar su propio desglose. Además, la compartimentación administrativa del Estado, la lógica individual de cada departamento ministerial o servicio público han conducido en efecto a divisiones múltiples, heterogéneas, no superponibles.

42. La Historia nos ha transmitido unas estructuras, y este legado hay que aceptarlo. No construiremos una administración descentralizada a partir de cero. Tanto mejor: las responsabilidades locales se desarrollarán más de prisa en unos marcos familiares.

Tenemos la trama natural de 36.394 comunas muy decididas a vivir. Tenemos un tejido flexible de cooperación espontánea, fundada en exigencias técnicas, reforzada por solidaridades de vecindad o de aglomeración. Tenemos el departamento, establecido sobre casi dos siglos de práctica administrativa, punto de contacto permanente entre el Estado y los elegidos locales. Tenemos, en fin, el establecimiento público regional, recién llegado, pero considerado ya como un miembro de esta familia complicada.

43. Creemos que cabe hacerla más feliz simplificando sus relaciones y repartiendo sus cometidos.

44. Montemos en la base, reforzando el tejido comunal mediante la trama de la cooperación, *una red municipal de administración general*, lo más cerca posible de los ciudadanos. La variedad de las competencias obligatorias y la posibilidad garantizada de tomar cualquier iniciativa de interés local, permiten caracterizarla perfectamente como general.

45. Constituyamos encima, sobre unas áreas territoriales extensas y a partir de nuestros actuales departamentos y regiones, *una red de administración especializada*: en este aspecto, efectivamente es necesario salir del sistema en que todo está permitido pero nada es obligatorio. Esta red podrá hacer mucho, pero hace falta saber exactamente qué. Establezcamos, pues, sus atribuciones limitativamente, quedando bien claro que la iniciativa general es ejercida por la red municipal. No encomendemos a los departamentos y regiones más que aquello que de manera manifiesta no pueda realizar satisfactoriamente o con economía el nivel inferior.

Esta doble red de departamentos y regiones quizá convendría unificarla algún día. (cf. más adelante § 278).

46. De todas formas, este reparto de competencias no debe conceder a la autoridad departamental o regional elegida un poder jerárquico sobre la autoridad municipal elegida. Se puede dictar una norma a nivel de administración especializada, pero

su aplicación en el nivel de base está sometida a las mismas reglas de control mediante el recurso al juez que la aplicación de las reglas fijadas por la ley; o también, en su caso, es el Estado (el prefecto) el que aprecia si se ha de poner en juego su facultad de sustitución.

### C. El método

47. No vamos a precisar más el modelo ideal de una Francia directamente conformada mediante el desarrollo de las responsabilidades locales. Nos parece capaz de suscitar la voluntad de acometerlo tal cual. Desearíamos dedicarnos ahora a mostrar los caminos que esta voluntad debe tomar si quiere llegar a algún resultado.

48. La centralización, como dijo el general De Gaulle, fue un «esfuerzo multiseccional», un esfuerzo que ya no es preciso; pero también fue durante el siglo pasado el efecto de un movimiento que terminó haciéndose casi automático. Hay una presión de las instituciones, de los mecanismos financieros, de los comportamientos, que empuja, ahora y siempre, a la centralización. Se debe suscitar una presión inversa. Lo mismo que la ordenación del territorio ha podido, en algunos años, invertir la presión hacia la centralización económica y demográfica —accionando algunas palancas bien escogidas y bien colocadas—, de igual forma la ordenación de nuestro sistema político-administrativo ha de hallar sus palancas para invertir la presión.

49. Todo está en el arte de empezar.

50. Solamente se podrán «desarrollar las responsabilidades locales» —para recoger la denominación de esta Comisión— comenzando por reforzar los resortes de la responsabilidad antes que extender su ámbito. Este se ampliará de forma natural, por otra parte —ahí estará su dinámica— cuando las instituciones de responsabilidad estén en funcionamiento, ocupadas por hombres responsables.

51. Este paso es el que permite explotar muy de prisa nuestro enorme capital inicial —capital durmiente, capital asfixiado por la centralización— la fuerte conciencia comunal, las ganas de

actuar de los equipos municipales, la sólida experiencia administrativa de la mayor parte de ellos, el conocimiento de los problemas administrativos generales, mediante una cooperación efectiva, dentro de los consejos generales, entre los representantes locales y los servicios del Estado. Porque este capital existe y no pide otra cosa que dar fruto, es posible ese cambio de sentido.

52. El comienzo de la empresa, la primera etapa, consiste, pues, esencialmente en poner a todos los actuales componentes de la administración local —Estado, servicios periféricos, representantes locales— en situación de verdadera responsabilidad, sin modificar en lo esencial el género de las materias a que esta responsabilidad se aplica. Nada de conmoción de competencias; más bien clarificación radical de tareas (recortando y aligerando aquí, completando y redondeando allá) y sobre todo de los procedimientos, de los respectivos papeles, de la situación de cada uno dentro del juego.

53. La consecuencia se advierte inmediatamente: casi todo el esfuerzo, en esta primera etapa, estará referido a la red de base, para que las comunas, por sí mismas o en comunidad, ocupen sólidamente todo el virtual espacio de la responsabilidad municipal.

Pero al mismo tiempo, y para que esta etapa inicial no se prolongue indefinidamente, convendrá avanzar en el plano del departamento y de la región en algunas materias concretas.

54. Esta primera etapa consiste, esencialmente, por tanto, en construir sólidamente el marco de la administración descentralizada del próximo futuro, asimilar sus principios, experimentar sus instituciones, aprender su lenguaje, educar sus reflejos y fortalecer sus impulsos; y trabajando en gran parte sobre un terreno bien conocido ya, en parte también sobre elementos nuevos, apoyándose en la experiencia adquirida y en la vitalidad existente.

## CAPITULO II

LA PRIMERA ETAPA: 1. COMUNAS Y MANCOMUNIDADES  
DE COMUNAS (7)

## A. Los actores

## GENERALIDADES: COMUNAS Y MANCOMUNIDADES

55. Todas las comunas son irremplazables y deben vivir en tanto que comunidades de hombres, democráticamente gobernadas, miembros de pleno derecho en el conjunto administrativo. Todas ellas serán, pues, mantenidas.

56. Esto es cierto particularmente en aquellas que parecen menos adaptadas a las modernas necesidades de la administración: esos millares de comunas rurales que reúnen algunas centenas, incluso algunas decenas de habitantes, frontalmente golpeadas por las mutaciones del mundo rural. Puede decirse sin que ello suponga paradoja alguna, que cuanto más grandes son sus dificultades para atender a las funciones administrativas, más evidente es su necesidad.

Esto es cierto, incluso para las comunas ahogadas en un conjunto urbano. Aun estando sobre el tapete el problema del gobierno de la ciudad, evitan que las mayores aglomeraciones se conviertan en magmas y conservan una dimensión humana en su gestión.

57. Las comunas, en su territorio y número actuales, son por un lado una comunidad social que tiene su propia vida y actividad; por otro, constituyen el cimiento, el elemento fundamental del edificio administrativo. Son también, cuando esas dos facetas coinciden, el lugar privilegiado de la participación.

58. Pero, con el fin de que el Estado pueda acrecentar la libertad y aumentar las competencias de las comunas, muchas de ellas deberán asociarse en mancomunidades para ejercer aquellas competencias que sean más onerosas. El movimiento espontáneo y multiforme de la cooperación intercomunal debe generalizarse y fortalecerse para que las comunas que hayan de federarse, al

(7) Hemos preferido esta traducción o la de mancomunidades comunales para la expresión francesa «communautés de communes» (nota del traductor).

igual que las que conserven su forma actual, hagan mucho más y aún mejor.

La reforma de las finanzas locales ha sido nuestra constante preocupación. Esta reforma tan esperada sólo será profunda si se constituyen unas estructuras nuevas que sirvan de receptáculo para nuevos mecanismos financieros y competencias complementarias. Juntas, las comunas podrán recibir y percibir recursos financieros evolutivos y acceder a las bases fiscales modernas.

Describiremos primeramente las estructuras, antes de presentar las propuestas financieras que son su complemento.

59. Asociarse. Pero ¿cómo, sobre qué territorio, dentro de qué instituciones? A estas cuestiones hemos intentado dar una respuesta coherente y clara. A nuestro juicio las comunas que hayan de asociarse deberán hacerlo sobre un territorio relativamente compacto, en un sistema de carácter federal.

60. Queremos que la democracia local se apoye en la vitalidad de las comunas, en la importancia social y administrativa del alcalde: esto supone que las mancomunidades se constituyan sobre un territorio suficientemente compacto para que los habitantes perciban un interés común; para que los alcaldes se sientan como en su propia casa; para que éstos desarrollen su sentido de la responsabilidad comunitaria sin perder su sentido de responsabilidad municipal; para que sigan siendo lo que son hoy, en parte administradores, en parte mediadores, aunque más a gusto y con mayor eficacia en ambos tipos de funciones.

En suma, las dimensiones de estas unidades han de definirse por un sentimiento real de solidaridad; esto significará extensiones diversas, según los lugares y las circunstancias.

Por nuestra parte, preferimos la intensidad a la extensión.

61. Con unas comunas y unos alcaldes operantes, con un territorio compacto, será posible adoptar un sistema de tipo federal; lo uno conduce a lo otro de manera natural. No se trata de absorber estas comunas, ni de subordinarlas, sino de federarlas en una mancomunidad comunal para el ejercicio de ciertas competencias: el núcleo de competencias que fije la ley más aquellas que las propias comunas decidan libremente poner «en comunidad».

62. Este sistema federal, en que los representantes de las comunas de base dirigen colectivamente el gobierno de la mancomunidad es además el que mejor se adapta al método progresivo y diversificado que nos parece necesario. Permite modificar periódicamente la repartición de competencias y medios dentro del conjunto mancomunidad-comunas. Estamos convencidos de que la necesidad de las poblaciones, la exigencia de las técnicas, el desarrollo de las tareas de servicio, alejarán de la dispersión e impulsarán la integración. Pero nadie puede decir dónde se encuentra el punto de equilibrio perfecto entre ambos términos. Nosotros no hemos querido definirlo.

Recomendaríamos de buena gana al legislador que no lo defina. Consideramos indispensable, en cambio, crear una estructura tal que cada mancomunidad encuentre por sí misma ese punto de equilibrio, y que pueda modificarlo, en un sentido o en otro, con el paso del tiempo y a la vista de la experiencia propia y ajena

#### EL MAPA DE LAS MANCOMUNIDADES

63. Conviene, pues, trazar un nuevo mapa administrativo de Francia en función de los objetivos que se acaban de definir: el mapa de la red de base, de los lugares de ejercicio en común de ciertas tareas comunales.

Este mapa ha de tener una importancia capital; el buen funcionamiento de las mancomunidades comunales, la posibilidad de descentralizar en ellas, dependerán de su calidad. Y esta calidad tiene, naturalmente, dos aspectos: los criterios «objetivos» y la forma en que éstos sean apreciados por los interesados.

64. La elaboración local del mapa se hará a nivel departamental. En una primera fase se podrá tomar nota de las propuestas de mancomunidades hechas por las mismas comunas y recoger el parecer del consejo general sobre estas propuestas. Entonces es cuando debe intervenir una instancia nacional que compruebe que tales propuestas se ajustan al marco de la ley.

65. El mapa, en efecto, sólo se podrá elaborar siguiendo un método que alterne la participación y el arbitraje. No puede

basarse en la simple espontaneidad local. El Estado tiene un interés en la organización administrativa; es el responsable último de la misma. Debe cuidar, por otra parte, de que su necesaria intervención no pueda ser contestada por motivos políticos.

Recomendamos, pues, la designación de una *comisión elaboradora del mapa*, independiente, designada por el presidente de la República; la ley fijará sus deberes, sus poderes y su duración, así como las reglas generales en que habrá de fundar sus propuestas.

La elaboración del mapa en el plano local será colocada así bajo la égida de esta comisión. Cuando alguna regulación espontánea no respete, a su parecer, los principios de la ley, formulará unas propuestas provisionales que serán sometidas a continuación a las comunas afectadas y al consejo general.

Tras ello, en función de los pareceres recogidos, la comisión transmitirá al Gobierno sus propuestas definitivas sobre el mapa en su conjunto.

66. El mapa definitivo de las mancomunidades comunales será establecido por la ley.

#### *Los criterios*

67. A nuestro juicio, los términos que definan la misión de la comisión elaboradora del mapa deben ser lo suficientemente generales para que pueda adaptar sus propuestas a todas las situaciones particulares.

Lo importante, sobre todo, es tener en la mente algunos objetivos.

68. El mapa debe formar unidades de gestión capaces de asumir un abanico de tareas bastante amplio. Ello supone una cierta dimensión demográfica, económica, territorial, que, sin embargo, es difícil de fijar en abstracto.

69. Naturalmente —y es aquí donde el papel de la comisión es irremplazable—, la capacidad de una comuna para vivir no podrá ser estimada con independencia de la de sus vecinos. Cada una de ellas debe ser viable, pero su conjunto debe serlo también.

70. Muchas comunas francesas se encontrarán insertas en el marco de una mancomunidad. ¿Es necesario recordar que 28.866 de ellas tienen menos de 1.000 habitantes? Otras, si su aislamiento no compromete la buena marcha de los conjuntos vecinos, se convertirán ellas mismas en mancomunidades y asumirán todas las competencias de éstas.

La capacidad de una comuna para ser considerada como una mancomunidad será apreciada según criterios que podrán variar según la demografía, la geografía, los recursos, la extensión, los medios técnicos, la historia. Habrá que tener en cuenta también la ambición descentralizadora: no se trata sólo de asumir correctamente las tareas actuales, sino todas las responsabilidades futuras de una mancomunidad.

71. El mapa de las mancomunidades comunales será independiente de la actual división cantonal (8). Esto es evidente en el medio urbano. En las zonas rurales, la vida y la evolución de las instituciones se facilitarían lógicamente si las mancomunidades recubrieran un cantón o un número completo de cantones. A menudo existe una «conciencia de cantón» que puede ser transformada en «conciencia de mancomunidad». Pero, también, a menudo ésta encontrará sus fuentes fuera de una circunscripción electoral que tiene la ventaja y el inconveniente de contar ciento cincuenta años de edad. Respetar sus límites, por tanto, no va a constituir una obligación.

No obstante, alrededor de mancomunidades que abarquen una aglomeración urbana el mapa cantonal podrá ser revisado de manera que estas mancomunidades no sean divididas entre varios cantones y constituyan por sí mismas una unidad cantonal (cf. más adelante § 199).

72. El mapa de las mancomunidades deberá ajustarse al menos a la configuración física de las aglomeraciones urbanas; numerosas ciudades —y no sólo las grandes o las más grandes— se extienden sobre el territorio de varias comunas.

---

(8) El cantón es una circunscripción de carácter meramente electoral que agrupa el territorio de varias comunas. En cada cantón se elige un consejero general que formará parte del consejo general, órgano deliberante del departamento. (Nota del traductor).

Esto no deberá impedir, bien entendido, la extensión de estas mancomunidades a las comunas rurales circundantes. Pero esta observación conduce a consideraciones más generales.

#### RELACIONES ENTRE CAMPO Y CIUDAD

73. Una cuestión capital que plantea, en efecto, toda división de este tipo es la de las relaciones entre la ciudad y el campo. Quisiéramos responder a esta cuestión de una forma clara y pragmática.

74. Siempre que las circunstancias permitan formar mancomunidades coherentes compuestas de una ciudad-centro, pequeña y media, y de comunas del espacio rural circundante, tanto mejor. Esto será sin duda más fácil cuanto más pequeña sea la ciudad-centro.

Pero no hay que hacer de esto una obligación rígida. No nos parecería absurdo, por ejemplo, que las comunas urbanas de una aglomeración de 25.000 ó 50.000 habitantes fueran reunidas en una mancomunidad de carácter esencialmente urbano, ni que el espacio rural circundante fuera organizado en dos o tres mancomunidades. Esta situación no supondría necesariamente una separación tajante entre campo y ciudad, ya que estas mancomunidades individualizadas también tendrán interés en aproximarse para formar juntas sindicatos de interés común, para la realización y la gestión de los equipamientos y los servicios que quieran (en materia de transportes, por ejemplo).

#### COOPERACIÓN ENTRE MANCOMUNIDADES

75. Esto nos lleva a otra importante observación: los SIVOM (9) o los distritos (10) actuales no deben prefigurar necesariamente el mapa de las mancomunidades. A veces están muy ex-

(9) Sindicato de vocación múltiple. Es una forma asociativa intercomunal para la realización de ciertos servicios. También pueden concertarse sindicatos de vocación única (nota del traductor).

(10) El distrito (district) es una mancomunidad urbana (entidad metropolitana) en pequeña escala. Se discute su naturaleza de establecimiento público o colectividad territorial. En 1970 existían 90 distritos que suponían el 1,8 por 100 de las comunas existentes y el 6,6 por 100 de su población (nota del traductor).

tendidos porque, aun siendo de vocación múltiple, sus competencias son bastante técnicas y específicas. Las mancomunidades serán otra cosa; han de poseer una unidad moral fuerte y una unidad general de intereses. En consecuencia, ciertos distritos o sindicatos continuarán extendiéndose más allá de los límites de una sola mancomunidad, en sus funciones y territorios actuales. Llegarán a ser, de hecho, asociaciones de mancomunidades. Por otra parte, la fórmula contractual del sindicato permitirá, de manera general, que las mancomunidades, como hoy las comunas, se asocien entre sí para ejercer ciertas atribuciones particulares.

#### PAISAJE GENERAL

76. Si tuviéramos que dibujar el paisaje que resultará de estas reglas y objetivos, diríamos lo siguiente:

En la mayor parte del territorio, alrededor de los pueblos y de las pequeñas ciudades se constituirán mancomunidades equilibradas entre su centro urbano y su espacio rural, comprendiendo de 5.000 a 20.000 habitantes, sin que estas cifras deban considerarse en manera alguna como umbrales rígidos.

Para las ciudades medias, entre 10.000 y 50.000 habitantes, habrá en unos casos una mancomunidad ciudad-campo, bastante poblada por tanto, y en otras una mancomunidad reducida a la ciudad propiamente dicha (y formada por una comuna única o por dos o tres comunas integradas en la aglomeración urbana): en este caso las mancomunidades vecinas, esencialmente rurales, se asociarán probablemente a la ciudad mediante un sindicato para tareas de vecindad.

Cuanto más importantes sean las ciudades, más frecuentemente se adoptará esta segunda fórmula.

77. Tratemos de estimar el número de mancomunidades comunales que podría traer consigo el nuevo mapa administrativo de Francia.

Se puede partir del recuento de las aglomeraciones de más de 2.000 habitantes. Se han censado 1.519 en 1975 —entre ellas París, que cuenta con más de 8 millones de habitantes, y que dejamos aparte—. Todas ellas se reparten muy desigualmente. Una centena de unidades urbanas sobrepasan los 50.000 habitan-

tes; alrededor de 300 tienen una población comprendida entre 10.000 y 50.000; unas 350 entre 5.000 y 10.000. Lo cual suma aproximadamente 750 unidades urbanas llamadas a formar una mancomunidad de carácter primordialmente urbano (si se considera —es una hipótesis límite— que toda aglomeración de más de 5.000 habitantes actuará con independencia). Estas 750 unidades agrupan juntas poco más de 26 millones de franceses. Las mancomunidades del espacio rural habrían de organizar por tanto la vida cívica y administrativa de 17.860.000 franceses aproximadamente (2.860.000 en los pueblos de 2.000 a 5.000 habitantes; 15 millones en el conjunto de comunas rurales). Si la población media de estas mancomunidades fuera de 5.000 ciudadanos se llegaría a unas 3.600 mancomunidades (excluida la aglomeración parisina) (11).

78. Estas mancomunidades serán claramente divididas en dos grupos:

- una centena de grandes mancomunidades centradas sobre una ciudad de más de 50.000 habitantes, y cuya población media será de alrededor de 175.000 habitantes (12);
- el resto de las mancomunidades, cuya población media estará comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes.

La diferencia capital con la organización actual será esta ganancia en homogeneidad y el hecho de que *así la descentralización podrá apoyarse en esta red simplificada cuyos elementos más pequeños tendrán el tamaño, la fuerza y la capacidad de una ciudad pequeña.*

#### DIVERSAS PUESTAS AL DÍA

79. El mapa que se elabore deberá permitir una puesta al día de ciertos límites administrativos. Ya hemos citado el caso de los límites cantonales.

(11) Desde otros enfoques se llega a tamaños semejantes a éstos; recordemos que hay 3.208 cantones de los que 723 tienen menos de 5.000 habitantes, y sólo 3.624 comunas de más de 2.000 habitantes.

(12) Noventa y cuatro aglomeraciones de más de 50.000 habitantes reúnen, sin contar París, 17.300.000 franceses; 25 con más de 200.000 habitantes, el resto, entre 50.000 y 200.000.

80. Además, al no poder extenderse una mancomunidad comunal sobre el territorio de dos departamentos, la comisión elaboradora del mapa propondrá la rectificaciones de límites departamentales que le parezcan necesarios para la constitución de mancomunidades viables.

81. Al ser toda comuna capaz de vivir por sí misma o en virtud de su participación en una mancomunidad comunal, el mapa comunal de Francia no dará lugar a una reestructuración general. No obstante, sería deseable que, con ocasión de la elaboración de este mapa, tenga lugar una nueva y libre reflexión en materia de fusiones de comunas.

Excluida toda fusión autoritaria, podrían gozar del favor de los interesados las fusiones voluntarias según la fórmula de las comunas asociadas —en que las antiguas comunas conservan una alcaldía anexa, un alcalde delegado, el estado civil, la oficina de ayuda social y una comisión consultiva—; y esto en dos tipos de situación:

- en las aglomeraciones de tamaño medio divididas en varias comunas; aquí, desde el momento en que la asociación sea obligatoria, se admitirá que el sistema federal corre el riesgo de ser inútilmente pesado y que se puede llegar voluntariamente, por supuesto, a la fusión,
- cuando parece deseable una mancomunidad de cierta extensión y debido a ello el número de comunas constituye un problema; ciertas fusiones asociativas a nivel rural pueden resolverlo y al mismo tiempo aumentar la influencia de las comunas afectadas.

Las ventajas previstas en materia de fusión por la ley de 1972 deberán seguir en vigor.

## Las instituciones

### NO MODIFICAR LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES

82. Con el fin de acentuar la continuidad comunal, recomendamos que las instituciones municipales conserven el aspecto que les dio la ley de 1884: consejo municipal elegido por seis años

mediante sufragio universal y alcalde elegido por el consejo municipal por el mismo tiempo. Estas instituciones han demostrado que pueden armonizar sabiamente la agilidad y la solidez. Si fuera preciso inventar, puede que hoy se inventara de otra forma. Pero las ventajas que cabría esperar de tal o cual modificación serían aleatorias, mientras que el beneficio de unas instituciones en marcha, bien comprendidas y aceptadas por los ciudadanos, es cierto e inapreciable.

#### A ESCALA DE BARRIO

83. Con todo, hay un problema, y las comunas deben abordarlo por sí mismas. En las ciudades más importantes, la municipalidad es algo muy lejano. Al mismo tiempo que es preciso regir la ciudad en su conjunto (y la federación, llegado el caso, se ocupará de ello en comunidad), hay que asegurar la participación de los ciudadanos en el escalón que les es propio, diversificándola según los problemas y los lugares.

No vamos a proponer una institución uniforme ante este asunto. Sólo haremos dos recomendaciones que dirigimos a los alcaldes. La primera: «Aborden el problema con todos los recursos de la inteligencia y del corazón, y aceptando resueltamente complicarse la vida». La segunda: «Jamás dividan ustedes una responsabilidad que es suya.»

84. Alcaldías anexas, comisiones de barrio agregadas en torno al consejero municipal o consejeros elegidos en el barrio: he ahí las fórmulas posibles.

Quizá el Estado pudiera poner a disposición de las comunas otra más: el régimen establecido para la fusión de comunas asociadas. En suma, convendría decir que una comuna completamente unitaria puede agilizar su unidad adoptando este régimen.

#### MANCOMUNIDADES: GENERALIDADES

85. Ni que decir tiene que las comunas erigidas en mancomunidades conservan sus instituciones municipales.

86. Proponemos dos regímenes diferentes de instituciones

para las mancomunidades formadas por varias comunas. El primero afectará a su inmensa mayoría; el segundo se referirá a las grandes ciudades. El primero se inspira en los SIVOM y en los actuales distritos; el segundo en las actuales «mancomunidades urbanas».

El primero se aplicará obligatoriamente a todas las mancomunidades de menos de 30.000 habitantes. El segundo se aplicará obligatoriamente a las de más de 200.000 habitantes. Las mancomunidades comprendidas entre 30.000 y 200.000 serían invitadas a escoger entre los dos regímenes.

87. Las mancomunidades comunales sometidas al primer régimen serán designadas colectivamente con el nombre de *mancomunidades comunales*. Pero ¿por qué no admitir una cierta diversidad en su denominación ordinaria? Proponemos que puedan escoger libremente en función de la imagen que ellas tienen de sí mismas entre, por ejemplo, mancomunidad, unión, reunión, territorio, país, distrito, círculo, valle, montes.

Las mancomunidades comunales sometidas al segundo régimen se llamarán *mancomunidades urbanas* o *ciudades*, a su elección.

88. Las mancomunidades son federaciones de colectividades territoriales. Tienen personalidad jurídica.

Nuestra propuesta es que estas federaciones sean administradas por un *consejo* designado por las comunas federadas y por un *síndico*, presidente de este consejo. Su experiencia de funcionamiento podrá llevarlas a evolucionar en unas condiciones diferentes, según sean mancomunidades comunales o mancomunidades urbanas; pero en el punto de partida las instituciones, marcadas con el carácter federal serán bastante próximas.

89. A pesar de este carácter federal, el síndico no será solamente el agente de ejecución de las deliberaciones del consejo. Lo mismo que la ley y la tradición distinguen entre el alcalde autoridad municipal, ejecutivo de la comuna, y el alcalde autoridad estatal, lo mismo se debería establecer una distinción análoga en el plano de la mancomunidad. Tampoco tendrá el síndico solamente poderes delegados por la mancomunidad y definidos por su reglamento interior; también podrá recibir de la ley atribuciones personales.

## INSTITUCIONES DE LAS MANCOMUNIDADES COMUNALES

90. El consejo de la mancomunidad está compuesto de representantes de las comunas. A fin de evitar las complicaciones del bicameralismo, que sería conforme al espíritu federalista, recomendamos que se adopte un sistema razonable de ponderación que tenga en cuenta la población y la riqueza y esté en armonía con el «pacto financiero» que se verán inducidas a concluir (cf. § 143). Pero en ningún caso una sola comuna podrá poseer la mayoría.

91. Creemos que los alcaldes de las comunas deberán tener asiento en el consejo de la mancomunidad. Pero han de tener libertad para renunciar a este derecho con objeto de consagrarse mejor a su propia responsabilidad comunal. En este caso, así como para los demás puestos que posea cada comuna, el consejo municipal procederá a la elección de sus representantes, según las reglas ordinarias.

92. Estas elecciones tendrán lugar en la misma época que las del alcalde y los tenientes de alcalde, y por un tiempo igual. Pensamos, en efecto, que si el consejo de la mancomunidad está adecuadamente formado por los representantes de las comunas, esta representación ha de ser estable y responsable. El consejo de la mancomunidad debe tener, pues, la misma duración, la misma permanencia y, en suma, la misma relación cara a los consejos municipales que la que tienen los propios alcaldes. La experiencia ha mostrado la calidad de este régimen poco racional en apariencia.

93. Las sesiones del consejo de la mancomunidad serán públicas, como las de los consejos municipales.

94. El síndico, como el alcalde, será investido de la responsabilidad ejecutiva por seis años. Por lo demás, el consejo determinará libremente la forma en que encomienda a su ejecutivo los poderes que le delegue y la naturaleza de las relaciones que le unan a él. Creemos que, también en este plano, la diversidad no puede perjudicar; será posible utilizarla adaptándose a la institución en cada caso.

## EL RÉGIMEN DE LAS MANCOMUNIDADES URBANAS

95. Diez años de experiencia de la institución mancomunal en algunas grandes ciudades francesas llevan a constatar su utilidad. Esta resulta de la contradicción evidente entre la unidad de problemas y de destinos que la vida ha anudado en una aglomeración moderna y el mosaico municipal heredado de la historia más lejana.

En estas grandes ciudades, muy a menudo, las comunas ya no corresponden incluso a un habitat individualizado; la geografía humana se ha alejado en verdad demasiado de la geografía de las instituciones; es preciso poner ésta de acuerdo con aquélla.

Hay que hacerlo sin esperar demasiado de la espontaneidad de las instituciones: éstas, en efecto, no se sienten acuciadas por la languidez que sufren las comunas rurales. Una comuna de 15.000 habitantes inserta en una aglomeración de 300.000 puede considerarse viable, y lo es; la dificultad estriba en que la acumulación de estas vitalidades parciales impide a la ciudad en su conjunto desarrollarse y mejorar armónicamente.

96. Dicho eso, nosotros no proponemos una lógica unitaria. Porque tan cierto es que la unidad de una gran ciudad debe tenerse en cuenta y estar animada por una institución fuerte, como que su tamaño multiplica las dificultades, corre el riesgo de alejar la administración de los administrados, de desconocer la diversidad real de situaciones y necesidades de un barrio a otro de la ciudad.

97. Conservemos, pues, en su conjunto, en la primera etapa, las instituciones otorgadas a las «mancomunidades urbanas» por la ley de 1966. Comportan la designación del consejo por los consejos municipales de las comunas integrantes, la ponderación en la representación de las comunas, mandato permanente de seis años para los miembros del consejo, así como para su ejecutivo, y la publicidad de las sesiones.

98. Recomendamos, sin embargo, que la ley sea modificada en el sentido de hacer obligatorio para las comunas el ser representadas por representantes municipales: conviene, efectivamente, que el consejo esté compuesto únicamente de elegidos por sufragio universal. En caso de que una comuna no disponga más

que de un puesto, será igualmente ocupado por el alcalde, salvo renuncia de éste.

99. Es sabido que en las comunas de más de 30.000 habitantes el escrutinio mayoritario de lista asegura la unidad del consejo municipal. En los consejos de las mancomunidades urbanas la diversidad de las comunas integrantes traerá consigo casi siempre la formación de una mayoría y de una oposición. Creemos que esta observación debería conducir a no multiplicar el número de comunas divididas en sectores electorales para las elecciones municipales.

100. A nuestro parecer, llegará un momento en que en las ciudades se hará sentir la necesidad de elegir el consejo por sufragio universal directo. La creciente importancia de las tareas comunitarias, el hecho de que sean objeto de las posturas políticas más decisivas para el porvenir de la ciudad y de un debate público permanente, son circunstancias que harán inevitable esta evolución. Pero nosotros no recomendamos quemar la etapa del escrutinio indirecto.

## B. Los papeles

101. El reparto de competencias entre la comuna y la mancomunidad —ya lo hemos dicho— debe quedar abierto a la diversidad, a la experiencia, a la evolución.

102. Recomendamos en consecuencia, que la ley, durante la primera etapa en todo caso, se limite a fijar de un lado un núcleo de competencias obligatoriamente ejercidas en mancomunidad y de otro una especie de servicio comunal mínimo. Entre ambos quedará un amplio espacio de libertad para el que la ley fijará simplemente el procedimiento por el que las comunas decidan reservarse la competencia o trasladarla a la mancomunidad.

## LOS SERVICIOS COMUNALES OBLIGATORIOS

103. Esboцemos en primer lugar este mínimo de servicios que cada ciudadano podrá esperar de su comuna y que ésta no podrá delegar en ningún caso.

104. En la comuna es donde se es ciudadano; ella es la que forma las listas electorales y organiza las elecciones locales y nacionales. Es ella la que lleva el registro de los actos más importantes de la vida civil: el nacimiento, el matrimonio y la muerte. Es en la alcaldía de su comuna donde todo francés se casa e inscribe el nacimiento de sus hijos.

105. La comuna ha de atender también la información de base. El ciudadano, el administrado ha de tener la posibilidad de informarse en la alcaldía de las leyes y reglamentos; de los derechos ligados al suelo; de las propiedades y de la imposición local. Le ha de ser posible dirigirse a la autoridad o al servicio competente para tratar del problema administrativo que se le presente o para hacer valer un derecho. Debe beneficiarse allí, en suma, de una orientación administrativa cuya falta se deja sentir tan cruelmente hoy y que las alcaldías, como avanzadilla de la mancomunidad —que les ayudará a ello— deberán atender.

106. Cada comuna debe proveer al ejercicio de la solidaridad de vecindad, a la elección de las personas que va a asistir: esa es la función de la oficina de ayuda social, incluso si la organización material de las oficinas es atendida por la mancomunidad.

107. Cada comuna ha de tener la posibilidad de administrar libremente su dominio privado y sacarle provecho.

108. A nivel de cada comuna, los ciudadanos deben disponer, en la persona del alcalde, de una autoridad encargada permanentemente de velar por el buen orden, la comodidad y la calidad de la vida colectiva de la comunidad; cuidar de la seguridad de personas y bienes; adoptar a estos efectos disposiciones de urgencia o reglamentos permanentes. Ejercer, en una palabra, lo que el lenguaje un poco desusado de nuestro derecho designa con el nombre de «poder de policía». El código, cuando lo define, insiste en el poder de prohibir o de constreñir. Pero en realidad el poder de policía encierra una noción mucho más amplia y positiva: se trata de organizar la vida colectiva de una comunidad de hombres en el respeto a las libertades. Se pueden formar de esto, sin duda, concepciones bien diferentes, y varían, en efecto, según la naturaleza, el carácter y las tradiciones de estas comunidades, y también según el temperamento del alcalde. Ahora bien: un alcalde puede organizar una fiesta y otro puede prohibirla; pero

ambos están actuando dentro de su poder de policía. El uno pretende variar y enriquecer las manifestaciones de la vida colectiva; el otro vela sobre todo por que la vida colectiva no perturbe la tranquilidad personal.

109. Sin duda la ley debería ser revisada con el fin de:

- hacer resaltar el aspecto positivo de este poder,
- apartar del mismo algunos elementos que manifiestamente han llegado a situarse por encima de las capacidades del alcalde o que serán ejercidos más fácilmente a nivel de mancomunidad (inspección de la fidelidad del despacho de mercancías y de la salubridad de los alimentos; prevención y acción contra las «plagas calamitosas»),
- distinguir entre el poder, que es del alcalde, y los medios de ejercerlo que la mancomunidad —o el Estado— pueden darle,
- revisar un vocabulario anticuado y las prácticas a que da origen, como la «vigilancia de la autoridad superior», expresada en el hecho de que los reglamentos del alcalde no son ejecutivos sino tras un plazo de quince días. Baste indicar que el poder municipal de policía se ejerce en el marco de los reglamentos de policía de autoridades superiores y a reserva de su poder de sustitución (cf. § 19).

110. Las necesidades colectivas, así como los efectos de las decisiones que subviene a ellas, se experimentan a nivel de comuna. Cada consejo municipal tiene, pues, una competencia general de informe y propuesta. Sería lógico que se le consultase en relación con todos los proyectos de ordenación y equipamiento que afectan directamente al territorio de su comuna.

111. La comuna, en fin, debe gozar de un poder general de iniciativa —del derecho a la imaginación—. En los ámbitos que libremente escoja puede proceder, completar o suplir la acción de la mancomunidad, del departamento o del Estado. Puede concebir e inventar. Para hacer esto se le abren todos los medios clásicos dentro de los límites de sus competencias.

112. Este poder de iniciativa encierra en nuestro planteamiento dos realidades, dos aspectos diferentes. Se trata, ante todo y sobre todo, de la capacidad de seguir administrando los

equipamientos colectivos y los servicios que la iniciativa municipal ha acumulado ya y que ni la ley ni el pacto comunitario harán salir de la responsabilidad comunal directa. Las generaciones presentes y futuras tienen derecho a enriquecer y renovar este capital acumulado en el curso de los años, de los siglos a veces. Ello es cierto, sobre todo en las comunas urbanas. Además, en todas partes, y hasta en las comunas más pequeñas, aligeradas por la mancomunidad de sus cargas más onerosas, este será el medio de hacer aquello de que la mancomunidad no se ocupe naturalmente o de lo que ésta se ocuparía con escasa efectividad. Mejorar, en pequeños toques, la calidad cotidiana de la vida.

113. Dentro de este poder de iniciativa general quisiéramos delimitar una zona en que la comuna reciba de la ley una tarea obligatoria: la de animación de la vida comunal (fiestas, actividades deportivas, espectáculos).

114. Resumamos. La comuna, lo más cerca posible del ciudadano y bajo su control directo, se ocupa, en todo caso de las siguientes materias:

- la policía ordinaria y extraordinaria de la vida colectiva,
- la animación de la vida comunal,
- la información y la orientación administrativas,
- la solidaridad en las relaciones de vecindad,
- la libre gestión de su dominio privado.

Además de esto puede imaginar y emprender iniciativas. Conserva y puede enriquecer todo lo adquirido. Es el lugar de la participación cívica.

115. *Concebimos estas competencias comunales no como propias de una primera etapa, sino como definitivas. La evolución futura habrá de tener lugar por encima de este umbral.*

#### COMPETENCIAS DE LAS MANCOMUNIDADES

116. Hablaremos aquí de las competencias obligatorias que la ley definirá. No se trata solamente de poderes ejercidos por las comunas. De hecho, la transferencia decisiva de poder procederá sobre todo del Estado. Y se entenderá, por otra parte, que la

nueva descentralización de competencias estatales se hará normalmente en favor de las mancomunidades.

117. Puesto que los problemas de las grandes aglomeraciones y los del resto del país no son los mismos, estos núcleos de poder ejercidos en comunidad no serán los mismos para las mancomunidades urbanas que para las mancomunidades comunales ordinarias.

#### COMPETENCIAS DE LAS MANCOMUNIDADES COMUNALES ORDINARIAS

118. Comenzaremos describiendo las competencias mínimas asumidas por estas últimas. Se trata, en lo esencial, de lo que podría llamarse la «política del suelo»: control del espacio, organización de las redes de suministro. Y comprenden las dos cargas más pesadas para las comunas: vías de comunicación y construcciones escolares.

119. Nos parece que, en esta primera etapa, lo esencial es poner a las comunas federadas en condiciones de definir y ejecutar juntas un proyecto global, una concepción coherente de su desarrollo y de su ordenación. Tanto a nivel de mancomunidad como a nivel de Estado existe una función que sólo se puede ejercer en el centro, y que no permite la sectorización: la ordenación del territorio.

Es este un tipo de asuntos sobre el que el lenguaje comunitario puede tener un sentido inmediatamente comprensible. La misma confección del mapa, la formación de la mancomunidad, habrán supuesto o suscitado esta visión de un espacio que hay que organizar y administrar juntos.

120. Pero insistimos en el hecho de que las competencias agrupadas deben dar a la mancomunidad tanto el poder de los medios como el de los objetivos.

Esto quiere decir que la mancomunidad debe ser claramente responsable de los documentos urbanísticos que reflejan en un mapa la concepción y fijan los derechos del suelo; las vías públicas, el agua, las redes de saneamiento, que guían o ponen en comunicación el habitat; de la vivienda; del equipamiento de las zonas industriales que la geografía de actividades ordena (y de

la que la mancomunidad extraerá una buena parte de sus recursos propios); del equipamiento escolar, que ordena la geografía de servicios al habitante; de la organización de los transportes colectivos; de la constitución de reservas inmobiliarias y la protección de los grandes espacios naturales y de las zonas de cultivo.

121. Creemos que la constitución de centros de decisión a la medida de los problemas debe conducir al Estado a liberarse radicalmente de sus obligaciones en materia de urbanismo.

122. Recomendamos que la ley confíe a las mancomunidades *la plena responsabilidad en la elaboración de los planes de ocupación de suelos* (POS) y les obligue a todas a establecer uno. El Estado abandonaría su participación general y dominante en esta tarea. Las mancomunidades conducirían los estudios técnicos, procederían a las consultas, harían el proyecto sometido a la información pública, harían la exposición al público y finalmente deliberarían sobre su aprobación.

123. El papel del Estado no sería nulo. De una parte esta mayor libertad exige unas directrices claras y públicas que, al igual que los esquemas directores de ordenación y de urbanismo (SDAU) (13), allá donde existen, se impongan legalmente a la autoridad responsable del POS. Los servicios del Estado estarán presentes en el comité de elaboración.

124. Por otra parte, el prefecto, una vez votado el POS, podrá oponerse al mismo por no conformidad con las directrices o con el SDAU —es decir, por ilegalidad—, quedando el tribunal administrativo como juez del conflicto. Sin llegar a esto, el prefecto tendrá derecho a una crítica de oportunidad, y sus observaciones se adjuntarán al expediente de información pública.

125. El Estado, en fin, conservará un derecho de reserva en lo que afecte a sus propios equipamientos.

126. En cuanto a las comunas federadas, participarán en la elaboración y habrán de ser consultadas individualmente sobre el proyecto de POS en su conjunto y en lo que se refiere a su territorio. Pero la elaboración se lleva «en comunidad». Y la decisión final se toma «en comunidad».

(13) *Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* (nota del traductor).

127. En las mancomunidades en que el POS sea ejecutivo, las ZAC, ZAD (14) y otras formas de urbanismo operativo serán competencia de la mancomunidad y no ya del prefecto. El prefecto será simplemente la parte contratante para los equipamientos del Estado.

128. Pensamos igualmente que un POS con fuerza ejecutiva es un marco lo suficientemente estricto para que, donde sea oportuno, se puedan confiar al síndico *la instrucción y la entrega de los permisos de edificación*. La actual entrega por los alcaldes es ficticia, puesto que, cuando el parecer del director de equipamiento difiere de la opinión del alcalde, es el prefecto quien resuelve. Proponemos, pues, que la autoridad responsable sea el síndico —ya que también él es responsable del POS—, pero que lo sea efectivamente. La instrucción podrán seguir llevándola los servicios de equipamiento por cuenta de las mancomunidades y en tanto que éstas no dispongan por sí mismas de los servicios técnicos necesarios.

129. Pero la mayor parte de las reservas que actualmente se oponen a la entrega del permiso de edificación desaparecerán. Sobre la base de la instrucción, *favorable* o *desfavorable*, del director del equipamiento, el síndico estará suficientemente informado para adoptar la decisión por sí mismo, previo informe del alcalde.

También ejercerá esta función por lo que respecta a los edificios de los servicios del Estado: estos permisos no son los menos importantes a la hora de remodelar, embellecer o desfigurar una ciudad.

130. Mientras una mancomunidad no esté dotada de un POS ejecutivo, el permiso será entregado «en nombre del Estado» y, para que queden claras las responsabilidades, proponemos que lo sea por el prefecto.

En las mancomunidades que hayan votado su POS, en cambio, el permiso no se entregará ya en nombre del Estado. La mancomunidad asumirá entonces la responsabilidad financiera, eventualmente gracias a un sistema de seguro mutuo. No obstante, el

---

(14) ZAC: *Zones d'aménagement concerté*; ZAD: *Zones d'aménagement différé* (nota del traductor).

prefecto podrá, llegado el caso, someter al juez una ilegalidad, con efecto suspensivo y procedimiento de urgencia.

131. La acción inmobiliaria, herramienta indispensable de la ordenación, compete a la mancomunidad. Ello no impedirá que las comunas, si así lo quieren, se constituyan un dominio de acuerdo con la mancomunidad. Pero la responsabilidad global ha de ser confiada claramente a la autoridad mancomunada.

132. *La vivienda* debe constituir una parte fundamental de la responsabilidad local.

Además de los medios que el plan de ocupación de suelos y el urbanismo operativo proporcionen a la mancomunidad, proponemos que ésta intervenga en los mecanismos financieros de la vivienda nueva y antigua:

- mediante la disposición de una fracción importante de la exacción llamada «1 por 100 de la construcción», recaudado en el territorio de la mancomunidad,
- mediante la directa atribución a su favor de la parte inmobiliaria de las ayudas financieras a la vivienda social,
- por la orientación y sobre todo la localización de las ayudas financieras del Estado destinadas a la mejora del hábitat y de los barrios antiguos.

Estos tres medios le permitirán, en particular, dominar la geografía de la vivienda: esa es la palanca esencial.

133. La mancomunidad debe recibir competencia total sobre las redes de distribución tradicional y los servicios análogos: alimentación y distribución de agua, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recogida de basuras, plantas de incineración. La mancomunidad sustituirá a las comunas para representarlas y atender a sus funciones en los sindicatos existentes, cuando sobrepasen sus límites y con respecto a las muy diversas situaciones que se presenten.

Pero también pensamos que la mancomunidad debe intervenir en otras redes de suministro que escapan enteramente a las comunas, incluso cuando se solicite su concurso financiero: electricidad, gas, telecomunicaciones, teledifusión.

Esta intervención podría hacerse, por ejemplo, dentro de *comités de perfeccionamiento* instituidos localmente por los servicios públicos afectados.

134. El conjunto de la red viaria comunal debe ser administrado por la mancomunidad. No será necesario transferir su propiedad. Las comunas podrán incluso, si así lo quieren y dentro de sus medios, hacer libremente aquellos trabajos menudos que juzguen útiles. Pero la responsabilidad del conjunto —trazado, construcción, gestión— debe ejercerse en mancomunidad mediante las deliberaciones de su consejo y en base a su presupuesto.

135. La mancomunidad, además, ha de atender o hacer atender unos servicios de *transportes colectivos*. Incluso frecuentemente se verá inducida a asociarse a mancomunidades vecinas y al departamento, con objeto de llevar a cabo esta función en un área adecuada. A estos efectos, sustituirá a las comunas en sus derechos y obligaciones.

136. La mancomunidad deberá tener competencia exclusiva para la instalación, equipamiento y promoción de las *zonas industriales*, artesanales o «terciarias». Es esta una herramienta esencial. Como prevemos, por otra parte, la afectación a la mancomunidad del producto del impuesto sobre actividades económicas (15), las comunas se sentirán menos afectadas por la transferencia de esta competencia. La mancomunidad se hará cargo igualmente de los mataderos y los mercados (salvo los simples mercados de aprovisionamiento).

137. La mancomunidad sustituirá a las comunas en las cargas correspondientes a la enseñanza, en lo referente a nuevos equipamientos. En este campo recomendamos una simplificación radical. A nuestro juicio, el Estado debe dejar de subvencionar las construcciones del primer grado; éstas estarán completamente a cargo de las mancomunidades. En cambio, ni las comunas ni las mancomunidades aportarán ya concurso alguno a la construcción y funcionamiento material de los colegios y liceos, salvo en caso de deudas nacidas en el pasado (precisándose que la dotación general ordinaria del Estado (cf. § 167) podrá hacerse cargo de su amortización en los casos más difíciles). En fin, los gastos

(15) *Taxe professionnelle* (nota del traductor).

de alojamiento del maestro deben ser asumidos, como lo es su sueldo, por el Estado.

138. En materia de *lucha contra incendios* las comunas podrían conservar sus competencias (facultad de requisa del alcalde, cuerpos comunales, etc.), pero los parques de bomberos estarán a cargo de las mancomunidades.

#### EN LAS MANCOMUNIDADES URBANAS

139. Las mancomunidades urbanas ejercerán, naturalmente, todas las competencias de las mancomunidades comunales ordinarias, tal como acabamos de definir las.

En lo que se refiere a la acción inmobiliaria debe precisarse, sin embargo, que su responsabilidad excluirá la de las comunas. De no ser así, serían de temer atribuciones duplicadas, despilfarros o contradicciones.

140. Las mancomunidades urbanas ejercerán las competencias ya definidas en la ley de 1966 y que no hemos reservado para las mancomunidades comunales ordinarias: conjunto de servicio de socorro y lucha contra incendios; creación de cementerios; zonas de aparcamiento.

141. A ello hay que añadir tres nuevas competencias obligatorias:

- espacios verdes y zonas naturales y sensibles, lo que completará su competencia en el ámbito territorial,
- alumbrado público, que ha de acompañar a su competencia en materia de vialidad,
- planes de circulación, porque producen consecuencias en la organización y la explotación de la red viaria, y porque permiten el ejercicio efectivo de las funciones en materia de transportes colectivos. Esta competencia ocasionará sin duda un reparto de los poderes de policía o, en todo caso, su «encuadramiento» por la mancomunidad.

## EL SECTOR LIBRE

142. Entre el núcleo legal de competencias mancomunales y el mínimo legal de competencias comunales, quedarán numerosas funciones ejercidas actualmente por las comunas y que éstas, conjunta y libremente, podrán decidir ejercer en común.

Este «sector libre» es más amplio que los dos sectores de atribuciones obligatorias.

Comprende todo el campo de equipamientos y servicios sociales, culturales y deportivos. Comprende, en particular, la gestión de las escuelas, cuya concepción recomendamos que sea renovada, a fin de que las autoridades locales elegidas participen como tales en los pertinentes consejos de escuelas elementales, puesto que aquéllas subvienen a sus necesidades.

143. En el momento de federarse en las mancomunidades, las comunas procederán a una revisión general de los equipos y servicios existentes, a una evaluación de las necesidades previsibles, y de los recursos con que mancomunidades y comunas puedan contar. Estas redactarán una carta de reparto de competencias, que podrá lógicamente distinguir, por un lado, la gestión de lo existente y, por otro, la realización de nuevos equipamientos o la creación de nuevos servicios.

Esta *carta de competencias* se combinará con un *pacto financiero* que distinguirá del mismo modo entre la devolución de la deuda antigua y las cargas relativas a los equipamientos en servicio por un lado, y el desarrollo propio de la mancomunidad a partir del nuevo reparto de las bases fiscales, por otro.

144. En las mancomunidades urbanas, esta carta y este pacto serán adoptados por el consejo de la mancomunidad a reserva de reunir, sector por sector, una mayoría cualificada según los criterios habituales (mitad de la población o dos tercios de las comunas o a la inversa) o de acuerdo con criterios específicos (por ejemplo: informe favorable de la comuna que asuma actualmente las responsabilidades más importantes en el ámbito de que se trate). En defecto de esta mayoría, las competencias correspondientes permanecerán en las comunas.

145. En las mancomunidades comunales ordinarias, en cambio, la carta y el pacto habrán de obtener la *unanimidad* de las comunas federadas.

## C. Los medios: Una nueva definición de los recursos financieros

### GENERALIDADES

146. Es de importancia capital que desde la primera etapa se ponga en marcha el conjunto del dispositivo financiero y fiscal que vamos a describir. Puede incluso afirmarse que es la duración de esta puesta en marcha lo que definirá la duración de la primera etapa. Los actores sólo serán responsables en sus papeles cuando sean responsables de sus medios.

147. Las propuestas que hacemos en el terreno de las finanzas locales están ampliamente analizadas, discutidas y justificadas en el Libro III (16). Deseamos que el debate que va a abrirse a este respecto sea respetuoso con la coherencia y la complementariedad de las propuestas. Hemos querido enlazarlas entre sí e imprimirlas una significación común.

148. Pero para avanzar lo más rápidamente posible y exponer aquí lo esencial, resumiremos nuestras más importantes propuestas financieras.

En adelante, la perspectiva de conjunto que hemos adoptado debe ser precisada.

Se trata de proceder a un nuevo «reparto de cartas» en el juego financiero. Pues pensamos que el tratamiento dado a las finanzas locales en las cuentas de la nación no es justo. Esta ordenación se inspira en cinco principios.

### CINCO PRINCIPIOS

#### 149. *Preservar las responsabilidades del Estado.*

Este no puede despojarse de todo medio de regulación de la acción de las colectividades locales. El Estado tiene el deber de conservar los medios de hacer respetar, por todos, los grandes equilibrios de que es guardián. Se trate de dotaciones generales de funcionamiento y equipamiento o de concesión de préstamos, el Estado conserva la responsabilidad de orientar a medio plazo su crecimiento y la posibilidad de intervenir a corto plazo en

(16) Del informe íntegro publicado por *Documentation Française*.

su evolución. De igual modo conserva los útiles de una empresa de planificación, si lo considera pertinente. Pedimos, en fin, que el Estado desempeñe su papel de árbitro entre las diferentes funciones colectivas. Que su mano muestre la misma firmeza en todos los equilibrios por los que vela. Que las finanzas locales sean tratadas con justicia, y no con mayor dureza que las finanzas sociales.

El Estado conserva, pues, sus misiones fundamentales y las ejerce plenamente. Las finanzas locales no serán las finanzas de la irresponsabilidad.

150. *Establecer un nuevo estado de espíritu.*

Las relaciones financieras entre el Estado y las colectividades locales están dominadas hoy por los prejuicios de una concepción tradicional que no es la nuestra. Sabemos a los representantes locales adultos y responsables y no consideramos al Estado el único legítimo en Francia. Dentro del respeto a los grandes equilibrios económicos, el Estado debe en adelante confiar en las colectividades locales. Porque éstas no encarnan un poder opuesto; son, por ley, responsables de servicios públicos de interés general.

Deseamos, por tanto, que el Estado deje de organizar la insuficiencia financiera de las mismas. De ahora en adelante resulta posible un esfuerzo de innovación fiscal, un esfuerzo que abra el acceso a nuevos recursos. De ahora en adelante, las transferencias procedentes del Estado no serán distribuidas ya a cambio de una presión fiscal aumentada, sino que serán repartidas de acuerdo con las necesidades de las poblaciones a las que se sirve.

151. *Dar los medios para la libertad.*

Para instaurar una libertad de elección y una capacidad de arbitraje en el nivel más cercano a los franceses, proponemos un nuevo «reparto de cartas» entre las cuentas de la nación y las finanzas locales. Ello implica perforar el callejón sin salida fiscal en que las colectividades locales se encuentran confinadas hoy por razones que no son solamente de técnica fiscal. El departamento y la región se financiarán mediante nuevos impuestos modernos y

evolutivos; el entramado comunal tendrá acceso a nuevas fiscalidades locales. Esto trae consigo también reservar a los presupuestos locales una parte de las fiscalidades nacionales, redistribuidas en forma de dotaciones de libre uso.

### 152. *Deshacer los entorpecimientos abusivos.*

Los procedimientos financieros no alimentarán ya el pretexto de molestias burocráticas ni la coartada de retenciones de poder por organismos técnicos no sometidos al control del elector. Hay que liberar a las colectividades locales de muchas coacciones ligadas a bloqueos financieros. Esto es válido, sobre todo para la realización de equipamientos colectivos; pero también para la proliferación de reglamentos y circulares; y, por último, para el obstáculo fiscal de los «principales ficticios» (17) heredados del pasado.

### 153. *Clarificar las situaciones ambiguas.*

Conviene entregar a cada uno sus propias responsabilidades, pues no hay nada más malsano para una democracia que los equívocos, falsos pretextos y escondites que abusan del ciudadano. Nuestro principio: colectividad local dueña de su casa con derechos y deberes. Derecho a rehusar responsabilidades ajenas: el alcalde no tiene por qué asumir los impuestos votados por otros y superpuestos a los suyos; las colectividades locales no tienen por qué hacer suya en solitario la responsabilidad de la inflación. Pero también deberes: ser juzgados por sus opciones y su gestión: la buena o mala gestión local debe ser efectivamente valorada

(17) Hasta 1917 la fiscalidad directa del Estado estaba integrada por las dos contribuciones inmobiliarias (terrenos edificados y no edificados), la contribución mobiliaria y la patente. Las comunas, para atender a sus gastos, votaban unos impuestos locales que se calculaban en centésimas de los impuestos del Estado aludidos. Eran los «céntimos adicionales» que el contribuyente debía pagar junto con el «principal». Las cuatro contribuciones desaparecieron en 1917 como impuestos del Estado, pero se han mantenido ficticiamente a los solos efectos de determinar anualmente los «céntimos adicionales» que las comunas siguen percibiendo y que continúan calculándose en base a lo que hubiera sido el principal, de haber existido.

La ordenanza de 7 de enero de 1959 suprimió los «principales ficticios» y el sistema de céntimos, creando en su lugar cuatro impuestos locales (ver § 155). Su implantación, sin embargo, quedaba diferida hasta que se concluyera una revisión de las evaluaciones inmobiliarias del catastro, tarea que aún no había sido concluida en el momento en que se redactó el Informe. (Nota del traductor.)

por todos los medios. Conviene, en fin, clarificar las situaciones confusas que introducen la pasión en los debates sin resultado alguno: así hemos abordado la cuestión de las tesorerías locales.

#### LAS DOS FUENTES DE INGRESOS

154. Los medios de las colectividades locales son los que ellas se den a sí mismas y los que les dé la colectividad nacional; fiscalidad propia y participación en los recursos del Tesoro seguirán siendo, pues, las dos fuentes principales de ingresos.

Es sano que los franceses se impongan por sí mismos en sus colectividades, y determinen así, por sí mismos, el nivel de servicios que esperan de ellas. La verdadera prueba de la responsabilidad local es la responsabilidad fiscal.

Dicho esto hay que advertir que los recursos no podrían asentarse solamente sobre esa fiscalidad. Porque los franceses tienen derecho a una mínima garantía de servicios, porque las colectividades son muy desigualmente ricas y porque, en fin, es difícil encontrar en el plano de las circunscripciones de la trama local una «materia imponible» suficientemente evolutiva, por todo esto, la parte correspondiente a las transferencias del Estado deberá seguir siendo importante.

#### LA FISCALIDAD

155. Hemos considerado que los cuatro impuestos locales actuales (impuesto sobre terrenos edificados, impuesto sobre terrenos sin edificar, impuesto sobre la vivienda, impuesto sobre actividades económicas) (18) pueden ser conservados, a condición de ser reservados, repartidos y renovados.

156. *Reservados a la red municipal*, en virtud de un principio que quisiéramos fuese de aplicación general: a cada impuesto su usuario. Y, por consiguiente, a los ojos del ciudadano, un responsable por impuesto y sólo uno.

Si la aplicación de este principio no es posible íntegramente, preferimos claramente y recomendamos con firmeza que el de-

(18) *Taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe d'habitation, taxe professionnelle* respectivamente (nota del traductor).

partamento y la región sean vinculados fiscalmente a los impuestos del Estado antes que a los de las comunas y mancomunidades.

Esto significa que departamentos y regiones no se insertarán ya a los cuatro impuestos tradicionales y sacarán sus recursos fiscales de otra parte.

157. *Repartidos a nivel municipal*: para la mancomunidad, el impuesto sobre actividades económicas —la antigua patente—, es decir, el impuesto que grava el potencial de la industria, el comercio y los servicios; para las comunas, las tres imposiciones sobre la propiedad inmobiliaria y la vivienda.

Creemos que se impone esta fórmula a fin de suprimir o atenuar las desigualdades fiscales artificiales —y a menudo muy agudas— que crea entre las comunas la instalación de una empresa o de un centro comercial. Hemos encargado a la mancomunidad este mapa de las instalaciones económicas (zonas de actividad, plan de ocupación del suelo, permisos de edificación). Es normal que obtenga recursos de ello.

#### 158. *Renovados*:

- mediante una observación permanente y científica de su evolución, para conocer mejor la realidad; para proceder también a una amplia reflexión nacional sobre la justicia de esta fiscalidad y sus perspectivas de rendimiento;
- mediante la posibilidad abierta de modular los tipos de los cuatro impuestos: cada comuna tiene derecho a poner en tela de juicio los «principales ficticios», traba fiscal heredada del pasado, si se apartan demasiado de la media nacional. Así estos impuestos dejarán de ser definitivamente impuestos de reparto;
- mediante la eliminación de una extraña anomalía: en veintiocho departamentos la imposición de las tierras de cultivo es superior a su valor locativo;
- mediante la fijación de un índice aplicable a los ingresos fiscales locales: el contribuyente ha de estar en condiciones de diferenciar entre el aumento de los impuestos debido a la simple mecánica de precios y salarios y el aumento decidido por sus representantes para emprender nuevas ta-

reas o mejorar las existentes. El índice sería fijado a escala nacional:

- mediante una mejor publicidad en la alcaldía de las bases impositivas y una clarificación de la presentación de las declaraciones sobre la renta;
- por último, mediante el *desdoblamiento del impuesto sobre terrenos no edificados*. Se distinguirá, y se podrá imponer sobre bases diferentes, el terreno no edificado clásico (esencialmente agrícola) y el terreno urbanizable: el «no edificado edificable». Hay en efecto dos categorías de inmueble territorial bien diferentes, y esta imposición corresponderá a los gastos soportados por la colectividad para facilitar la urbanización de esta categoría de terrenos.
- El producto del impuesto en esta segunda categoría se afectará a la mancomunidad, responsable del POS, que fija el límite entre estas dos categorías de bienes inmuebles territoriales, y responsable de los equipamientos que justifican el valor más elevado del «no edificado edificable».

159. Recordamos que las mancomunidades y las comunas pueden votar otros impuestos distintos de los cuatro tradicionales: tasa por servicios prestados (recogida de basuras, por ejemplo), estancia en lugares de descanso, sobre la publicidad, etc. Todas estas exacciones, cuya posibilidad abre la ley de ahora en adelante, serán mantenidas.

El impuesto departamental sobre la electricidad de baja tensión, demasiado poco conocido, podría ser generalizado.

160. Sacamos a debate, además, la idea de una nueva imposición local. La red *EDF (Electricité de France)* puede servir para establecer y recaudar una imposición global, una capitación sobre los contadores eléctricos. Sería satisfechá por las familias en el marco geográfico de la comuna. En las ciudades, su localización podría ser muy exacta, hasta nivel de barrio.

161. Recomendamos, por otro lado, a reserva del umbral de tolerancia respectó a las cargas que pesan sobre las empresas, que las mancomunidades comunales tengan la posibilidad de establecer una exacción sobre la masa salarial: sería una extensión

del impuesto sobre el transporte y del denominado «1 por 100 de la construcción».

162. Sin duda será necesario ulteriormente que el Estado reflexione sobre la posibilidad de dejar a las mancomunidades un poder más ampliado y más autónomo para la creación de recursos fiscales.

#### LAS TRANSFERENCIAS: DE LA SUBVENCIÓN A LAS DOTACIONES

163. La imposición propia —lo hemos dicho ya— no bastará para cubrir los gastos de las mancomunidades y las comunas; no sólo de las pobres, sino de ninguna. Habida cuenta del carácter compacto de las circunscripciones mancomunales, no vemos ningún sistema realista de imposición local que permita reducir el capítulo de transferencias al simple alivio de las colectividades menos favorecidas.

Por lo demás, nos parece normal que la colectividad nacional reparta sus medios para asegurar una cierta igualdad en el servicio público: es una forma de mostrar la unidad de la administración de los franceses, sea ésta descentralizada o no.

164. Pero nos parece esencial que el sistema de transferencia valore y respete un principio simple pero fundamental: los recursos nacionales no deben servir de instrumento para la subordinación de las colectividades a la voluntad y a los deseos, incluso a los caprichos, de las administraciones del Estado. El Estado no subvenciona un equipamiento, sino que da a una colectividad los medios para decidir libremente entre sus necesidades.

Puede decirse que se trata de un verdadero cambio.

Con objeto de resaltar el cambio, desearíamos que el empleo de la palabra subvención sea desterrado.

El Estado afecta a las colectividades unas *dotaciones*. *Estas dotaciones son generales, lo que significa que su empleo es libre. Estas dotaciones son ordinarias, es decir, que su prestación es regular.*

165. Hay otro principio que debe ser admitido y respetado; se deriva del carácter *ordinario* de la dotación. Consiste en que las transferencias no son actos de libre administración, sino que deben respetar un marco fijado por la ley.

Cada cinco años, con ocasión del Plan, la ley delimitará directamente, en el conjunto de los recursos del Tesoro, la parte que será redistribuida a las colectividades locales. De esta forma el contribuyente sabría, dentro de las exacciones obligatorias, lo que va al Estado y lo que va al conjunto de las colectividades locales. El Estado se compromete así por un espacio de tiempo tal que permite a los representantes locales prever, y que les asegura unos recursos evolutivos.

166. Se reemplazará de esta forma el VRTS. Será absorbida también la «subvención sin afectación especial». De otro lado, la masa de las diversas subvenciones sectoriales de equipamiento y los fondos de equipamiento de las colectividades locales serán integrados en los nuevos mecanismos.

El conjunto caótico y opresor de estas subvenciones será reemplazado por tres dotaciones. En este nuevo equilibrio, el problema actual del reembolso del impuesto sobre el valor añadido será superado por fin.

167. *Una dotación de administración general*, asignada a todas las comunas. Se calculará de la manera más simple, esencialmente sobre el número de habitantes. Por una parte, una alcaldía realiza tareas elementales de la administración del Estado; la obligación de información administrativa es también un servicio prestado al Estado. Es normal, sin pretender una proporción exacta, que la colectividad nacional participe en estos gastos administrativos de base.

168. *Una dotación general ordinaria de funcionamiento* asignada a las mancomunidades (19). Su fórmula de reparto podrá dar cabida a variables más sutiles que la sola demografía. Recomendamos, sin embargo, que sea inteligible para todos y que el legislador tenga en cuenta y mida sus efectos. Se publicará un informe anual sobre dicha fórmula con objeto de explicar el motivo de los repartos. Es una dotación global, independiente de los gastos de la colectividad y de las características de su gestión. Es una dotación que «se contenta» con establecer una igualdad

---

(19) Se entienden incluidas aquí, como en toda esta sección sobre los medios, las mancomunidades comunales, las mancomunidades urbanas y también las comunas aisladas erigidas en mancomunidades.

de oportunidades para los ciudadanos. Es un mecanismo neutro desde el punto de vista de las políticas.

169. Con carácter provisional se asignará también a las mancomunidades una *dotación global de equipamiento*, según unas reglas específicas.

Cuando sea técnicamente posible, será integrada en la dotación general ordinaria, a fin de que las mancomunidades tengan entera libertad de elección entre la inversión y el funcionamiento.

#### LAS PARTICIPACIONES EXCEPCIONALES

170. No excluimos, sin embargo, toda participación individualizada del Estado en un equipamiento o un tipo de equipamiento cuya responsabilidad incumba a las mancomunidades. Al Estado le ha de ser posible fomentar la innovación local; debe conservar un derecho a la incitación, bien para una política específica, bien para la ordenación del territorio.

Pero no nos gustaría abrir una gran ventana al intervencionismo estatal justo en el momento de cerrarle la puerta. Para que la excepción no vuelva a ser la regla, proponemos varias precauciones.

171:

- que el lenguaje distinga entre las dotaciones ordinarias y generales, y las *participaciones excepcionales*,
- que la ley de finanzas fije el *volumen* global de estas participaciones excepcionales,
- que éstas se confieran con arreglo a un procedimiento interministerial y según la naturaleza de su justificación; las unas, como hoy, en comité interministerial para la ordenación del territorio, y las otras en *comité de ayudas específicas*. Así las administraciones se vigilarán unas a otras. Para acentuar su carácter excepcional, estas afectaciones no pueden ser desconcentradas,
- que las ayudas específicas que fueran objeto de una tasa fija de participación se definan como *temporales*: tres o cinco años, por ejemplo. Durante ese tiempo, el Estado fo-

menta la difusión de tal o cual tipo de equipamiento. Después, o bien la experiencia se ha impuesto y la difusión se hace ya por sí misma, o bien resulta que el Estado se había equivocado en la apreciación de la necesidad, y se para el gasto.

Estas precauciones pueden parecer brutales; pero se trata de impedir el renacimiento de un sistema.

#### LAS RELACIONES CONTRACTUALES

172. Además, muchos de estos tipos de participación podrán tomar forma de contrato. De esta forma la política contractual, a veces imperfecta, encontrará un sentido.

Esta política será posible en la medida en que se distinga bien a las partes y desaparezca la confusión. Será posible si los contratos se asientan sobre bases más precisas que hoy, bajo formas análogas a las de los contratos jurídicos.

El diálogo en el contrato no será ya desigual; no será ya ese tipo de diálogo en que, con demasiada frecuencia, reinan la imploración, el chantaje y la astucia, sino un verdadero diálogo entre unas partes adultas que definen juntas sus respectivos compromisos.

Como procedimiento excepcional, el contrato se referirá siempre a la realización de objetivos de carácter innovador. Está ligado, pues, a políticas específicas. Podrá servir igualmente para asociar a varias partes para una operación compleja; o para organizar «a la carta» transferencias de competencias distintas de las que la ley prevea. Es el medio de llevar a cabo una investigación experimental en materia de administración.

#### RELACIONES FINANCIERAS ENTRE INSTITUCIONES LOCALES

173. Las mancomunidades, además, podrán recibir contribuciones de la región o del departamento.

174. Las comunas, excepción hecha de la dotación de administración general, sólo podrán recibir transferencias de su mancomunidad.

En este caso se tratará de una redistribución voluntaria de los recursos mancomunales definidos en el pacto financiero, para tener en cuenta el reparto realizado entre la mancomunidad y las comunas respecto a los equipamientos del «sector libre».

Pero, de manera general, sería bueno mantener los recursos propios de la mancomunidad y los recursos de las comunas en armonía aproximada con sus gastos respectivos.

#### UN NUEVO RÉGIMEN DE PRÉSTAMOS

175. Por último, la supresión de las subvenciones sectoriales traerá consigo la ruptura del vínculo obligatorio entre la subvención y el préstamo. Este vínculo no deberá restablecerse con ocasión de las participaciones excepcionales: una mancomunidad que lleva a cabo sin innovación un equipamiento en que ésta es posible, podrá a pesar de todo recibir préstamos a bajo interés. Los préstamos no están ligados a una política particular. Son una figura de derecho común entre las cajas especializadas y las colectividades locales. Normalmente serán globalizados y negociados anualmente. Será conveniente, claro está, que el Estado siga encuadrando la acción de las cajas y que defina reglas nuevas. Ello es posible sin restablecer, mediante artificios de una u otra especie, una tutela de oportunidad que sería ilegítima.

#### CLARIDAD DE LA GESTIÓN

176. La simplificación de las transferencias, la clarificación de los ingresos fiscales, darán a las mancomunidades y a las comunas una capacidad de arbitraje entre las necesidades, una autonomía de elección entre los tipos de equipamientos, y también entre los equipamientos y los servicios, que deberían conducir a una gestión más económica de los fondos públicos. Los efectos inflacionistas de la subvención sectorial —esa trampa de la inversión de funcionamiento, esa excusa para el error— desaparecerían.

177. Limitación de la intervención central en la ley y en el decreto, supresión del control técnico que lleva aparejado, y que justifica la subvención sectorial: las colectividades deberían encontrarse igualmente liberadas de la dictadura de las normas.

178. Radicalmente simplificado en el plano de los ingresos y responsabilizado en el plano de los gastos, el presupuesto comunal y mancomunal tendrá que ser revisado en su presentación y en su nomenclatura cuidando especialmente hacerlo inteligible al ciudadano y permitir así comparaciones y control. Es indispensable que la gestión municipal siga siendo o llegue a ser una gestión pública y ejemplar.

### Medios humanos

#### EL ESTATUTO DE LOS SÍNDICOS Y DE LOS ALCALDES

179. Es esencial para el porvenir de la descentralización que los cargos de alcalde y de síndico se asuman con transparencia. El primer «medio humano» de una administración electiva es la disponibilidad del elegido. Ahora bien, administrar una comuna de 10 ó 15.000 habitantes, dirigir mañana una mancomunidad que sería de semejante magnitud, es una tarea de plena dedicación.

Hay que señalar las consecuencias que se derivan de ello. El baremo de indemnidades sigue siendo válido cuando se añade a una actividad profesional propia. Pero allá donde esa solución no parece posible, las mancomunidades y las comunas han de tener la posibilidad de considerar la entrega de una cantidad adecuada.

#### LA ACUMULACIÓN DE MANDATOS

180. Esa obligación de disponibilidad obliga a traer a colación una cuestión delicada. En Francia, la naturaleza de las instituciones y de los hombres estimula la multiplicación de mandatos electivos en una misma persona y, correlativamente, la rarefacción de los mandatarios. Es un fenómeno muy particular en nuestro país.

En nuestro sistema, todo facilita el personalismo: la práctica del escrutinio uninominal (consejero general, diputado) o el carácter «monárquico» de la gestión (alcalde y mañana síndico). Es, pues, natural que las personalidades que se impongan más acumulen el éxito. Por otra parte, la imbricación de las responsabili-

dades conduce a pensar a electores y elegidos que la presencia en todos los niveles de decisión es algo bueno.

181. La autodisciplina no es hoy solución para este problema. Cada uno esperará que el vecino, el rival, sea el primero. Sólo la ley, fijando reglas que se impongan a todos, podría resolver.

182. Nosotros hemos examinado dos soluciones. La primera rigurosa, sería declarar que todo mandato nacional es incompatible con todo mandato local; la segunda limitaría la incompatibilidad a las funciones de carácter ejecutivo con excepción de las de alcalde de una comuna de menos de 2.000 habitantes. Pero en este asunto no formulamos ninguna propuesta. No es imposible, por lo demás, que la redistribución de poderes que proponemos pueda modificar en parte las opciones, disminuir la incitación a la acumulación de unas funciones mejor definidas que antes, haciendo a cada una de ellas más suficiente en sí misma. Esta evolución podría o solucionar el problema o dar lugar a una regulación legal más fácilmente aceptable.

183. La responsabilidad final será siempre del síndico o del alcalde. Pero el funcionamiento cotidiano de los servicios municipales, su buena marcha, su adaptación permanente a unas necesidades que se renuevan sin cesar y, por supuesto, el crecimiento que proponemos de las competencias ejercidas a nivel local, otorgarán un papel eminente a los que dirigen la administración municipal y mancomunal. Proponemos que ese papel sea reconocido y consagrado.

184. Para que éste se lleve a cabo con plena eficacia, debe reinar una total confianza entre el síndico o el alcalde y los que dirigen la administración municipal. Sin poner en cuestión la calidad de las personas, esta confianza puede desaparecer: entonces toda la administración corre el riesgo de bloquearse y la responsabilidad política no puede ejercerse. Es necesario entonces que la separación se produzca, y es normal que no adquiera el carácter infamante de la revocación disciplinaria.

Esta cuestión no puede ser eludida. La dificultad estriba en que las garantías de situación a las que tienen derecho estos varios millares de «altos funcionarios» municipales no pueden ser oficiales en el seno de una municipalidad. Proponemos, por tanto, ofrecerlas a nivel nacional (cf. más adelante § 254).

#### EL PERSONAL COMUNAL

185. La administración es obra de hombres. El sufragio universal elige a los que responden de ella ante éste. Pero la administración cotidiana es asunto de todos los demás. Es —no hay que olvidarlo— su oficio.

Cuanto más numerosas y complejas sean las tareas que correspondan a la responsabilidad local, más importancia tendrá esta cuestión del personal. La calidad técnica de la administración local, su calidad humana (y —nos atrevemos a decirlo— moral), su imagen pública, su imparcialidad, su accesibilidad, el sentimiento que deben tener los ciudadanos de que esta administración, quizá más que ninguna otra, es su administración, todo esto depende de ciertas condiciones.

186. La más importante es, sin duda, la motivación, la conciencia de participar en una empresa colectiva de dimensión humana. Desde ahora, esta condición está asegurada, y ello explica la indudable valía de los equipos que las municipalidades han ido constituyendo poco a poco.

Hay otros que están por reunir, por completar o por fortalecer. En un terreno tan complejo, vayamos a lo esencial.

187. Los alcaldes (y mañana los síndicos) deben tener más libertad en la gestión de su personal. Entiéndase bien. No se trata en absoluto de que puedan llevar una política discrecional, reclutar y despedir a su antojo. Nada sería más grave que transformar las administraciones municipales en feudos personales, sometidos a los azares electorales y pronto ocupadas en eliminarlos por todos los medios concebibles. No se trata de politizar el personal. Se trata de que los alcaldes puedan llevar una política de personal.

188. Ahora bien, actualmente el escalafón, los índices, las remuneraciones, las carreras, todo está regulado por el Estado, y en estrecho paralelismo con su propia función pública.

189. Convengamos que son necesarias unas reglas comunes, tanto para proteger a los agentes públicos contra lo arbitrario como para facilitar su circulación de una administración a otra. Pero la definición de estas reglas debería hacerse no ya en un mano a mano entre el Estado y sus sindicatos de personal comu-

nal, sino en el marco de unos principios muy generales fijados por la ley, en el seno de un organismo que reúna a los representantes de las colectividades empleadoras y a los representantes del personal.

Mantengamos esta idea en reserva; su consecuencia institucional la sacaremos más adelante (cf. § 254).

190. Dentro del conjunto de principios que la ley fije, podría formularse el de una paridad general con las funciones equivalentes en el Estado; pero debería facilitar mucha más agilidad que la que permite el actual artículo 514 del código de administración comunal.

#### EL CONCURSO DEL PERSONAL DEL ESTADO

191. El desarrollo de la responsabilidad local no debe conducir a un crecimiento masivo del personal de las colectividades, cuando, simultáneamente, los servicios del Estado disponen de un personal valioso y competente, y asimismo, muchas de las tareas estatales han sido transferidas.

192. Varias fórmulas permitirían lograr que los funcionarios del Estado sean puestos a disposición de las autoridades elegidas.

Pueden serlo colectivamente, por transformación total o parcial de las «direcciones departamentales» en «oficinas de servicios técnicos». Estas oficinas o bien prestarían un servicio obligatorio, no retribuido, o bien serían remuneradas por su concurso, pero no tendrían la exclusiva del servicio.

### CAPITULO III

#### LA PRIMERA ETAPA: 2. DEPARTAMENTO Y REGION

##### EL VERDADERO ENVITE: LA ADMINISTRACIÓN PESADA

193. La red de comunas y de mancomunidades no puede absorber la totalidad de la administración descentralizada. Ciertas funciones administrativas que podría pensarse en colocar bajo la autoridad de consejos elegidos, demandan una organización de

servicios a escala distinta de una aglomeración urbana o de una comarca rural: piénsese en la educación, los servicios hospitalarios, la policía de higiene-pública.

Hay que añadir a ello las realizaciones análogas a las que podrán hacer mancomunidades y comunas, pero que afectan o determinan lazos de relación en un territorio más vasto.

Se trata de lo que podría llamarse la administración pesada. El verdadero envite de la descentralización está aquí, pues esas funciones son decisivas y todo nos lleva a abandonarlas al Estado.

194. Recomendamos no jugar la partida en tanto que la red municipal no esté fuertemente constituida. Aquella podría perderse. Pero conviene desde ahora formar a los jugadores e irles entrenando.

#### EL MARCO DEPARTAMENTAL

195. El lugar privilegiado de ese entrenamiento será el departamento. El departamento sigue siendo la circunscripción de actuación ordinaria del Estado. Si pudiera sustituir al Estado de un golpe, se podría cambiar también el marco. Puesto que nos proponemos comenzar por algunas sustituciones parciales, hay que conservar el marco.

Más tarde se podrá volver a plantear esta reflexión y tal vez se pueda —como hemos dicho más atrás (§ 45)— considerar *la constitución, a partir de las atribuciones departamentales y regionales, de una red unificada y sólida para la gestión democrática de esta administración pesada*. Pero nos ha parecido que esta reflexión no es posible plantearla en el marco de una primera etapa.

#### A. El departamento

##### EL JUEGO DE LAS INSTITUCIONES

196. Para el despliegue de las responsabilidades nos ha parecido una buena base de partida el consejo general, tal cual es. Este, por lo demás, ha llegado a adquirir muchas más tareas de las que le asignaba la ley de 1871.

Punto de encuentro, lugar de contactos informales en parte, pero permanentes, entre los representantes y la administración, asociado a ésta en numerosos consejos, comités y comisiones, centro de iniciativa o de orientación de la administración a través de sus equipamientos, el consejo general ha desempeñado y desempeña un papel que supera en efecto el marco estricto de sus atribuciones. Ejerce una influencia real sobre las administraciones del Estado. Con él proponemos iniciar, en algunos terrenos muy escogidos, un prudente movimiento hacia lo que hay que denominar responsabilidad ejecutiva.

#### MODIFICAR, SIN TRASTORNARLA, LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO GENERAL

197. Pero pensamos que debe hacerse —y que es posible hacerlo— sin trastornar la composición actual de la asamblea departamental, con objeto de que el movimiento se inicie en el clima de confianza y cooperación que reina de ordinario entre el consejo general y el prefecto.

198. Conocemos el desfase que existe entre el reparto de la población sobre el territorio departamental y el de puestos de consejeros generales. Se advierte a veces su efecto en el desinterés evidenciado por ciertos consejos generales cara a las grandes ciudades. Prevedemos incluso que el montaje de la red de mancomunidades corre el riesgo de agravar en un primer momento esa inadaptación de la asamblea departamental, haciendo concurrir sobre territorios idénticos o comparables dos autoridades diferentes —la del consejero general y la del síndico— aún cuando puedan ser reunidas de hecho en la misma cabeza. Pero también pensamos que la representación del territorio tiene su razón de ser, y que la naturaleza de las tareas asumidas por el departamento no es demasiado discordante con la composición de su asamblea.

199. Recomendamos, no obstante, que las mancomunidades urbanas estén representadas por miembros de su propio consejo designados por éste. Hay que aceptar el inconveniente de esta designación indirecta con objeto de aumentar su peso en el consejo general sin crear problemas de reparto demasiado graves.

## INSTITUIR UNOS COMISARIOS ESPECIALES

200. Para el aprendizaje de la responsabilidad ejecutiva proponemos que la institución de la comisión departamental sea reforzada y desarrollada; en esencia, confiando a algunos de sus miembros —en calidad de *comisarios especiales*— un sector determinado de competencias. El presupuesto departamental, reorganizado por secciones especializadas, dotará a estos sectores de medios propios.

201. Estos sectores, muy restringidos en número, serán definidos por la ley. Reagruparán también tanto atribuciones actuales del consejo general como nuevas competencias que serán transferidas por el Estado al departamento. Esta nueva forma de acción es indispensable, si se quieren confiar al consejo general responsabilidades que no pueden encerrarse en un marco estrictamente deliberante. En cuanto a la personalización de la actuación departamental, nosotros no la consideramos un riesgo, sino el signo mismo de una responsabilidad efectiva cuya repercusión será grande a los ojos del administrado.

202. El presidente de la comisión departamental será el coordinador de los comisarios y, en cuanto a las restantes atribuciones del consejo general, no se cambiará nada en su actual funcionamiento, en la corriente de asuntos entre el prefecto, la comisión y el consejo. Hay que hacer notar que sería bueno mantener las reglas actuales de incompatibilidad entre las funciones de miembro de la comisión departamental y las de parlamentario o presidente de consejo general; dichas reglas aseguran con justeza su permanencia y su responsabilidad.

No se trata, en el sentir de esta Comisión, de modificar, ni aún indirectamente, las relaciones jurídicas entre la colectividad departamental y el prefecto. Se trata esencialmente de valorizar, mediante la actuación de un hombre, un bloque de competencias del consejo general; las atribuciones propias del comisario especial tendrán menos importancia en sí mismas que su papel, su influencia en la concepción de los programas, en la preparación y el seguimiento de las actuaciones del consejo general.

203. El prefecto continuará siendo, en términos generales, el ejecutivo de la colectividad departamental. Preparará y ejecutará

el presupuesto. Seguirá siendo garante del buen funcionamiento de los servicios del Estado, incluso —y de manera especial— cuando éstos, en virtud de alguna atribución determinada, tengan encomendado ejecutar una decisión del comisario especial, adoptada bajo control del consejo general y financiada con sus medios.

En relación con esto el prefecto desempeñará un papel de arbitraje esencial para el progreso armónico de la descentralización.

204. No ocultamos lo que esta fórmula tiene de complejo, de extraño y de «poco cartesiano»; pero, después de todo, ¿acaso es muy «cartesiana» la situación del prefecto, ejecutivo de la colectividad departamental y agente del poder central, o la de la comisión departamental, órgano ejecutivo sin serlo pero siéndolo a la vez? En el fondo no se trata más que de ir invirtiendo; de manera muy pragmática, los términos de esta situación, consistente en que el Estado pone a sus funcionarios al servicio de los representantes, con el fin de reforzar la eficacia y la responsabilidad.

No sería imposible completar este dispositivo dando al prefecto la posibilidad de delegar su firma en los comisarios.

#### NUEVAS COMPETENCIAS

205. Recomendamos ensayar estos nuevos mecanismos de responsabilidad ejecutiva en cuatro terrenos cuando más:

- *la educación*, porque es el más determinante y hay que emprenderlo a pesar de las dificultades; pero el comienzo habrá de ser prudente;
- *el sector sanitario y social*, porque es una materia que los departamentos ya han acometido bastante; se trata de dotarles de una herramienta que les permita completar su actuación en este terreno;
- *las vías de comunicación departamentales*, por la misma razón: se añadirá fácilmente a esto las redes de suministro y los transportes;
- *las «policías especiales»* (protección civil, higiene pública, polución, ruidos, seguridad e incendios), porque es un ámbito cuyo peso administrativo es bastante ligero y por lo tanto más fácilmente descentralizable.

## LA EDUCACIÓN

206. Definición y control de las enseñanzas y de los exámenes; mapa escolar (incluyendo los centros de formación especial); innovación y renovación pedagógicas; reclutamiento, formación, inspección, gestión y sindicación del personal docente; normas, financiación, realización de equipamientos; gestión de establecimientos: todo nuestro sistema escolar está centralizado hasta el extremo.

Lo que queda del siglo XIX en que, aparte de los liceos del Estado en las capitales, la escuela era «comunal» y el colegio era «municipal», es propiamente residual.

La masificación de la enseñanza desde el fin de la guerra ha acelerado su centralización. Respecto al segundo grado, las propias comunas, al encontrarse cada vez más incapaces de asumir tal carga, han incitado a la «nacionalización» de los establecimientos comunales viejos o nuevos.

207. Esta centralización, a la vez excesiva e imperfecta, es perjudicial para las colectividades locales porque les impone pesadas cargas sin confiarles verdaderas responsabilidades; lo es también en interés del servicio público, y los representantes locales no pueden quedar insensibles ante ello.

Estos, como intérpretes de las demandas e inquietudes de los padres, constatan que la centralización pedagógica pesa sobre los establecimientos docentes; toda modificación, incluso la más mínima, en los programas, en los horarios, es asunto del Estado. Cuando el cambio por fin llega, plantea, en términos de gestión de establecimientos y personal, unos problemas considerables cuyas perturbaciones se dejan sentir en el plano local.

Estamos igualmente convencidos de que esta gestión paralizante no tiene nada que ver con la crisis de autoridad que conoce la escuela. Sin duda hay que aumentar las tareas confiadas a los jefes de centro, pero se correría entonces el riesgo de una especie de autogestión escolar. Ahora bien, otro vicio del sistema que constatamos es el cierre del mundo de la enseñanza sobre sí mismo.

208. Nosotros, en este orden de cosas, hemos llegado a la convicción de que únicamente la descentralización del conjunto

del sistema educativo ofrece una salida adecuada. Lo cual permitiría a la vez aliviar los entorpecimientos que pesan sobre los centros y el profesorado, ejercer mejor el necesario control de la sociedad sobre la escuela, y, por último, restablecer una libre circulación entre la sociedad y la escuela.

209. Empero, hemos retrocedido ante nuestra propia audacia. Y de esta reacción hemos concluido que la opinión pública no está madura para semejante revolución. Así pues, dejamos tales perspectivas para la imaginación. Nuestras recomendaciones para la acción inmediata serán más modestas. Apuntan, de acuerdo con nuestro método constante, a clarificar las responsabilidades financieras, a aligerar las tutelas del Estado sobre las colectividades y a poner en situación a los actores de la descentralización futura.

210. En el campo de la enseñanza de primer grado, el departamento (en sus dos vertientes) posee una responsabilidad tradicional. Proponemos modernizarla y precisarla; y extenderla al conjunto de la escolaridad obligatoria —o sea incluyendo la enseñanza de los colegios—. El actual consejo departamental de enseñanza primaria, confirmado y desarrollado, convertido en consejo departamental para la educación y colocado bajo la presidencia del comisario especial para la educación, jugará un papel esencial en el ejercicio de esta tarea.

211. Para las escuelas de párvulos y elementales recordemos que, de acuerdo con nuestras propuestas, las mancomunidades las construyen y las mancomunidades o las comunas las mantienen y también —esto será una novedad— participan en sus consejos.

El consejo departamental podrá dictar las normas de construcción de escuelas: el departamento podrá también, con cargo a su presupuesto, subvencionar eventualmente estas construcciones, ayudar al equipamiento pedagógico (material audiovisual, biblioteca, etc.); llevará un parque escolar móvil.

212. En cuanto a los colegios (CES y CEG) (21), la total responsabilidad de su construcción, mantenimiento, funcionamiento material, equipamiento pedagógico, el mapa escolar y la norma-

(21) Colegios de enseñanza secundaria y colegios de enseñanza general, respectivamente (nota del traductor).

tiva, será confiada al departamento. En este terreno, el inspector de academia tomará instrucciones del comisario especial, en el marco de la política de gestión definida por el consejo general. Es claro que las dotaciones del departamento tendrán en cuenta estas nuevas cargas, así como el hecho de que las comunas no participarán ya en ello.

213. En el campo de los liceos y centros de enseñanza técnica, el Estado atenderá todas las responsabilidades y cargas.

No obstante, el departamento elaborará el mapa escolar, que se someterá a la aprobación del rector.

214. En lo que se refiere al equipamiento deportivo y actividades paraescolares, el papel piloto corresponderá a las mancomunidades, sin perjuicio de las ayudas e iniciativas del departamento.

215. El departamento, por otro lado, tomará a su cargo toda la política de transportes escolares.

El plan de transportes no lo hará ya el prefecto previo informe de la comisión departamental de equipamiento, sino que se adoptará mediante una deliberación del consejo general, a propuesta del comisario especial para la educación y previa consulta de los organismos profesionales.

Las subvenciones específicas del Estado serán suprimidas; toda la carga financiera pública será asumida por el departamento.

216. En resumen, en cuanto a las escuelas de párvulos y primarias, para el equipamiento deportivo y paraescolar, a las mancomunidades corresponde el papel piloto, pero el departamento enmarca y ayuda. Respecto a los colegios y los transportes escolares, el departamento asume toda la responsabilidad. Para los liceos, es sólo el Estado quien la tiene.

217. Con estas condiciones recomendaríamos que se conserve en el departamento la obligación de atender al funcionamiento de las escuelas normales.

## LA ACCIÓN SANITARIA Y SOCIAL

218. La gestión de una política sanitaria y social está oscurecida totalmente por la financiación de la «ayuda social», cuya masa, en sí misma, es enorme y preponderante en el presupuesto departamental, pero que escapa en realidad a la responsabilidad local. Las comisiones no son más que falsos pretextos. El departamento no es otra cosa que un centro de tránsito.

219. Antes que nada, proponemos que se lleve a cabo una clarificación presupuestaria. Los gastos de ayuda social no estarían englobados ya en el conjunto del presupuesto departamental, sino que se incluirían en un presupuesto aparte, lo que permitiría arrojar luz sobre las cargas y responsabilidades respectivas en él comprendidas, en el plano de la tesorería.

Pero tal fórmula sería transitoria: la generalización actualmente en curso de la seguridad social y el deseo de clarificar las respectivas responsabilidades conducen a considerar un más claro reparto de las competencias. Las colectividades locales recibirían competencia plena para la ayuda social a personas de edad avanzada. Las cajas correspondientes se harían cargo progresivamente de todos los gastos comparables a los que actualmente están cubiertos por los organismos de la seguridad social, interviniendo el Estado mediante un mecanismo financiero compensador y garantizando la salvaguardia de ventajas específicas. Los gastos que no pertenezcan a ninguna de estas dos clases, especialmente en materia de ayuda social a la infancia, serán asumidos totalmente por el Estado.

220. La acción sanitaria y social comporta igualmente un volumen importante de equipamientos colectivos vecinales para los que la Comisión recomienda que se lleve a efecto una vasta descentralización a favor de la red municipal.

Esta descentralización será facilitada por la creación de un fondo departamental de acción sanitaria y social, anejo al presupuesto del departamento y alimentado por las participaciones globales del Estado, de las cajas de la seguridad social, del consejo general y, eventualmente, de las regiones. Este fondo entregaría a las comunas y mancomunidades unas dotaciones de equipo y de funcionamiento, y estaría impulsado por uno de los comisarios especiales.

Dentro de la misma óptica de coordinación ágil, el departamento podría proceder a un recuento de los centros de asistencia, destinado a aclarar las opciones de las colectividades municipales sin sustituirlas, sin embargo, de la manera que sea.

221. Por último, en el campo de la higiene pública, el departamento podrá recibir las atribuciones y asumir las cargas del Estado en lo relativo a la lucha contra las epidemias y epizootias (22), inspección sanitaria, inspección de la higiene alimentaria, sanidad escolar y educación de la higiene.

#### COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

222. Se designará un comisario especial para impulsar la actuación del consejo general en el campo tradicional de las carreteras departamentales: evaluación de necesidades, programación, organización de las obras.

223. El departamento y su comisario sumarán igualmente todas las competencias ejercidas a nivel departamental en materia de transportes colectivos de personas y la vigilancia de los transportes de los que la colectividad departamental es autoridad concedente, pero también ciertas atribuciones actuales del Estado. Así, el comisario especial presidirá el comité de transportes. Los transportes son en nuestra sociedad un servicio absolutamente esencial que prestar a los ciudadanos. A menudo determinan la calidad de su vida. Ni el interés de una sociedad nacional ni los intereses privados deben prevalecer sobre el interés público local. Este estará bien amparado por un comisario especial con el apoyo de su consejo general.

224. Se le podría encargar igualmente de trazar el mapa de itinerarios de largo recorrido y de financiar su organización, mantenimiento y promoción.

#### POLICÍAS ESPECIALES Y PROTECCIÓN CIVIL

225. Nos parece conveniente que, perteneciendo al alcalde el poder de policía general, las policías especiales actualmente ejer-

(22) El departamento soporta ya los gastos del servicio de epizootias.

cidas por el Estado —o al menos algunas de ellas—, sean transferidas al departamento y asumidas por un comisario especial. De esta forma habría una cierta homogeneidad y la población sabría que unos representantes suyos, bien en el departamento o en su localidad, son globalmente responsables de un conjunto de competencias que la noción de protección civil expresará sin duda bastante bien.

226. Naturalmente, no es cuestión de transferir el poder de policía general del prefecto: el orden público le compete a él y sólo a él.

227. El comisario especial para la protección civil se encargará de la financiación, la orientación y el control general de este conjunto de actuaciones en que se encontrarán los servicios de protección civil propiamente dichos, pero también los servicios de socorro y la lucha contra incendios. En este último campo, la responsabilidad pertenece, en lo esencial, a las mancomunidades y las comunas. Pero existe ya un servicio departamental de protección contra incendios. Proponemos que su correspondiente comisión administrativa sea presidida por el comisario especial y no ya por el prefecto.

228. La policía de establecimientos peligrosos, insalubres o incómodos y la lucha contra las poluciones atmosféricas y los olores son objeto de una reglamentación y una vigilancia complejas cuya aplicación está esencialmente confiada al prefecto. Nosotros proponemos que sea ejercida por el comisario especial para la protección civil.

229. De igual forma, el comisario especial sustituirá al prefecto (en cuanto no concierne a los alcaldes) en lo relativo a la policía de seguridad contra riesgos de incendio y de pánico en los establecimientos abiertos al público, las aperturas de despachos de bebidas, las aperturas de campings y caravanings, la creación de zonas de acogida para nómadas.

230. En esta primera etapa no recomendamos especializar completamente la actuación del departamento, pero esta organización permitiría ya poner en evidencia unos sectores de competencia propios, clarificar poco a poco, función por función, la línea divisoria entre el departamento y las mancomunidades (y la región).

## CUESTIONES FINANCIERAS

231. Es sabido, en fin, que el departamento está obligado a participar en los edificios que albergan órganos del Estado: construye y mantiene la prefectura, los tribunales, las escuelas normales de magisterio. La Comisión propone que se le descargue enteramente de los gastos relativos al funcionamiento de la justicia, de la que ya hemos dicho que no entrará en el campo de la descentralización.

232. Para los departamentos, como para las instituciones de base, los recursos tendrán su fuente, por un lado en una fiscalidad responsable y por otro en una dotación del Estado «general» y «ordinaria».

233. En cuanto a la fiscalidad, recomendamos que el consejo general pueda, de una parte, votar unos «céntimos adicionales» (23) al impuesto sobre la renta, recurso moderno y evolutivo; y de otra parte que perciba ciertos derechos de registro sobre las transmisiones hereditarias y los arrendamientos y, en caso necesario, el producto de los impuestos sobre el automóvil, como el distintivo.

234. En lo que se refiere a transferencias del Estado, cuyo objeto esencial será asegurar la igualdad de oportunidades entre los departamentos, comprenderán, lo mismo que en el plano local, una *dotación general ordinaria de funcionamiento* y, de manera provisional, una *dotación global de equipamiento*. Su volumen estará en relación con las transferencias de atribuciones que hemos propuesto; sobre todo en materia de CES y de transporte escolar.

235. De manera general se impone una refundición global de la ley de 1871, con objeto de que la eventual introducción de nuestras propuestas no desfigure un texto algo barroco ya.

---

(23) Suplemento porcentual (nota del traductor).

## B. La región

236. No proponemos modificar las bases sobre las que la ley de 1972 estableció la región. Al constituir la, de manera clara, como una especie de federación de colectividades locales, dicha norma ha tomado un partido que tiene justificación. Hace de la región una buena herramienta para ayudar sin dominar. Ello corresponde a nuestra concepción de la primera etapa, sin hipotecar el porvenir.

Hay un principio que es preciso respetar: evitar cualquier desmantelamiento de las atribuciones departamentales o municipales en provecho de la región; descartar cualquier sujeción tutelar de las colectividades locales por parte de las regiones.

### LOS MEDIOS FINANCIEROS

237. Proponemos que se continúe avanzando en la línea definida por la ley de 1972. Esta, en particular, ha confiado a la región una responsabilidad fiscal. La Comisión recomienda que esta tarea pueda llevarse a cabo sin limitaciones *a priori* y que el techo legal de los recursos fiscales que pueden percibir las regiones sea suprimido.

238. Tal libertad estará tanto más justificada, cuanto que, de acuerdo con el principio formulado, las regiones ya no podrán percibir su parte en los cuatro impuestos locales clásicos.

Para reemplazar estas tributaciones y ampliar sus recursos, proponemos que se autorice a los establecimientos públicos a fijar recargos sobre diversos impuestos muy ligados al desarrollo económico; por ejemplo, un impuesto adicional sobre carburantes recaudado en la fase de distribución, el impuesto sobre vehículos de gran tonelaje o incluso ciertos derechos de inscripción claramente vinculados al automóvil. Existe de hecho un conjunto de nuevos impuestos locales que podrá ser distribuido entre la región y el departamento en función de sus cargas respectivas; la distribución dependerá, pues, del criterio que se adopte a ese respecto.

239. En lo relativo a las instituciones, las modificaciones efectuadas en el plano de los departamentos y las comunas no exigen mutaciones importantes, salvo una representación más fuerte de las mancomunidades urbanas.

#### CUATRO NUEVOS ÁMBITOS PARA LA ACTIVIDAD REGIONAL

240. En cuanto a las atribuciones de la región, sugerimos que se abran a la actuación regional cuatro ámbitos nuevos: el cultural, el turístico, el de los transportes y, por último, el de la industrialización.

241. En el terreno cultural se ha preparado un cierto número de decretos que pondrían a los establecimientos públicos regionales en condiciones de intervenir en materia de funcionamiento de centros culturales, teatros, orquestas, como ya ocurre con los parques naturales regionales. Consideramos que la competencia cultural corresponde al plano municipal, y que las actuaciones más importantes, o su sostenimiento, deberían reservarse a la región, antes que al departamento.

242. Ocurriría lo mismo con el turismo; su promoción, su equipamiento, el aprovechamiento de los parajes, del paisaje, del patrimonio monumental, son sobre todo de competencia local, pero deberían abrirse también a la iniciativa regional y beneficiarse del apoyo de los establecimientos públicos regionales, incluido su funcionamiento llegado el caso.

243. Sin perjuicio de la competencia confiada a los departamentos en materia de transportes, las regiones podrían elaborar el esquema regional de transportes; las experiencias en curso tienden a señalar que las regiones apenas tienen hoy medios para ello.

244. Los establecimientos públicos regionales, por último, deberían llegar a convertirse en verdaderas agencias de desarrollo económico y disponer de nuevas fórmulas de intervención financiera para incitar a la instalación de nuevas industrias y a la mejora del medio ambiente en ese terreno.

245. Habida cuenta de la supresión de las subvenciones sectoriales o de la transferencia de los colegios de enseñanza secun-

daria (CES) al departamento, la idea de encomendar al consejo regional la tarea de distribuir entre los departamentos los créditos de categoría III e incluso de la categoría II, pierde en gran parte su actualidad.

#### CAPITULO IV

### EL DIALOGO CON EL ESTADO: LA CONFERENCIA NACIONAL DE INSTITUCIONES LOCALES

246. Los actores, los papeles, los medios: todo ha sido concebido para limitar al máximo el diálogo directo entre el Estado y una colectividad, pues sabemos que ese diálogo es demasiado desigual.

Pero si acantonamos al Estado en el terreno de las decisiones de carácter general, se corre el riesgo de que las adopte, apoyándose en la conciencia de su poder soberano, demasiado en abstracto, demasiado unilateralmente, con total desconocimiento de causa.

Por eso consideramos indispensable proporcionarle un interlocutor permanente. Para ilustrar al Estado en sus decisiones generales hace falta un diálogo a nivel general. Y para que se haga oír ahí la voz de las instituciones locales hace falta una institución nacional.

247. Diálogo y no responsabilidad común ni cogestión. Fijar la participación de las colectividades en los recursos del Tesoro, fijar la proporción de la participación del Estado en el equipamiento local, establecer los derechos y deberes de los actores del juego administrativo: todo ello debe seguir siendo prerrogativa del Estado (Gobierno y Parlamento).

248. Nuestra institución nacional no ha de ser, pues, una especie de consejo de administración mixto, al modo de las sociedades de economía mixta.

Pero sí debe ser algo más que una asociación de defensa o un sindicato. La institución ha de proporcionar opiniones al Estado, pero es conveniente también que sea en sí misma un lugar de encuentro y de diálogo entre el Estado y las colectividades.

Nosotros le reconocemos, además, ciertos poderes públicos. Proponemos, pues, constituirla en establecimiento público.

249. Este establecimiento público será designado con el nombre de *Conferencia nacional de instituciones locales*.

Se compondrá de una mayoría de representantes locales y de parlamentarios, representantes de las administraciones, representantes de la función pública local, personalidades cualificadas.

250. Los representantes locales serán designados, en cada región, a razón de uno por región, por un colegio especial formado únicamente por los consejeros regionales que representen a las colectividades locales. De esta forma estará representada la diversidad geográfica y política del país.

251. La primera función de esta institución se resiste a ser definida fácilmente en términos jurídicos. Con poca modestia diríamos de buen grado que la Conferencia habrá de hacer permanentemente lo que nosotros hemos intentado hacer durante seis meses: zambullirnos en el «mundo del silencio» que es la administración, sacar a la luz los problemas, concebir soluciones, inducir a imaginar. Seguir también, sin interrupción, el proceso de aplicación de una reforma en marcha, desbaratar las astucias de la historia, en todo caso ponerlas al día. Será el vigilante de la descentralización.

252. En lo que se refiere a los asuntos financieros, esta institución de vigilancia deberá adquirir el carácter de autoridad indiscutible. Es una instancia que centraliza todos los datos, permitiendo así seguir la evolución de la fiscalidad, la inversión, el endeudamiento y la tesorería de las colectividades locales.

253. Sobre este último punto en particular, la Conferencia nacional podrá zanjar definitivamente un viejo contencioso. Esta determinará el saldo neto entre la masa de «fondos libres» de las colectividades, administrados por el Tesoro y los adelantos sobre los «céntimos» (24) que reciben las colectividades del Tesoro. Recomendamos que se declare competente a la Conferencia para decidir, en favor de las colectividades, sobre el empleo de los intereses que el Estado desembolsará para remunerar ese saldo neto.

---

(24) Ver nota 17.

254. En los asuntos referentes al personal comunal, creemos que la Conferencia resolverá la dificultad que hemos planteado más atrás (§ 189): cómo definir unas reglas generales de gestión de personal sin encomendárselo al Estado. En el seno de la conferencia es posible una gestión nacional no estatal, dentro del respeto a unos principios establecidos por el Estado.

La Conferencia, en particular, podrá garantizar el empleo del personal directivo de las colectividades, y cuidar eventualmente de su nueva clasificación, (cf. más adelante § 184).

La Conferencia asumirá normalmente la tutela del centro de formación de la función pública comunal.

255. Para el ejercicio de sus atribuciones en materia de personal, la Conferencia deberá funcionar con una composición diferente, garantizando la representación normal de las organizaciones sindicales.

256. La Conferencia, naturalmente, se expresará con entera libertad. Pero habrán de organizarse consultas, de forma regular, entre ella y el Estado sobre ciertas materias:

- la tasa de crecimiento de la participación en los ingresos del Tesoro que nutre las dotaciones generales,
- las fórmulas de reparto de estas dotaciones,
- las normas relativas a la fiscalidad local,
- las normas relativas al régimen de préstamos,
- los principios referentes a la gestión del personal comunal,
- las leyes generales relativas a la organización y competencias de las colectividades,
- la definición de las políticas contractuales,
- el plan.

El Gobierno, por otro lado, tendrá siempre la facultad de solicitar el parecer de la Conferencia acerca de cualquier proyecto o proposición de ley, o proyecto de texto reglamentario, relativo a la administración local.

257. Cada año la Conferencia elaborará un «estado de situación» sobre la administración local y sobre la marcha de la reforma. Tras su publicación se organizará una reunión anual entre la Conferencia y las administraciones del Estado.

258. Desde el momento en que esta institución exista, tal como la hemos diseñado, dispondrá de un conjunto de datos y medios de estudio que deberían ponerse a disposición de todas las colectividades locales.

La Conferencia nacional no se convertirá en ningún caso en un órgano de tutela. Salvo para la recogida de informaciones estadísticas, no mantendrá relaciones con una colectividad individualizada mientras ésta no lo solicite.

Pero estamos convencidos de que esta institución, adecuadamente impulsada, contará dentro de sí misma con todos los medios necesarios para llegar a ser la más eficaz y la más solicitada por los «consejos de gestión municipal».

259. Órgano ligero, sencillo de constituir —y puede serlo desde que una simple ley lo instituya—, la Conferencia nacional de instituciones locales debe, desde mañana, desde que el Estado se lo proponga, ser capaz de aconsejarle.

## CAPITULO V

### ¿Y después?

260. Cuando todo esto se lleve a cabo quedará mucho por hacer, pero todo parecerá más fácil porque todo el paisaje habrá cambiado ya. La descentralización habrá llegado a constituir un movimiento.

### EL ESTADO HABRÁ CAMBIADO

261. El Estado habrá cambiado mucho. Se habrá acostumbrado a actuar sin el cofrecito de las subvenciones sectoriales, sin el dudoso placer de la operación puntual. Cuando defina una acción política habrá aprendido a preguntarse qué eco encontrará en la iniciativa local en lugar de lanzar circulares sin medios o distribuir medios sin inspiración. Dudará menos de la capacidad de los representantes locales para llevar a buen término lo que emprendan. Comenzará a verse como el organizador de la descentralización. El Estado habrá comprendido al fin que su propio interés reside en mantenerse dentro del círculo de su

responsabilidad general frente a la nación; una responsabilidad que los franceses no discuten.

262. Ahora bien, el deber esencial del Estado hoy día, que es el de mantener a la nación una y fuerte, exige dar a su acción milenaria una dimensión social.

El Estado ha construido la unidad y la fuerza de Francia a través de su propia fuerza y de su propia unidad. Puesto que nuestra sociedad moderna ya no existe completamente por sí misma, el Estado debe hoy consolidar la unidad y la fuerza enraizándola en la sociedad, reduciendo a nivel de sociedad el tamaño de las células de unidad, de las células de poder, y reduciéndose así él mismo en sus funciones, con la misma voluntad, la misma tenacidad, la misma paciencia que ha puesto en atraerlo todo hacia sí. Si la reforma, aunque fuese más limitada de lo que nosotros la hemos descrito aquí, se concibe y presenta como el movimiento inicial de un largo camino, entonces el Estado habrá cambiado, en efecto: y todo ello para cumplir mejor su deber de Estado.

#### LOS REPRESENTANTES HABRÁN CAMBIADO

263. Los representantes habrán cambiado mucho. Y es posible incluso que esta expresión (25) parezca desusada, en tanto que es significativa de un sistema en que la democracia local a menudo funciona demasiado vacía; un sistema en que se sabe *por quién* se es elegido sin saber a ciencia cierta *para qué* se es elegido; un sistema en que el origen es, a la postre, más importante que la función. Los representantes locales seguirán siendo, sin duda, esos «tribunos de la plebe» que expresan sus aspiraciones o sus necesidades; seguirán encontrando en sus propios poderes la forma de satisfacer a numerosos ciudadanos. Pero también habrán de ser responsables.

264. La afición por actuar, cuyo renacimiento entre los representantes locales es tan patente desde hace una veintena de años y ha conducido a hacer tantas cosas, encontrará en la reforma su propio campo de expansión. Atrevámonos a decirlo: su recom-

(25) Se refiere al término *élus*, que hemos venido traduciendo como «representantes» (nota del traductor).

pensa. Y también su prueba, pues una responsabilidad menos difusa será más exigente, más pesada de llevar: se la someterá a juicio. Pero raros serán los que se sustraigan a esta exigencia.

Por eso la incitación a la responsabilidad dará resultado: los representantes locales se consagrarán más a las cuestiones locales y menos a las discusiones nacionales. Se acostumbrarán a trabajar juntos más allá de las fronteras de partido. Podrán encontrar en el ejercicio de una sola función el sentimiento de realización personal que perseguían en vano con la acumulación de mandatos.

265. Aunque todo esto no esté claro todavía y el ámbito de sus tareas sea aún estrecho, estamos convencidos de que se habrá franqueado un umbral que ya no se podrá traspasar de nuevo; ese umbral, que ningún texto jurídico define, pero que se halla en las mentalidades. Los responsables se ocuparán de impedir que lo que han adquirido se desvirtúe en su sentido general o se les arrebatase por partes. Por primera vez experimentarán la impresión de que, en virtud de los mecanismos esenciales de la reforma, disponen de los medios personales y colectivos de hacer respetar esa voluntad. Querrán extender sus tareas, y se encontrarán dentro de un sistema en que esa extensión tendrá sus vías prefijadas, será objeto de un debate razonable y no obligará a la apertura de un nuevo proceso.

266. Por lo demás, la reforma habrá sido obra suya: si aquélla les cambia será porque ellos mismos han querido cambiar. Constituir las mancomunidades, definir sus objetivos y sus medios obligará a todos —representantes y Estado— a poner todas las cartas sobre la mesa. La clarificación de las responsabilidades resultará tanto de este proceso dinámico como de las definiciones jurídicas; o, más bien, será la gestión de los hombres la que dé validez a las normas.

#### LOS FRANCESES HABRÁN CAMBIADO

267. Por último, los franceses habrán cambiado mucho. Serán menos «administrados» y más «ciudadanos». Por el simple hecho de que la administración se habrá tornado más inteligible, que las responsabilidades políticas que han de conducir aparecerán

bien claras, verán iluminarse ante sus ojos —o, mejor, abrirse por primera vez— el campo de sus propias responsabilidades. Si los franceses se convencen de que, en efecto, ellos se administran libremente, mediante las instituciones del Estado o tal o cual autoridad local, algo habrá cambiado de manera irreversible. Las verdaderas revoluciones son lentas, y todas sus consecuencias no se habrán de manifestar en un día; pero, de entrada, los franceses caminarán por la vía de la unidad social: pues en el ámbito de una ciudad, bajo el cielo de una comarca, lo que se propone a los hombres, a través de la múltiple diversidad y más allá de todo conflicto, es la imagen de su unidad. En sus ciudades y en sus campos, reorganizados de tal forma que les sea posible hacerse cargo de sus destinos en ese plano, los franceses podrán lograr, por fin, que esa imagen —ya alterada o amenazada con frecuencia— inspire un proyecto concebido en común, realizado en común, a través del cual la sociedad vivirá mejor en común.

Así les será dado confiar en evadirse de su incesante vaivén entre la pasividad y la contestación. Así podrá atenuarse la desafortunada conciencia de tanto hombre de ciudad y la impresión de abandono de tanto campesino.

268. Los franceses habrán cambiado, pero con una condición: que hagan suya la reforma. Que ésta, proyecto del Estado, proyecto de los representantes, sea también un proyecto de los franceses. ¿Cómo cimentar un resurgimiento de la democracia si no se funda en el pueblo? La reforma quedará enredada en sus innumerables dificultades si no existe un vasto movimiento que arrastre reflexiones y voluntades más allá de las técnicas y de los intereses.

Cómo hacer nacer este movimiento, cómo unir a los franceses en una empresa colectiva en que su unidad encuentre también nuevas oportunidades, esto no era asunto de nuestra Comisión. Lo único que podemos decir es, en primer lugar, que el interés de los franceses sólo se despertará con un plan bastante amplio, completo y simple; y por esto hemos querido señalar alguna ambición, incluso para una primera etapa. Y, además, que el método que proponemos ofrece ocasiones para una asunción de responsabilidad nacional: en el momento de definir los principios fundamentales inscritos en la constitución; y en el momento en

que, en toda Francia se trace el diseño de los territorios del destino colectivo.

269. Estado, representantes, ciudadanos. Con estos jugadores, renovados en la imagen que ellos tienen de sí mismos, se podrá entablar una nueva partida. Ellos querrán ir, por sí mismos, hacia una segunda etapa. Describirla sería aventurado. Sólo pueden fijarse algunas indicaciones.

#### LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

270. Las instituciones evolucionarán, y esta evolución no será necesariamente uniforme: la dinámica no será la misma en todos los casos. Nosotros en particular creemos que esa dinámica impulsará la lógica comunitaria más de prisa y más lejos en las grandes ciudades, mientras que a otros niveles las instituciones seguirán siendo más claramente las propias de una federación de comunas. De todas formas, la Conferencia nacional observará permanentemente estas evoluciones. Con su vigilancia, mantendrá en el Estado el espíritu de reforma.

271. Consideramos que una evolución probable y deseable consistiría en la introducción del sufragio universal en el plano de la mancomunidad. Pero la forma de llevar esto a la práctica podrá ser diversa: elección directa del síndico en las mancomunidades comunales ordinarias; elección directa del consejo en las mancomunidades urbanas. Esta divergencia nos parece a la vez natural y justificada.

272. La elección del síndico de las mancomunidades comunales por sufragio directo se hará por absorción, si se nos permite la expresión, de la elección cantonal. En efecto, la coexistencia del consejero general, elegido en los cantones por sufragio directo y del síndico, elegido por sufragio universal como consejero municipal, pero designado para sus funciones mediante un escrutinio doblemente indirecto, crea una situación que no puede ser definitiva. Puede pensarse que el acercamiento de las funciones será preparado por la práctica generalizada de la unión personal: el síndico será elegido para el consejo general, o el consejero general será elegido como síndico. Entonces los dos papeles vendrán a fundirse en uno solo; el síndico será elegido por su-

fragio universal directo y representará a la mancomunidad comunal en el consejo general. Esto ha de suponer, por supuesto, la reforma del mapa cantonal, su alineamiento sobre el mapa de las mancomunidades.

273. Advirtamos que esta elección del síndico por sufragio universal no modificará el carácter federal de las mancomunidades, evidenciado esencialmente por el modo de elección del consejo. Esto significaría solamente la sanción de su buen funcionamiento.

274. En las grandes ciudades, la costumbre de vivir en común permitirá a las comunas pensar, sin dramatismos, en el paso a la elección del consejo por sufragio directo. En estas metrópolis habrá bastante que hacer, lo suficiente para ocupar a dos consejos elegidos a niveles diferentes, con tal que sean elegidos para tareas diferentes. Esto permitiría también que en el consejo general tengan asiento, para representar a estas aglomeraciones, elegidos directos de la población.

#### ¿DEPARTAMENTO, REGIÓN U OTRA COSA?

275. En el plano del departamento, estas evoluciones tendrán consecuencias importantes. Permitirán reequilibrar con agilidad la composición del consejo general entre sectores rurales y urbanos.

La revisión del mapa cantonal parece imposible hoy, porque daría la justificada impresión de que se quiere sacrificar a los débiles; pero mañana, para unas mancomunidades sólidas y activas, parecerá de especial importancia que éstas estén representadas en el consejo general por su cabeza, y se aceptarán las consecuencias de ello.

276. La representatividad demográfica será mejorada, pero; sobre todo, la naturaleza de la representación habrá cambiado: el consejo general se habrá convertido en un centro de reunión de ejecutivos locales.

Desde sus orígenes no se sabe a ciencia cierta si el consejo general es una «asamblea departamental» o una reunión de mandatarios cantonales. Y, según los sujetos, el clima, es a veces una cosa y a veces la otra.

La situación que está en germen en la creación de las mancomunidades y que nacerá con la elección directa de su ejecutivo, nos parece clara y sana.

277. Con todo, comporta un riesgo: el riesgo de ver al consejo general debilitarse al ser una simple reunión de responsables de las mancomunidades, tentados a limitarse a repartir equitativamente entre ellos el tesoro de una fiscalidad y de una dotación del Estado. Creemos que será preciso encontrar una contrapartida institucional. Dentro de este movimiento de búsqueda, la cuestión del ejecutivo departamental hallará una solución conforme a una democracia sin reticencias y que no amenace a un Estado sin complejos. Pero las mentalidades no están maduras todavía para plantear útilmente estos problemas. El porvenir resolverá.

278. Es también el porvenir quien podrá resolver otro problema: con unas mancomunidades bien sólidas, el actual departamento podría mostrarse como un marco demasiado estrecho, y el reparto de tareas entre él y la región, como una pesadez artificial e inútil. Pero la acumulación de tareas en el plano de la región alejaría demasiado la administración especializada de los ciudadanos. De hecho nosotros creemos que, si madurara esta reflexión, conduciría no a la elección entre departamento y región, sino a su fusión; en tal caso sería preciso abrir otra vez el debate sobre la mejor circunscripción posible. Y se advertiría, sin duda, que aquélla es de un tamaño intermedio entre nuestros departamentos y nuestras regiones y, por lo demás, no necesariamente homogénea.

279. En realidad, estas alternativas que acabamos de considerar respecto a la naturaleza de la colectividad departamental, respecto a una fusión entre el departamento y la región, dependerán de los repartos que se efectúen en materia de competencias.

#### LA EVOLUCIÓN DE LOS REPARTOS DE COMPETENCIAS

280. Si dentro de diez años la descentralización se estanca, si no va más lejos de las tareas que hemos definido, es decir de los nueve décimos del campo municipal, entonces no se plantearán cuestiones importantes. Habrá que acomodarse a un consejo

general-club, a una región ligera, y a su coexistencia. Pero si se tiene la intención de que, por ejemplo, el servicio público de la educación sea efectivamente descentralizado, de que los servicios agrícolas, la acción sanitaria y social, la construcción, pasen masivamente bajo la autoridad de elegidos responsables, entonces las instituciones evolucionarán; y esta evolución se dirigirá seguramente hacia un reforzamiento de la capacidad ejecutiva, cuyas formas no podemos prever, y sin duda hacia una fusión de esas dos instituciones.

281. Es nuestro deseo que, de la forma más rápida posible, la responsabilidad local ocupe todo el campo posible de la descentralización. Estamos convencidos de que esto no se llevará a cabo en ningún caso como lo podríamos prever hoy, y, por consiguiente, es de buen proceder contenerse en anticiparlo. Nuestra apuesta es que los jugadores, curtidos, tranquilos y apasionados por el camino recorrido durante la primera etapa, no colgarán la mochila. Al descubrir un nuevo paisaje tendrán ganas de ir a explorarlo.

282. Hace casi doscientos años, en 1789, las asambleas de parroquia de la bailía de Guerande redactaban su cuaderno de reclamaciones. Compuestas por gentes prácticas, no se perdieron en generalidades ni en detalles. Elaboraron una lista de diez reformas. La revolución que siguió —o lo que siguió a la revolución— les dio satisfacción en todos los puntos, salvo en uno: «la reunión de varias parroquias en un distrito». Creemos que es hora ya de hacerles justicia. Pero esto sería más difícil quizá que una revolución.

**Extracto del discurso pronunciado en Nancy por Valéry Giscard D'Estaing acerca de la reforma de las colectividades locales, el 25 de noviembre de 1976**

El esfuerzo multiseccular de centralización ha permitido a la democracia nacional encontrar un asiento seguro. Ahora debe ser equilibrado mediante un vigoroso esfuerzo de descentralización que refuerce la democracia local. El general De Gaulle ha reformado nuestras instituciones nacionales. Esta gran obra ha de proseguirse con la reforma de las instituciones locales.

Francia mantendrá su unidad reconociendo su diversidad local. La democracia francesa conservará su vitalidad fortaleciendo sus raíces locales. El Estado preservará su dignidad si la democracia local se afirma.

Por eso estimo necesaria una reforma de las colectividades locales. No un revoque precario, ni un barniz de falsas apariencias, sino una reforma de conjunto. Una reforma que les permita, señoras y señores representantes locales, asumir plenamente y desarrollar unas responsabilidades que son suyas.

El Estado debe ceder sin añoranza a las colectividades locales una gran parte de las competencias que hoy ejerce en los terrenos relativos al marco de la vida cotidiana, ya se trate del medio ambiente y del urbanismo, del habitat, de los transportes o de la acción social.

Las colectividades locales, para ejercer estas nuevas competencias, han de disponer de poderes distintos de los del Estado. Verdaderos poderes que no estén obstaculizados por tutela alguna.

A esta transferencia de poderes del Estado a las colectividades locales debe corresponder una transferencia de recursos. Una transferencia clara. La subvención, operación por operación, hay que sustituirla por la dotación global, servida regularmente con criterios claros.

La comuna, las comunas asociadas, el departamento, han de disponer cada uno de una fiscalidad propia, con objeto de que los contribuyentes puedan saber claramente dónde van sus impuestos. Con objeto de que los representantes locales puedan hacer evolucionar esta fiscalidad como lo juzguen necesario.

Las colectividades locales han de tener acceso a fuentes de financiación y de préstamo simples, unificadas y adaptadas a las acciones que emprendan.

Los representantes locales desean ser responsables de comunidades vivas y fuertes.

Las comunas actuales, en su nivel, pueden responder, con mucha frecuencia mejor que nadie, a las preocupaciones inmediatas de los ciudadanos y a sus aspiraciones. Las más pequeñas son a menudo las más grandes en esta misión.

Guardémonos de romper o de hacer más frágil el precioso lazo que une en numerosas comunas de Francia a ciudadanos y responsables. Acrecentemos, en cambio, el papel de las actuales comunas para que puedan arreglar los asuntos de la vida corriente de los ciudadanos en las mejores condiciones; para que ofrezcan un «servicio comunal máximo».

Pero, para ciertas actividades y servicios públicos que afectan a un vasto territorio, todos nosotros sabemos, todos ustedes saben, que es indispensable una organización adaptada. Los numerosos sindicatos intercomunales que se crean entre las diferentes comunas para poner en marcha y administrar en común un gran equipamiento, como lo es una estación depuradora de aguas o una planta de tratamiento de basuras, lo testimonian.

Hay que llegar más lejos. Para preservar la independencia de las comunas, más vale la solidaridad entre comunas que la dependencia de la administración del Estado. Así, las nuevas competencias que las comunas reciban del Estado deberían ejercerse mediante la cooperación de las comunas, en un marco y con unos medios adaptados. La tarea de definir estos nuevos territorios de cooperación y de solidaridad deberá corresponder naturalmente a los solos representantes locales y nacionales.

Los representantes locales han de disponer así de un nuevo campo de responsabilidades con nuevas competencias, con nuevos medios. Han de tener la posibilidad de crear por sí mismos comunidades humanas aptas para llevar a cabo con eficacia y economía algunas grandes actividades de interés intercomunal.

El desarrollo de las responsabilidades locales, cuyas líneas maestras acabo de esbozarles, es una reforma importante para Francia, una reforma que puede significar una tranquila revolución.

#### **Extracto de una alocución pronunciada en París el 3 de diciembre de 1976 por Olivier Guichard**

Nuestro informe es un elemento en la reflexión que, individual o colectivamente, como ciudadano, representante, funcionario, parlamentario o ministro, todos realizan sobre la situación de la democracia local.

Concurren varios elementos para acelerar esta reflexión, para obligarla a desembocar en la acción y, por consiguiente, a tener en cuenta lo concreto. La situación financiera y, en particular, la situación fiscal de un número creciente de comunas. La aparición en nuestro pueblo, de manera cada vez más perceptible, de una confusa reacción de saturación cara a la administración. Las elecciones, que llevan al candidato a preguntarse en qué marco habrá de asumir sus responsabilidades de elegido y qué responsabilidades, qué compromisos puede asumir verdaderamente en el marco actual. Y, en fin, la voluntad, claramente afirmada por el Jefe del Estado, de modificar el equilibrio de las tareas administrativas entre el Estado y las autoridades locales elegidas y de eliminar, por encima de todo, la confusión existente al respecto.

Así, en tres o cuatro años, no más, ha madurado una situación que, en el sentir de todos, hay que conducir a su *desenlace*. El informe de nuestra Comisión puede servir para ello.

No hemos hecho una obra original, y me alegro. Estoy convencido de que cualquier grupo de representantes trabajando durante ocho meses, con medios de investigación, situándose cara a los hechos, con el gusto por lo nuevo y el sentido de lo posible, hubiera llegado más o menos a nuestro resultado. Puede dudarse de tal o cual solución, de tal o cual fórmula, pero no creo que haya muchas otras maneras de *plantear* los problemas, si se quieren plantear y tener ocasión de arreglarlos *todos a la vez*.

Todos a la vez: esta es en realidad la única originalidad que podríamos invocar. Ha habido comisiones sobre las finanzas locales, pero su imaginación estaba un poco bloqueada por el hecho de que reflexionasen bajo la traba de las estructuras actuales. Ha habido trabajos sobre las estructuras: pero parecían un poco gratuitos desde el momento en que se mantenía fuera de su alcance la cuestión de las finanzas y de los poderes. Y, a decir verdad, se ha reflexionado poco sobre el reparto de poderes. Lo que nosotros hemos aportado es la posibilidad de llevar a cabo una penetración real en el tema, porque hemos propuesto un dispositivo coherente.

Acerca de nuestro trabajo, quisiera hacer dos precisiones. Para mí no sería en absoluto necesario tocar las instituciones si no estuviera justificado, ante todo, por la verdadera revolución finan-

ciera que deseamos todos. Y justificado además por la voluntad de sustraer poderes a la administración del Estado, a fin de encomendarlos a autoridades elegidas. Para disponer de masas financieras que permitan la globalización y, por tanto, la libertad de arbitrar, de concebir y de actuar, es preciso que la mayor parte de las comunas coopere. Para que las comunas puedan hacerse cargo totalmente de la ordenación local —lo mismo en las aglomeraciones urbanas que en la comarca rural— es preciso que, en su mayor parte, cooperen. En cuanto a esta modificación de estructuras, creo que la hemos querido lo más modesta posible. Incluso hay que hablar de modificación, puesto que decimos: conservemos nuestras instituciones municipales tal como son; son buenas. Y conservemos las *formas* de cooperación intercomunal que han dado prueba de su validez: el SIVOM, aunque lo llamemos de otra forma, y la mancomunidad urbana.

Todo lo que pedimos en realidad es que este movimiento espontáneo de la cooperación comunal se generalice bastante para que el Estado pueda poner en marcha, en todo el territorio, los mecanismos financieros globales y descentralizar poderes sustantivos, bien en las comunas, bien en unidades de cooperación comunal suficientemente sólidas.

En cuanto a la manera de concebir estas unidades de cooperación —y ésta es la última precisión que quisiera hacer— nos ha movido un inmenso pragmatismo. Hemos rechazado cualquier criterio «objetivo» —población, territorio, riqueza, naturaleza de los equipamientos—. No hemos fijado objetivos cuantificados. El único criterio verdadero es el de querer vivir en común... o, al menos, reconocer que no se puede vivir con plenitud más que en común. El método ha de ser necesariamente el del acuerdo, un acuerdo que tendrá que acabar naturalmente en una votación parlamentaria. El resultado debería ser una amplia diversidad de poblaciones, de recursos, de territorios, pero en todo caso una suficiente capacidad de actuar.

COMPOSICION DE LA COMISION \*

*Presidente*

**OLIVIER GUICHARD:** Diputado. Alcalde de la Baule. Consejero general de Loire-Atlantique. Presidente del Consejo regional de Pays de la Loire.

*Miembros*

**JACQUES BRACONNIER:** Senador. Alcalde de Saint-Quentin. Consejero general de Aisne. Consejero regional de Picardie.

**JACQUES CARAT:** Senador. Alcalde de Cachan. Consejero general de Val-de-Marne.

**FRANÇOIS DELMAS:** Alcalde de Montpellier. Consejero general de Hérault. Consejero regional de Lanquedoc-Roussillón.

**HENRY FRÉVILLE:** Senador. Alcalde de Rennes. Vicepresidente del Consejo general de Ille-et-Vilaine.

**JEAN LAPORTE:** Prefecto honorario.

**MARCEL LUCOTTE:** Senador. Alcalde de Autun. Consejero general de la Côte-d'Or. Consejero general de Bourgogne.

**ROBERT POUJADE:** Alcalde de Dijon. Consejero general de la Côte d'Or. Vicepresidente del Consejo regional de Bourgogne.

**JEAN STEIB:** Alcalde delegado de Hourbourg-Whir. Consejero general de Haut-Rhin. Vicepresidente del Comité económico y social de Alsace. Presidente de la Cámara de Agricultura de Haut-Rhin.

**JEAN VILMAIN:** Alcalde de Espinal. Presidente del Consejo general de Vosgues.

**JEAN WALINE:** Consejero de la Mancomunidad urbana de Strasbourg. Miembro del Comité económico y social de Alsace. Profesor agregado de Derecho público.

*Relator general*

**JEAN PHILIPPE LECAT:** Consejero general de la Côte-d'Or. Consejero regional de Bourgogne.

\* En el momento del nombramiento.