

Resumen

En los últimos veinte años, ha tenido lugar en Francia un profundo cambio en la composición y funcionamiento de sus administraciones e instituciones públicas. El proceso descentralizador, impulsado decididamente en 1982, aunque larvado décadas atrás, ha supuesto una reorientación definitiva en las tareas, funciones y competencias de las distintas colectividades territoriales, todas ellas ancladas en una nueva concepción de las políticas de ordenación del territorio y desarrollo local. A su vez, la cooperación entre municipios, particularmente necesaria, original y desarrollada en Francia, está siendo un motor extraordinariamente dinámico que, junto al creciente protagonismo de las regiones, convierten al conjunto de la Administración territorial en un «agente económico» clave en el desarrollo del país vecino.

Palabras clave: Francia, administraciones territoriales, municipios, regiones.

Abstract

In the last twenty years a profound change has taken place in France in the composition and working of the public administration and institutions. The decentralizing process, firmly set in motion in 1982, although germinated many years before, has meant a decided reorientation in the tasks, functions and powers of the different local authorities, all of which are founded on a new conception of land use management and local development policies. In turn, cooperation between municipalities, particularly necessary, original and developed in France, is proving to be an extraordinarily dynamic driving force which, combined with the increasingly important role of the regions, makes local government as a whole a key «economic agent» in French development.

Key words: France, local government, municipalities, regions.

JEL classification: H70.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA LOCAL FRANCÉS

DE UN CENTRALISMO EXCESIVO A UNA DESCENTRALIZACIÓN CONTROLADA

M^a Mercedes SANZ GÓMEZ

Universidad de Castilla-La Mancha

I. INTRODUCCIÓN

FRANCIA sigue conservando frente al resto del mundo la imagen de un país fuertemente centralista. Percepción errónea si se analiza la evolución política y administrativa de los últimos dieciocho años. La actual Administración francesa es el resultado de una larga historia que se remonta a la Edad Media, y cuya evolución ha dependido siempre del poder establecido.

La Revolución de 1789 creó un nuevo marco jurídico y territorial cuyos fundamentos siguen estando vigentes. Napoleón utilizó la estructura territorial surgida de la Revolución con el fin de ejercer un férreo control sobre los poderes locales, no existiendo, por tanto, democracia local alguna. Fragmentar el territorio, hasta el extremo de constituer 44.000 municipios, era para el Estado un medio de limitar, e incluso impedir, el resurgimiento de los poderes locales. Esta fuerte tendencia centralizadora persistió durante más de siglo y medio. Hasta la Constitución de 1946 no se reconocieron jurídicamente tres tipos de colectividades territoriales: departamentos y municipios, cuyo origen se remonta a la Revolución, y territorios de ultramar. Sin embargo, la autonomía de estas entidades era muy reducida.

Esta breve referencia histórica pone de manifiesto que en Francia los cambios políticos han propiciado a menudo reformas en la Administración territorial. Más recientemente, la elección de un presidente de la República y de una Asamblea

de izquierdas, en 1981, inició un proceso descentralizador sin precedentes que, en lo esencial, no ha sido cuestionado con posterioridad.

¿En qué ha consistido el proceso descentralizador?

- En el traspaso de competencias desde el Estado hacia las colectividades de niveles territoriales inferiores: región, departamento y municipio.

- En la descentralización de los servicios del Estado, con el fin de facilitar el ejercicio de las competencias por parte de las colectividades locales, correspondiéndole al Estado central una función de control.

- Y, finalmente, en la transferencia de medios fiscales y financieros a las mencionadas colectividades.

Una particularidad del proceso descentralizador en Francia es su estrecha vinculación con la evolución de la situación económica. Así, la reforma de 1982 es, por una parte, resultado de la propia voluntad política de iniciar y desarrollar un proceso de tal naturaleza y, por otra, de la crisis económica y financiera de principios de los años setenta, ya que el Estado no podía, por sí solo, garantizar y fomentar el crecimiento económico y el empleo.

Además, fenómenos tales como la concentración urbana, con los costes y los problemas sociales que conlleva, la extensión de las ciuda-

des hacia los espacios rurales circundantes, así como la desertificación de ciertas zonas rurales, permiten explicar el hecho de que fuera el propio Estado, junto a las colectividades territoriales, el que promoviera un desarrollo «ascendente», completamente novedoso en el diseño de la política económica francesa.

En este trabajo no pretendemos abordar todos los temas mencionados, sino tan sólo analizar la estructura territorial francesa resultante del proceso descentralizador, de las políticas de desarrollo local y de ordenación del territorio. No entraremos, por tanto, a considerar ni a valorar los problemas fiscales y financieros derivados de dicho proceso. Por ello, tras una breve pero necesaria referencia histórica, que nos permita conocer mejor la ruptura con el pasado que supuso la reforma de 1982, nos referiremos al modo en que se ha llevado a cabo la descentralización, estrechamente vinculada con la política de ordenación del territorio.

II. LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES FRANCESAS, O EL PESO HISTÓRICO DE LA REVOLUCIÓN DE 1789

El proceso descentralizador en Francia no ha sido el resultado de un modelo teórico, diseñado y decidido a priori, sino que, por el contrario, ha sido el fruto de una larga y controvertida evolución histórica. ¿Cómo se puede presentar un breve análisis de la misma? Referirnos cronológicamente a los avances y retrocesos sucesivos que han tenido lugar puede resultar poco ameno para el lector interesado. Si, por el contrario, optásemos por considerar periodos de referencia más amplios, nos arriesgaríamos a ofrecer

una visión excesivamente simplificada de los acontecimientos.

Hemos optado por un método intermedio, consistente en retener tres fechas que son, a nuestro juicio, fundamentales: 1789, 1830 y 1946, años en los que se produjeron importantes avances en la autonomía de las entidades locales.

1. El difícil equilibrio centralización-descentralización: 1789-1830

Los últimos años del siglo XVIII y las primeras décadas del siglo XIX constituyen el origen y la primera etapa de la descentralización francesa. Periodo caracterizado por la dificultad de compatibilizar la voluntad de conceder una relativa autonomía a los burgos, parroquias y ciudades con la de crear una Administración uniforme y racional, capaz de hacer ejecutar y controlar el cumplimiento de las leyes. La voluntad descentralizadora de la Revolución fue aniquilada años más tarde por las necesidades surgidas de ella.

1.1. *Los vaivenes revolucionarios*

Las ideas que inspiraban las reformas de la Revolución de 1789 eran las siguientes:

- Aproximar la Administración a los administrados (cada administrado debía poder acceder al lugar principal en un día a caballo).
- Unificar la Administración, suprimiendo las circunscripciones «feudales».

Sin embargo, por motivos esencialmente políticos (guerra civil en Vendée, invasiones extranjeras), a partir de 1792 tuvo lugar una vuelta a la centralización, surgiendo así la oposición entre «jacobinos» (ad-

versarios de la descentralización) y «girondinos» (partidarios de la misma).

a) La nueva división territorial

En la famosa noche del 4 de agosto de 1789, que puso fin a los privilegios y derechos feudales, se pronunció la unidad administrativa del Reino. Se llevó a cabo una reforma global del territorio con la finalidad de consagrar definitivamente la unidad nacional. A tal efecto, se propusieron dos proyectos:

- El proyecto Thouret, con un plan estrictamente geométrico de división del territorio en 80 departamentos, además de París, de 18 leguas de lado, compuesto cada uno de ellos por 9 distritos y divididos a su vez en 9 cantones.

- El proyecto presentado por Mirabeau, opuesto a la extrema racionalidad del proyecto Thouret, proponía dividir a Francia en 120 departamentos, basándose en la estructura municipal, las ciudades y los pueblos.

La Asamblea Francesa adoptó el modelo de Mirabeau, dividiéndose el país en 83 departamentos compuestos, a su vez, por distritos (de 6 a 9), cantones y municipios. Se constituyeron 44.000 municipios, todos ellos con la misma organización con independencia de su tamaño. El elevado número de municipios y la excesiva fragmentación que sufre Francia en la actualidad, se debe al hecho de haber respetado la división territorial existente en el Antiguo Régimen. A pesar de la evolución histórica y, sobre todo, del éxodo rural, de la incapacidad de algunos municipios para asegurar unos servicios mínimos, y de la concentración urbana que tuvo lugar durante los siglos XIX y XX, los límites municipales han variado muy poco desde entonces. Contradicción ésta que constituye la especificidad administrativa francesa.

Siguen existiendo en Francia alrededor de 36.700 municipios, lo que equivale al número de municipios del resto de países de la Unión Europea de 11 miembros. El tamaño medio de un municipio francés (1.500 habitantes) es cinco veces más pequeño que el nivel medio europeo. Aproximadamente la mitad posee menos de 350 habitantes, en tanto que 900 municipios, superiores a 10.000 habitantes, agrupan más de la mitad de la población. Más del 50 por 100 de la población vive en el 2 por 100 de los municipios, y el 80 por 100, sobre el 20 por 100 del territorio. Estas cifras explican el desarrollo y proliferación de distintas fórmulas asociativas entre municipios, promovidas siempre por el propio Estado.

A diferencia del municipio, el departamento surge en 1789 como un nivel adicional de la Administración del Estado, más que como una simple agrupación de habitantes. La división departamental se realizó a partir de las antiguas provincias, atribuyéndose a los departamentos nombres de ríos, afluentes y montañas que los atraviesan o que ocupan una parte de su territorio. La configuración de los distritos y cantones se realizó de la misma manera. En tanto que los primeros constituían la base sobre la que se asentaba una Administración, los segundos no eran más que una simple división electoral para elegir a los diputados. En la actualidad, los cantones mantienen esta misma función, es decir, la elección de los miembros del Consejo que administra el departamento.

En el interior de los departamentos y de los distritos, una institución deliberante, el Consejo General (nombre que se mantiene hoy para el departamento), designaba un órgano colegiado encargado de aplicar las decisiones adoptadas. En el municipio existía igualmente un Consejo General compuesto de «notables» y el Consejo Municipal (nombre actual). A la cabeza del municipio se hallaba el alcalde, órgano

ejecutivo elegido directamente por los ciudadanos.

Las competencias de los municipios y departamentos no eran, sin embargo, las que corresponden a colectividades descentralizadas. Los departamentos administraban los intereses locales en nombre del Rey, en tanto que los municipios gestionaban los asuntos municipales y aquellos relacionados con la administración general del Reino.

En definitiva, la descentralización surgida de la Revolución era prácticamente inexistente. Sus únicos objetivos eran las divisiones territoriales (que han evolucionado muy poco) y las denominaciones de las asambleas encargadas de administrarlas (Consejo General en el caso del departamento y Consejo Municipal para los municipios).

b) La vuelta a la centralización: el debate «jacobinos»-«girondinos»

La Convención (1792-1795), que ostentaba prácticamente todos los poderes, desconfiaba de las asambleas locales y, sobre todo, de las asambleas departamentales, juzgadas en algunas ocasiones como «federalistas» y en otras como «monárquicas». La centralización política y la represión contra los girondinos estuvo acompañada de una «centralización administrativa jacobina». El Directorio (agosto de 1795) restableció las administraciones departamentales, suprimió los distritos y nombró representantes del poder ejecutivo en los departamentos. Seguía existiendo un fuerte centralismo, si bien el departamento desempeñaba un papel intermedio entre los municipios y el Estado, que mantiene en la actualidad.

1.2. El centralismo napoleónico

El régimen instaurado por Napoleón Bonaparte reordenó las dis-

tintas tendencias centralizadoras de la Revolución y definió los principios políticos que se aplicarían durante todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. En resumen, la disposición principal fue la creación de la figura de los prefectos como representantes directos del Estado, a los cuales les correspondía en exclusividad la función de administrar. Por el contrario, la función de deliberación y de consejo se atribuyó a una «asamblea de notables» (sin ningún poder de decisión).

La diferencia fundamental respecto al período siguiente va a residir en el procedimiento de designación de las asambleas locales.

2. La emergencia de la democracia local: 1830-1944

En este amplio período, la democracia local surge y se concibe como una auténtica «necesidad», que impulsa el desarrollo de medidas descentralizadoras contrarias a los regímenes autoritarios centralizadores. Los mayores obstáculos se superaron en la década de los años treinta con la Monarquía de Julio y en la Tercera República (a partir de 1871).

2.1. Los logros de la Monarquía de Julio

Durante la Monarquía de Julio los alcaldes seguían siendo nombrados por el Rey (en los municipios mayores de 3.000 habitantes) y por los prefectos (en el resto de municipios), entre los representantes de los consejos municipales. La elección de los consejos generales y de los consejeros de los distritos se realizaba del mismo modo.

Los municipios adquieren personalidad civil, pudiendo disponer de un patrimonio propio. Aunque la supervisión que ejercían los prefectos seguía siendo muy importante,

las competencias de los municipios se ampliaron (gestión de los bienes municipales), y los alcaldes pasaron a ser los representantes del Estado y también los jefes de los consejos municipales. Aumentaron igualmente las funciones de los consejos generales que, hasta entonces y sobre numerosos asuntos, sólo podían emitir opiniones.

Estos progresos descentralizadores, cuestionados bajo el Segundo Imperio, volvieron a resurgir, incluso reforzados, durante la Tercera República.

2.2. *Las reformas esenciales de la Tercera República*

Tras el fracaso de la *Commune de Paris*, movimiento revolucionario (marzo-mayo de 1871) cuyo objetivo era administrar al Estado del mismo modo que a los municipios, tuvo lugar un amplio desarrollo legislativo promovido por una comisión constituida en el seno de la Asamblea.

Una ley de 1871 separó, «parcialmente», la gestión de los asuntos departamentales de la del Estado, manteniéndose el prefecto como representante de éste y como órgano ejecutivo del Consejo General. La descentralización era todavía parcial y limitada, si bien se avanzó en el modo de elección del Consejo General: un consejero general por cantón, elegido por escrutinio mayoritario a doble vuelta durante seis años, renovándose la mitad de los consejeros cada tres años.

En 1884, una ley sobre la organización municipal estableció una estructura uniforme para todos los municipios: el Consejo Municipal, encargado de deliberar, y el alcalde, encargado de aplicar las deliberaciones. Este último, elegido por el consejo municipal, era también el representante del Estado, al que se atribuían algunas compe-

tencias (estado civil, policía judicial y ejecución de las leyes). El Consejo Municipal es elegido por seis años (enteramente renovable) y está encargado de gestionar los asuntos municipales.

El «regionalismo» empezó a configurarse durante la Primera Guerra Mundial con la creación de agrupaciones económicas regionales (17), a las que podían incorporarse las cámaras de comercio. Proyecto regionalista que no tuvo el éxito esperado, al igual que sucedió con el aplicado durante el régimen de Vichy (creador de la figura de los prefectos regionales, investidos con poderes policiales y económicos). Sin embargo, la creación de comisarios regionales en el momento de la liberación (encargados de restablecer el orden hasta 1946) impulsó y reafirmó definitivamente el nivel regional.

3. **Hacia una gestión pública descentralizada: 1946-1982**

En este período tienen lugar tres hechos importantes: la consagración constitucional de las colectividades territoriales en 1946 y 1958, el crecimiento de la cooperación entre municipios y la confirmación de la «idea regional».

3.1. *La consagración constitucional de las colectividades locales*

La Constitución de la Cuarta República (1946) consagra uno de sus títulos a las colectividades territoriales, proclamando el principio de libre administración de las mismas. No son concebidas como elementos integrantes de una estructura federal; sin embargo, se les reconoce y concede libertad de gestión a través del reconocimiento del denominado «principio de ejecución». Según este principio, las decisiones de los consejos locales deben ser ejecutadas por el alcalde o por el

presidente del Consejo General. La Constitución contiene igualmente un título que distingue claramente el régimen de los departamentos de ultramar y el de los territorios de ultramar.

El texto fundador de la Quinta República (1958) reconoce igualmente a las colectividades territoriales. Reafirma el principio de libre administración de los consejos elegidos en las colectividades existentes y «en cualquier otra colectividad que la ley pueda crear». La región como colectividad territorial no está todavía reconocida, aunque la Constitución deja la puerta abierta para su creación.

3.2. *La necesaria cooperación intermunicipal*

A pesar de que la teoría del federalismo fiscal preconiza que la multiplicidad de centros de decisión facilita la adopción de decisiones y aumenta la eficacia económica (Oates, 1972), la realidad francesa muestra que las peculiares características de sus municipios generan elevados costes asignativos, insuficiencia financiera y, a menudo, imposibilidad práctica de llevar a cabo la provisión de bienes y servicios. La oferta de determinados servicios públicos en algunos municipios, la facilidad y el menor coste del transporte y, en definitiva, su fácil accesibilidad, incitan y favorecen la movilidad de los individuos, generándose importantes efectos de desbordamiento.

La multiplicación de los centros de decisión favorece igualmente la competencia entre municipios (tipos impositivos y oferta de servicios públicos), con el fin de atraer a los agentes económicos a su territorio, incrementándose así los desequilibrios territoriales.

En síntesis, el gran número de municipios y sus características constituían un freno a la descentraliza-

ción de competencias, al no disponer los municipios de riqueza y base fiscal suficientes para financiarlas.

Desde finales de los años cincuenta, el legislador ha tratado de resolver estos problemas creando y estableciendo estructuras supramunicipales. La fórmula del «sindicato de vocación única» (SIVU), creada en 1890, resultaba insuficiente, motivo por el que surgieron tres nuevas fórmulas de cooperación:

- Los sindicatos de vocación múltiple (SIVOM), creados para administrar y gestionar diversos servicios de interés municipal. Su texto fundador (1959) prevé, incluso, integrar en un sindicato de municipios a aquéllos que no desean formar parte del mismo, aplicando la regla «dos tercios-mitad». Es decir, si dos tercios de los municipios que representen la mitad de la población (o a la inversa) en una zona determinada se pronuncian a favor de la creación del sindicato, el prefecto puede establecer una lista de aquellos municipios que, obligatoriamente, deben formar parte del mismo. La aplicación de esta norma ha permitido un desarrollo importante de la intermunicipalidad.

- Los distritos fueron creados por otra orden de 1959. No tienen el mismo significado que los distritos «históricos». Sus reglas de creación y de funcionamiento se asemejan a las de los SIVOM; si bien, deben ejercer obligatoriamente competencias en materia de servicios contra incendio y servicios de vivienda.

- Las comunidades urbanas (CU) constituyen una fórmula muy integrada de cooperación, destinada en sus orígenes a las aglomeraciones o núcleos urbanos de más de 50.000 habitantes. Su finalidad era controlar el crecimiento de estas áreas, organizar y planificar su desarrollo. La ley les impuso una lista de doce competencias en ámbitos o terrenos muy diversos.

Una posible solución a la excesiva fragmentación municipal es la reestructuración administrativa a través de la fusión de municipios. En Francia, la fusión obligatoria ha sido siempre rechazada, al contrario de lo sucedido en Bélgica, Alemania y Reino Unido. El establecimiento de incentivos financieros para fomentar la fusión voluntaria constituye otra vía alternativa para luchar contra la fragmentación municipal. Los incentivos financieros (fundamentalmente subvenciones), creados por una ley de 1971 (Ley Marcellin), resultaron un fracaso (600 fusiones que afectaron a 1.500 municipios, algunos de los cuales han vuelto a su situación anterior).

3.3. *El largo camino hacia la creación de la región como colectividad territorial*

Por motivos económicos, el Estado tuvo que recurrir a áreas y colectividades más amplias que los propios departamentos para aplicar políticas de desarrollo. Paulatinamente, la región aparece y se concibe como el espacio más adecuado para organizar y planificar el desarrollo económico. Desde 1955 se establecieron «programas de acción regional», equivalentes a «fragmentos» regionales del plan nacional. Una orden ministerial de 1956 creó las regiones de Programa, con una división territorial que permanece en la actualidad (21 regiones en la metrópoli, pasando a ser 22 con la separación de Córcega de la región de la Provenza-Costa Azul), transformándose más tarde en circunscripciones de Acción Regional. Tanto en un caso como en otro, la finalidad era aplicar territorialmente las políticas nacionales, correspondiéndole a la Administración central una función de coordinación que permitiese reequilibrar los territorios y distribuir más equitativamente las inversiones. La creación en 1963 de la Delegación para la Ordenación del Territorio y la

Acción Regional (DATAR) y de la Comisión de Desarrollo Económico y Social (CODER), para velar por los intereses socio-profesionales, reforzó todavía más la dimensión regional.

Sin embargo, la región no desempeñaba en aquel momento más que un nexo de unión entre el poder central y el departamento. La reforma propuesta por el general De Gaulle en 1969, sometiendo a referéndum un texto que incluía la reforma regional y la reforma del Senado, fue rechazada.

En 1972, la región se convirtió en un Establecimiento Público, con dos asambleas y con competencias para cofinanciar inversiones e intervenir en la planificación y el desarrollo económico, aunque el poder ejecutivo sigue perteneciendo al prefecto. Tras las constantes dudas y reticencias de los gobiernos de finales de los años setenta, el cambio político que tuvo lugar en 1981 permitió superar todos los obstáculos. No sólo la región se convierte en una colectividad territorial, sino que ya se atisba en aquel momento una profunda reforma del sistema local francés en su conjunto.

III. LA RUPTURA INSTITUCIONAL DE 1982, O EL CRECIENTE PROTAGONISMO DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

Cuando, en mayo de 1981, François Mitterrand llegó a la Presidencia de la República, con el respaldo de la nueva Asamblea Parlamentaria, mayoritariamente de izquierdas, se produjeron cambios políticos que posibilitaron una total ruptura con la legislación anterior. Tras arduas discusiones, la aprobación de la Ley de 2 de marzo de 1982, relativa a los «derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones», permitió encauzar definitivamente el proceso descentrali-

zador. Le siguieron numerosos textos legislativos y reglamentarios que establecían y concretaban las nuevas relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales, así como entre estas últimas. Fue la primera vez que se creó en Francia un Ministerio del Interior y de la Descentralización, a cuyo cargo estuvo Gaston Defferre, alcalde de Marsella. Los principios básicos enunciados en esta Ley no han sido posteriormente cuestionados.

A continuación, vamos a analizar las vías y procedimientos seguidos para iniciar y desarrollar el proceso descentralizador, y la transferencia de competencias, así como también los cambios que han tenido lugar en dicho proceso, dependiendo de las alternancias políticas.

1. Las vías de la «nueva descentralización»

El objetivo del primer gobierno socialista fue romper con el pasado, proponiendo, para ello, una nueva descentralización articulada en diferentes etapas y sin cuestionar la división territorial, a pesar del excesivo número de municipios. El gobierno francés de aquella época actuó con rapidez, con el fin de iniciar y desarrollar un proceso que fuera irreversible. Se promulgaron una serie de textos legislativos que apenas han sido modificados durante los periodos de «cohabitación».

La Ley de 1982 introdujo tres modificaciones esenciales: la región se convirtió en colectividad territorial, se transfirió el poder ejecutivo a la región y al departamento, y se establecieron las nuevas condiciones del control administrativo.

1.1. *La región como colectividad territorial*

La Ley equiparó a los municipios, departamentos y regiones, consagra-

do así los tres niveles de colectividades territoriales que existen en la actualidad. Sin duda, ésta es la modificación legislativa más importante, la que acabó con las reticencias de un pasado centralizador.

Los municipios, departamentos y regiones son administrados libremente por sus respectivos órganos democráticos (Consejo Municipal, Consejo General y Consejo Regional), elegidos por sufragio universal. En el caso de la región, el procedimiento de escrutinio (establecido en 1985) es la representación proporcional de las listas que hayan obtenido al menos el 5 por 100 de los votos en el departamento. El número de escaños se fija por ley, pudiendo ser revisado en función de la evolución demográfica.

Las primeras elecciones regionales tuvieron lugar en marzo de 1986. Una ley de enero de ese mismo año estableció el funcionamiento de la región, idéntico al de las instituciones departamentales. Sin embargo, las regiones han mantenido su bicameralismo original, disponiendo de un Comité Económico y Social, compuesto por representantes de todos los sectores de la sociedad. Su función es emitir opiniones e informes a la propia Administración regional.

1.2. *La transferencia de los poderes ejecutivos*

El poder ejecutivo se transfirió al presidente del Consejo General y al presidente del Consejo Regional, en el caso del departamento y de la región, respectivamente.

En la actualidad, el prefecto no es más que el representante del Estado en el departamento, no correspondiéndole, por tanto, la ejecución de las decisiones del Consejo General. El departamento se convirtió así en una colectividad territorial distinta del Estado. Las fun-

ciones del presidente del Consejo General, que eran a menudo honoríficas, son ahora esenciales: preside la Asamblea, elabora y ejecuta los presupuestos y las deliberaciones del Consejo. Es la máxima autoridad administrativa del departamento y está asesorado por un equipo elegido por el Consejo, compuesto de vicepresidentes y, excepcionalmente, por algunos otros miembros.

Desde 1982, los servicios del departamento están separados de los del Estado, habiéndose repartido entre ambos ciertas administraciones para poder llevar a cabo la distribución de competencias (infraestructuras, actividades sanitarias y sociales).

1.3. *El nuevo control administrativo*

La supresión del control administrativo ha tenido lugar en dos fases:

— A través de una ley inicial, algunos de cuyos preceptos fueron calificados de inconstitucionales.

— A través de una ley complementaria (julio de 1982) de la ley de marzo de 1982.

Esta ley complementaria estableció las nuevas condiciones del control de los actos administrativos, los cuales no pueden ejecutarse si previamente no han sido publicados y transmitidos al representante del Estado. Asimismo, la ley establece la lista de documentos que tienen que enviarse a las prefecturas, que deben contener los actos más importantes de las colectividades territoriales (actos reglamentarios, decisiones policiales, actos relativos al personal, etcétera). La no transmisión es motivo suficiente para que no pueda ejecutarse el acto.

Al prefecto sólo le asiste la posibilidad de recurrir los actos adminis-

trativos ante el tribunal correspondiente, en un plazo de dos meses. El representante del Estado debe informar a la autoridad local acerca de su intención de recurrir el acto administrativo ante la jurisdicción competente, así como comunicarle las ilegalidades que haya podido constatar.

Con este sistema de control administrativo, se pretende evitar la existencia de un número excesivo de recursos ante los tribunales. Por el contrario, se trata de favorecer el diálogo entre las distintas colectividades y el prefecto. Generalmente, las observaciones acerca de la legalidad de los actos administrativos que realizan los prefectos provocan modificaciones en las decisiones finales.

2. La transferencia de competencias

Entre 1982 y 1986 se promulgaron y aprobaron cuarenta leyes y trescientos decretos. Entre las principales innovaciones que incorporan, cabe destacar las siguientes:

- La creación de las cámaras regionales de cuentas, encargadas del control presupuestario de las colectividades territoriales.
- La reforma del régimen de las cuatro regiones de ultramar y de Córcega.
- La modificación del sistema de escrutinio de los municipios con una población igual o superior a 3.500 habitantes (combinando el escrutinio mayoritario con la representación proporcional).
- La modificación del régimen administrativo de París, Lyon y Marsella, creándose consejos y alcaldes de distritos.

Sin embargo, la segunda etapa importante del proceso descentrali-

zador estuvo constituida por la transferencia de competencias a las regiones, departamentos y municipios. Aplicando los principios y criterios generales enunciados por la teoría del federalismo fiscal, el Estado cedió competencias a favor de los distintos niveles de colectividades territoriales que mejor pudieran desempeñar cada una de ellas. La cuestión que inevitablemente se plantea y que abordaremos a continuación, es el modo en que se han efectuado las transferencias y su naturaleza, así como también nos referiremos a las leyes que instauraron la función pública territorial.

2.1. El modo de transferir las competencias

La transferencia de competencias se ha efectuado respetando cuatro principios básicos: estabilidad del marco territorial, transferencia de competencias por «bloques», ausencia de jerarquía entre colectividades territoriales y una financiación mixta de éstas.

a) Un marco territorial estable

Las transferencias se realizaron respetando la distribución territorial existente, descartándose por tanto, a priori, cualquier reagrupación municipal o nueva división administrativa. Tan sólo, como ya se ha indicado, la región pasó a ser considerada colectividad territorial. Hasta 1992 y 1999 no se formalizaron y ampliaron las competencias de ciertas estructuras intermunicipales.

b) La transferencia por «bloques» de competencias

Aplicando el segundo de los principios mencionados, los legisladores transfirieron «bloques» de competencias a cada nivel territorial con el fin de evitar competencias compartidas. Se atribuyeron a cada colectividad varias funciones específicas de entre aquéllas que realizaban

habitualmente, para pasar a desempeñarlas de manera autónoma. El objetivo de este procedimiento era tratar de evitar los conflictos de atribución de competencias y superposiciones entre las mismas. Objetivo que, en la práctica, no se ha logrado, al existir demasiados ámbitos de actuación en los que las competencias de las colectividades territoriales se complementan.

A pesar de ello, las transferencias atribuyeron una función principal a cada uno de los niveles de la Administración. Así:

- La región se concibe en una colectividad «volcada y orientada hacia el futuro». Posee las competencias en materia de planificación económica y programación de inversiones. Además, puede iniciar y desarrollar acciones de formación profesional continua y de aprendizaje, así como gestionar los denominados establecimientos de enseñanza agrícola.
- El departamento es, fundamentalmente, una colectividad que gestiona los servicios y las actuaciones concretas relacionadas con la solidaridad. Se ocupa de la ayuda y la acción social, infraestructuras rurales, transporte escolar fuera del casco urbano y administración y gestión de los colegios.

- El municipio es la Administración más próxima a los ciudadanos, y oferta los servicios denominados «cotidianos» o de «proximidad» (transportes urbanos, escuelas infantiles y primarias, urbanismo, bibliotecas y museos).

Este «sencillo» y «teórico» reparto de competencias resulta, en la práctica, mucho más complejo. La superposición de competencias proviene, por un lado, de la existencia de ámbitos de actuación compartidos y, por otro, de la escasez de recursos disponibles. En relación con esta última cuestión, en numerosas

ocasiones se ha criticado al Estado por haberse desprendido de ciertas funciones, financieramente costosas, que han sido atribuidas a las colectividades territoriales sin garantizar en todos los casos su financiación.

c) Una transferencia «no jerarquizada»

El tercer principio establecía la dirección en la que debían efectuarse las transferencias: desde el Estado hacia las colectividades territoriales, y no entre estas últimas. De hecho, lo que se ha producido es una disminución de las responsabilidades directas del Estado, manteniéndose las competencias que ya ejercían las distintas colectividades. Igualmente, la ley estableció que las transferencias no podían implicar, en ningún caso, relaciones de dependencia o subordinación entre colectividades. Esta medida afecta, sobre todo, a las relaciones entre regiones-departamentos y departamentos-municipios rurales. A pesar de ello, la realidad es que sí existen tales vínculos entre los departamentos y los municipios que así lo soliciten, en ámbitos tales como la asistencia técnica, jurídica y financiera.

d) Una transferencia financiera mixta

La descentralización de competencias ha estado acompañada de la correspondiente asignación de recursos fiscales (las tasas automovilísticas —*vignettes automobiles*— al departamento, por ejemplo) y de transferencias del Estado agrupadas en la denominada «dotación general de descentralización» (DGD). Al mismo tiempo, se ha producido una transferencia de servicios del Estado a las colectividades territoriales (una parte de las direcciones departamentales de equipamientos e inversiones, la mayor parte de las direcciones departamentales de asuntos sanitarios y sociales), nece-

sarios para ejercer las competencias transferidas.

2.2. *La naturaleza de las competencias transferidas*

Se pueden distinguir tres tipos y/o ámbitos de competencias:

- El primero, referido a lo que denominan en Francia «vocación o preferencia funcional» de cada colectividad. Así, la región es la encargada de promover el desarrollo local, siendo la planificación su competencia básica. La competencia tradicional del departamento es la prestación de asistencia y ayuda social, en tanto que al municipio le corresponde la gestión de los «servicios colectivos de proximidad».

- El segundo tipo de competencias son las de naturaleza o ámbito compartido, en el que resulta fundamental conciliar y compatibilizar los objetivos del Estado con las propias necesidades locales.

- La tercera modalidad comprende la denominada «delegación de competencias». En la práctica, supone una ampliación de competencias de las colectividades territoriales que actúan subordinadas al Estado.

a) La «preferencia funcional» de cada colectividad territorial

1) La región planifica y programa los equipamientos e inversiones, a diferencia del resto de colectividades, cuyas competencias son fundamentalmente de gestión. Las regiones han participado junto al Estado en la reforma de la planificación económica nacional, consistente en pasar de un modelo de desarrollo descendente (desde arriba) a otro ascendente (desde abajo). La dimensión espacial de las regiones les permite conocer bien las necesi-

dades reales de los departamentos y de los municipios, así como la amplitud de los desequilibrios territoriales. Debido a la escasez de sus recursos, las regiones no pueden aplicar aisladamente políticas de desarrollo, por lo que resulta imprescindible la colaboración y ayuda financiera del Estado. Colaboración y ayuda que pueden articularse a través de las siguientes vías o procedimientos:

- Participando en el diseño y elaboración del plan de desarrollo nacional. Para ello, se consulta al consejo regional, que transmite al gobierno de la Nación sus propias prioridades productivas. Esto supone un cambio total de orientación en los programas de desarrollo, al pasar de un plan nacional imperativo (hasta finales de los años sesenta) a otro indicativo (en los años setenta) y estratégico en la actualidad, desde una óptica descentralizada.

- Elaborando su propio plan: la planificación regional descentralizada se realiza «respetando las orientaciones del plan nacional» y «de acuerdo con las otras colectividades territoriales». El plan regional establece y determina los objetivos de desarrollo económico, social y cultural a medio plazo para un período de planificación coincidente con el de la Nación (cinco años). La misión principal de la región es movilizar e involucrar a municipios, agrupaciones de municipios, departamentos y a agentes privados en el proyecto de desarrollo regional.

- Participando en los denominados «contratos del plan», a través de los cuales la región va a obtener fondos del Estado con los que financiar conjuntamente proyectos comunes. La propia definición de prioridades compartidas, así como la programación anual de las distintas actividades, impulsa un dinamismo territorial capaz de

generar ventajas importantes, tales como la disminución de la competencia entre territorios (fomento de la cooperación), la concentración de las intervenciones públicas en programas con importantes efectos de arrastre y la corrección de las desigualdades espaciales de riqueza, permitiendo así una mayor equidad territorial e individual.

2) De modo similar a la región, el departamento ha recibido una competencia básica que absorbe la mayor parte de su presupuesto, en concreto, el conjunto de prestaciones de ayuda social. Respetando un determinado marco normativo (condiciones y cuantías mínimas de acceso a las prestaciones) establecido por el Estado, los departamentos tienen libertad para organizar estas acciones, encuadradas en el denominado «reglamento departamental de ayuda social». Promueven, así, la solidaridad entre municipios redistribuyendo medios entre ellos. El reparto de competencias continúa atribuyendo al Estado las funciones propias de seguridad social, garantizando, por tanto, la totalidad de prestaciones financiadas por las cotizaciones sociales y aquellas otras medidas de carácter nacional («solidaridad nacional»).

3) El municipio provee los servicios de proximidad (transportes urbanos, escuelas, urbanismo, entre otros), pudiendo decidir la organización y la planificación de su espacio. Los municipios han recibido la competencia de gestión y uso del suelo, urbanismo y ordenación urbana (elaboración del plan de ocupación del suelo). Los alcaldes conceden los permisos de construcción y pueden ejercer el derecho de compra preferente y de expropiación, con el fin de aplicar una política del territorio que favorezca sus proyectos de desarrollo. De este modo, la iniciativa municipal se ha reforzado de manera importante.

b) El ámbito de las competencias compartidas

Fundamentalmente, este tipo de competencias están referidas a la educación. Transferencias caracterizadas por el espíritu republicano contemplado en la Constitución: «la organización de la enseñanza pública, gratuita y laica, en todos los grados del sistema educativo, es una obligación del Estado». El Estado define la política educativa, establece las orientaciones pedagógicas, el contenido de las enseñanzas y titulaciones, correspondiéndole igualmente la contratación y formación del personal.

Las colectividades territoriales se encargan de la construcción y del mantenimiento de los establecimientos de enseñanza pública. Los municipios tienen las competencias de las escuelas maternas y elementales (equivalente a la educación infantil y primaria en España) y la organización de los transportes escolares en la zona urbana. Los departamentos se ocupan de los colegios (a los que asisten los niños entre los once y los quince años) y de los transportes escolares no urbanos. Finalmente, las regiones tienen competencias sobre los institutos (entre quince y dieciocho años) y la formación profesional.

El ámbito en el que existe un mayor número de competencias compartidas es en la planificación escolar. Los municipios son los encargados de promover la creación de centros elementales de enseñanza, previa autorización del prefecto; sin embargo, le corresponde al Estado la adjudicación o suspensión del número de puestos de trabajo. En el segundo grado de enseñanza (colegios, institutos y establecimientos especializados), la región es la encargada de coordinar las decisiones de cada nivel territorial, confeccionando un esquema provisional con las distintas formaciones. Finalmente, es el Estado el que adopta las

decisiones y establece la lista definitiva de titulaciones y centros.

La enseñanza superior (tercer grado de enseñanza) y la financiación de las inversiones universitarias sigue siendo, íntegramente, competencia del Estado. Las razones esgrimidas han sido las siguientes:

— Aumentar la eficacia económica y social, aprovechando las economías de escala y eliminando los efectos desbordamiento.

— Por motivos de equidad territorial, utilizando a tal fin financiación nacional.

— Mantenimiento de la igualdad de oportunidades en todo el territorio, «presumiblemente mayor» si la planificación de los centros se realiza desde la Administración central (un resumen de las competencias se halla en el cuadro número 1).

c) El ámbito de las competencias subordinadas

La reforma de 1982 amplió las competencias económicas de las colectividades territoriales. Tales competencias, aunque subordinadas y compartidas, les permiten intervenir a favor del desarrollo económico, e incluso conceder ayudas directas e indirectas a las empresas en dificultades. En cualquier caso, las intervenciones de las colectividades territoriales tienen carácter subsidiario a las del Estado y deben respetar ciertos principios en aras a lograr la equidad territorial (reglamentos comunitarios, normas relativas a la ordenación del territorio, etcétera).

En 1988, como consecuencia de los elevados riesgos financieros asumidos por las colectividades locales, se modificaron las condiciones y modalidades de intervención de estas entidades. Concretamente, los municipios dejaron de poder conceder

CUADRO Nº 1

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SEGÚN LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN

Ámbito	Municipio	Departamento	Región	Estado
Enseñanza (desde 1986)	Creación, construcción y mantenimiento de las escuelas primarias.	Creación, construcción y mantenimiento de los colegios.	Creación, construcción y mantenimiento de los institutos y de los establecimientos de educación especializados.	Elaboración de los programas educativos, remuneración del personal.
Transportes Escolares (desde 1984)	Financiación y organización en zonas urbanas.	Financiación y organización fuera de las zonas de transportes urbanos.		
Formación profesional continua (desde 1983)			Puesta en marcha de acciones de formación continua y aprendizaje.	
Acción social y salud (desde 1984)	Participación financiera en los gastos del departamento. Autorización para acceder a ciertas ayudas de urgencia.	Ayuda social a la infancia, a las familias, personas discapacitadas y personas mayores. Lucha contra la tuberculosis y el cáncer. Protección maternal e infantil. Administración y gestión de los establecimientos sociales.		Prestaciones de la solidaridad «nacional». Lucha contra la droga. Protección de la salud mental. Administración y gestión de los establecimientos sanitarios del Estado.
Planificación y desarrollo económico (desde 1983)	Elaboración de «mapas» intermunicipales de desarrollo.	Programa de ayuda al equipamiento rural.	Elaboración del plan regional.	Elaboración del plan nacional.
Canales y puertos (desde 1984)	Puertos deportivos.	Puertos comerciales y de pesca.	Puertos fluviales y vías navegables.	Puertos de interés nacional.
Urbanismo, medio ambiente y patrimonio (desde 1983-84)	ELABORACIÓN DE LOS ESQUEMAS DIRECTORES Y P.O.S. Concesión permiso obras.	Itinerarios turísticos.	Parques naturales regionales.	Protección del patrimonio arquitectónico. Parques naturales.

Fuente: MARCHAND (1999).

ayudas a las empresas en dificultades, y se reforzaron las exigencias para conceder avales y préstamos.

Sin embargo, la experiencia parece demostrar que, en materia económica, la región desempeña un importante papel intermedio entre el Estado y las colectividades territoriales de nivel inferior. Respecto al primero, orienta y guía sus propias acciones (planificación estratégica), y respecto a las segundas, coordina sus actuaciones. El objetivo último es promover un desarrollo más equilibrado y coherente (cuadro número 2).

2.3. *El diseño y aplicación de la función pública territorial*

El objetivo de la tercera etapa del proceso descentralizador era reformar los estatutos del personal encargado de aplicar las nuevas directrices políticas. El gobierno francés instauró una función pública local comparable a la del Estado, circunstancia que aprovechó para llevar a cabo una reestructuración global de la función pública. Desde entonces, existen tres funciones públicas: la del Estado, la de las colectividades territoriales y la de los establecimientos públicos hospitalarios, si bien regidas todas ellas por principios comunes.

En enero de 1984 se aprobaron los estatutos de la función pública aplicables a los municipios, depar-

tamentos y regiones, así como a los organismos de cooperación intermunicipal. El resultado fue la unificación de los estatutos de 1.350.000 funcionarios, manteniendo y respetando, al mismo tiempo, la pluralidad de agentes contratantes (37.000 colectividades territoriales y establecimientos locales). Por el contrario, y durante mucho tiempo, el gobierno ha dilatado la reforma del estatuto de los representantes locales. A pesar de las leyes que han tratado de limitar la acumulación de mandatos, este problema sigue existiendo, como lo pone de manifiesto el hecho de que más de la mitad de los diputados franceses ostenten varios cargos públicos.

Este enorme trabajo legislativo, que hemos tratado de mostrar sintéticamente, ha sido posible gracias

CUADRO Nº 2

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INTERVENCIONISMO ECONÓMICO

Municipios	Departamentos	Regiones	Estado
			Política económica, social y de empleo.
Creación o ampliación de actividades económicas: posibilidad de completar las ayudas directas regionales, cuando no se ha alcanzado el límite máximo.		Ayudas directas. – PRCE – PRE – Bonificaciones de intereses – Préstamos	
Ayudas indirectas. Libre concesión en general, salvo excepciones.			Control de legalidad.
Participación en el capital de sociedades de economía mixta local.			
Participación de las colectividades locales en el capital de sociedades comerciales.			
	Empresas en dificultades (Ley 5/1/88) (ayudas directas e indirectas).		
		Participación en capital de SRD.	
		Contratos del plan: objetivos de desarrollo económico, social y cultural a medio plazo.	

Fuente: MARCHAND (1999:131).

a la existencia de una amplia mayoría parlamentaria. Los cambios políticos posteriores apenas han cuestionado los aspectos esenciales de la reforma, más bien al contrario, han servido para impulsar nuevos desarrollos en el proceso descentralizador.

3. La descentralización al ritmo de las alternancias políticas

Las elecciones legislativas y presidenciales que tuvieron lugar entre 1986 y 1997 produjeron diferentes alternancias políticas que, sin embargo, no provocaron cambios importantes en el proceso descentralizador. Sin duda, la existencia de «girondinos» (partidarios de la descentralización) y «jacobinos» (defensores de la centralización) desempeñó un papel importante a estos efectos. Tan sólo con ocasión de la primera «cohabitación» se produjo una pausa en las reformas iniciadas, seguida de un nuevo impulso cuando la izquierda volvió al poder.

3.1. La pausa del período 1986-1988

Jacques Chirac, primer ministro en 1986, se limitó a puntualizar las reformas efectuadas hasta entonces, a menudo criticadas por el propio grupo político que le llevó al poder, ya que en la práctica su proyecto no suponía un reforzamiento de la centralización.

- En 1987 se modificó la ley de 1984 sobre la función pública territorial, al ser considerada esta última demasiado favorable para los funcionarios territoriales. Asimismo, se amplió el poder de los responsables de los gobiernos territoriales para elegir libremente a sus colaboradores, obteniendo así una mayor autonomía de gestión.

- En 1988 se limitó legalmente la capacidad que tenían las colectividades territoriales, sobre todo los municipios, para conceder garantías a las empresas en dificultades situadas en su territorio. Se flexibilizaron igualmente las condiciones de acceso y de permanencia de los municipios en los diferentes sindicatos intermunicipales, creando una

especie de «sindicalismo a la carta» que posibilitaba que los municipios pudieran adherirse sólo a determinadas competencias.

3.2. El segundo impulso descentralizador

Cuando la izquierda llegó de nuevo al poder, se aprobó el denominado «estatuto de los representantes locales», en el que se les reconocía el derecho a la formación y se modificaba su régimen de indemnizaciones. La ley de 1992 sobre organización territorial de la República, impulsó nuevamente el proceso descentralizador y la democracia local. El texto legislativo se refería y afectaba a temas de especial relevancia, como son:

- En primer lugar, el de la descentralización del Estado. Las administraciones locales pasan a ser consideradas como las entidades que constituyen la estructura básica de la República Francesa. A la Administración central únicamente le corresponden las funciones de concepción, coordinación y reglamentación de las actividades admi-

nistrativas del Estado, que son asumidas por los prefectos (regionales y departamentales). Por otra parte, la ley estableció por primera vez una cierta primacía de la región sobre el departamento.

- El segundo de los temas abordaba cuestiones esenciales de la democracia local. Concretamente, se reconocía el derecho a la información y a la participación en la toma de decisiones que deben tener los habitantes de los municipios, así como la posibilidad de ser consultados a través de referéndum sobre ciertos asuntos municipales. Se ampliaron los derechos de las minorías en los consejos municipales y en las comisiones de los consejos generales y regionales.

- En último lugar, la ley trataba temas relacionados con la cooperación. En particular, favorecía los acuerdos entre regiones limítrofes que pudieran estar interesadas en un programa común, creando, al mismo tiempo, nuevas formas de cooperación entre municipios: las comunidades de municipios y las comunidades de ciudades. Ambas venían a unirse a las fórmulas de cooperación ya existentes (SIVOM, SIVU, distritos y comunidades urbanas).

- El nuevo contexto nacido de la alternancia política, presidente de la República-Asamblea Nacional, unido a los crecientes condicionamientos planteados por la situación económica, vincularon definitivamente las prioridades de la política de ordenación del territorio con el proceso descentralizador, previsto ya por la ley de enero de 1983, pero insuficientemente desarrollado.

IV. LA CONFIRMACIÓN DEL VÍNCULO ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESCENTRALIZACIÓN

En Francia, el inicio y desarrollo del proceso descentralizador coincidió en el tiempo con el mayor impulso y protagonismo que adquieren las políticas europeas. Ambas circunstancias han marcado profundamente su organización territorial. Además, la propia descentralización ha provocado importantes disparidades financieras entre colectividades locales, que han obligado, a su vez, a revisar los objetivos de la política de ordenación del territorio y a efectuar una reflexión global sobre el sistema administrativo local (competencias, organización territorial y financiación). Si a esto añadimos determinadas circunstancias acaecidas en los últimos años, tales como la creciente urbanización, el despoblamiento de las zonas rurales y los cambios en los hábitos y modos de vida, se puede entender y justificar el debate y la reflexión sobre la organización territorial, las nociones de aglomeración, de intermunicipalidad y de solidaridad territorial surgidos en el país vecino.

En este contexto, en 1994, comenzó el «gran debate nacional y local» sobre la ordenación del territorio, que culminó con la aprobación de la ley de orientación y ordenación del territorio de 1995. Debate que se reinició nuevamente en 1997, tras la disolución de la Asamblea Nacional y la llegada al gobierno de la Nación de Lionel Jospin.

En 1999, se aprobó una nueva ley de orientación, ordenación y desarrollo sostenible que modificó y reorientó las acciones previstas por la anterior normativa (ley Voynet). Por último, la ley Chevènement, de 12 de julio de 1999, simplificó la compleja situación de la intermuni-

cipalidad, tratando, al mismo tiempo, de reforzar la cooperación en el medio urbano.

Las consecuencias que se han derivado de estas tres leyes fundamentales son, en primer lugar, la creación y promoción de un nuevo espacio territorial, denominado «país» y, en segundo lugar, la potenciación de una nueva entidad urbana. De ambas nos ocuparemos sucesivamente, antes de realizar un breve balance de la situación actual del proceso descentralizador en Francia.

1. La creación y promoción del «país»

De origen etimológico latino, la palabra «país» significa «pequeñas circunscripciones administrativas del Imperio Romano». En Francia, los «países» fueron instituidos y adoptados por la ley de ordenación del territorio de 1995. Se crean a iniciativa de los municipios o de sus agrupaciones, tras ser consultadas las comisiones departamentales de cooperación intermunicipal competentes. El país es una entidad territorial relativamente homogénea, cuyo objetivo fundamental es agrupar comunidades por razones estrictamente económicas. Su estructura territorial está determinada por el medio físico y geográfico (valles, por ejemplo), no teniendo, por tanto, una delimitación precisa. Las funciones fundamentales del país son promover el desarrollo local y la solidaridad entre las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, a pesar de ello, su importancia relativa en la estructura territorial sigue siendo reducida, y su futuro, incierto.

1.1. *El país, un espacio «pertinente» de desarrollo*

El país es un territorio sin personalidad jurídica, que no constituye una unidad administrativa adicional. Sus límites no tienen por qué

coincidir necesariamente con la división de las circunscripciones existentes, pudiendo exceder incluso los de un departamento. Su tamaño puede variar dependiendo de las potencialidades de los territorios, habida cuenta de que los países son espacios creados para llevar a cabo una acción de desarrollo, según una estrategia ascendente. Por tanto, es el proyecto de desarrollo el que configura el espacio.

En la práctica, para la constitución de un país se requiere la definición de una zona objeto de estudio, fijada por el prefecto de la región, una vez consultadas la Conferencia Regional para la Ordenación y Desarrollo del Territorio y la comisión departamental correspondiente, así como los prefectos departamentales afectados. En cada país se crea un consejo de desarrollo, órgano consultivo que reagrupa al conjunto de «fuerzas vivas» del territorio.

Desde el punto de vista de la política de ordenación del territorio, los objetivos de los «países» son tres, fundamentalmente:

- El primero, la reducción de las desigualdades territoriales. Para ello, es necesario un diagnóstico exhaustivo de las potencialidades del territorio (ventajas e inconvenientes) que permita la aplicación y desarrollo de un conjunto de medidas locales, regionales y europeas.

- El segundo, reducir las diferencias en los hábitos y modos de vida de sus habitantes. El país debe permitir reorganizar la oferta de servicios colectivos y hacerlos accesibles a sus habitantes, teniendo en cuenta las variables «espacio-tiempo» (distancias domicilio-trabajo-acceso a los servicios).

- En último lugar, cohesionar el territorio en torno a una identidad cultural y social.

1.2. *El país, ¿un espacio con futuro?*

Por definición, y legalmente, el país es un espacio supramunicipal de programación del desarrollo local. No altera el mapa municipal, si bien debería ubicarse adecuadamente y con mayor precisión en la organización territorial francesa. Los estudios realizados en 42 países ponen de manifiesto una gran diversidad de situaciones. Algunos países coinciden con el territorio ocupado por agrupaciones intermunicipales, creando este solapamiento de estructuras un problema de superposición y, consecuentemente, de escasa clarificación de competencias.

Sin duda, el futuro del país, con un importante desarrollo en la actualidad, va a depender de la propia evolución de la intermunicipalidad y de cómo estas últimas estructuras sirvan y se adecuen a los proyectos de desarrollo local.

2. La potenciación de la «aglomeración» y las nuevas estructuras intermunicipales

La ley Chevènement, aprobada el 12 de julio de 1999, refuerza la cooperación en el medio urbano y simplifica la intermunicipalidad. La causa última de estas modificaciones legislativas ha sido el paulatino e importante crecimiento de los núcleos urbanos. Esta ley crea una nueva estructura, la «comunidad de aglomeración», así como también la denominada «tasa profesional única o tasa de aglomeración» (unificación de la tasa profesional municipal –TPU–).

2.1. *La simplificación de las estructuras intermunicipales*

En Francia, el estado actual de la intermunicipalidad es el resultado

de la enorme proliferación de estructuras y número de agrupaciones municipales que tuvo lugar a principios de los años setenta. Situación muy compleja, generadora de importantes disfuncionalidades que la ley Chevènement pretende resolver y eliminar. A partir del año 2002, no podrán existir más que tres tipos de estructuras municipales:

- Las comunidades de aglomeración.

- Las comunidades urbanas.

- Las comunidades de municipios.

La Ley suprime las comunidades de ciudades (que deberán transformarse en comunidades de aglomeración o en comunidades de municipios) y los distritos, que podrán convertirse en alguna de las tres estructuras que acabamos de mencionar. Además, los sindicatos de municipios (que ya no podrán crearse *ex-novo*) deben adaptarse y transformarse en comunidades, respetando ciertas condiciones. En definitiva, se ha privilegiado a la «cooperación para el desarrollo» frente a la «cooperación de gestión o funcional».

La ley Chevènement pretende incentivar la creación de comunidades de aglomeración en conjuntos urbanos de más de 50.000 habitantes, reagrupados alrededor de un municipio centro de 15.000 habitantes. Dispondrán de cuatro tipos de competencias obligatorias:

- El desarrollo económico (las denominadas «zonas de actividad»).

- La ordenación o estructuración del espacio.

- Necesidades sociales derivadas del desarrollo urbano.

- El desarrollo urbanístico en el conjunto de la comunidad.

Además, las comunidades de aglomeración deben elegir tres competencias de entre las siguientes: red viaria, abastecimiento de agua, saneamiento, medio ambiente, y equipamientos culturales y deportivos. Conjunto de competencias que deberán ser interpretadas con arreglo a la noción de «interés comunitario», establecido por el Consejo de la Comunidad por una mayoría de dos tercios, constituyendo ésta su única limitación.

En definitiva, la ley Chevènement reafirma el papel fundamental de la intermunicipalidad, a pesar de que está pendiente de resolver en su seno el problema político de ausencia de legitimidad democrática. Así, mientras que las estructuras intermunicipales establecen y exigen impuestos, y desempeñan numerosas competencias delegadas por los municipios, sus órganos representativos no son elegidos por sufragio universal directo, sino que son los propios municipios los que nombran a los «delegados» de los consejos de las comunidades. Una vez más, la explicación de este hecho se halla en el elevado número de municipios. Para atenuar este problema, la Ley establece que los delegados deben pertenecer al Consejo de Gobierno del municipio que representan. Asimismo, se establece un cierto control de los municipios miembros a través de un informe de la gestión anual de los EPCI, que deberá ser transmitido a los alcaldes.

2.2. *La tasa profesional única, instrumento de solidaridad territorial*

La ley de 1992 relativa a la organización territorial de la República ya preveía la tasa profesional única (TPU) como instrumento de cooperación entre municipios urbanos. A pesar de que la tasa profesional representa una parte importante de la fiscalidad local (2/3 de los ingre-

sos fiscales), y de la existencia de una gran diversidad de tipos y de riqueza fiscal, la TPU como instrumento de solidaridad territorial ha sido una posibilidad poco utilizada. En este contexto, la TPU se convierte en un instrumento de equidad fiscal que permite atenuar la competencia entre municipios para atraer empresas a sus territorios. Asimismo, a través de la TPU se puede promover la solidaridad en el medio urbano, luchar contra el desempleo y la exclusión y, en general, intentar resolver algunos de los principales problemas económicos y sociales de las grandes ciudades.

La ley Chevènement pretende generalizar la utilización de la TPU en las tres modalidades de intermunicipalidad:

— obligatoria en las comunidades de aglomeración y las nuevas comunidades urbanas;

— voluntaria para las antiguas comunidades urbanas y las comunidades de municipios.

Esta reforma representa una nueva etapa en el proceso descentralizador. La TPU y el desarrollo de la intermunicipalidad, tanto en el medio urbano como en el rural, constituyen una alternativa y un desafío importante a la imposible modificación de la estructura municipal. La cuestión que inmediatamente se plantea es si esta reforma permitirá racionalizar la organización administrativa local y aumentar la eficacia de dicha Administración.

Recapitulando, después de dieciocho años del inicio del proceso descentralizador, Francia parece dirigirse hacia una mayor racionalidad en su organización territorial. Todavía queda un largo camino por recorrer en relación con la autonomía de las colectividades territoriales y la mayor eficacia en la gestión local. Se abre así una nueva era en la descentralización, siendo quizás

el momento de hacer un breve balance.

3. **El estado actual de la organización territorial francesa y el futuro de la descentralización**

Las leyes de 1992 y 1999 sobre la intermunicipalidad han modificado profundamente la organización territorial francesa y, por tanto, el panorama descentralizador. Los hechos y las evoluciones recientes, así como todo lo proyectado para un futuro cercano, plantean, en primer lugar, la cuestión del lugar que ocupa la intermunicipalidad en el conjunto de la estructura territorial francesa, así como el de los demás componentes de dicha organización territorial (futuro de los municipios en el marco de una renovada cooperación funcional y del departamento, cada vez más cuestionado su papel intermedio entre la región y las estructuras intermunicipales). Igualmente, se plantean también los problemas derivados de la relación entre las estructuras intermunicipales y los territorios, que surgen con fuerza, y que constituyen el soporte de la política de desarrollo local y de ordenación del territorio (el país). En tercer lugar, se hacen patentes los problemas de funcionamiento de las competencias atribuidas por las leyes de descentralización.

3.1. *El balance de las estructuras territoriales y de sus competencias*

Francia, en comparación con otros países de la Unión Europea, posee numerosas particularidades. Desde 1982, las distintas leyes promulgadas han renovado el «paisaje local», si bien las estructuras e instituciones básicas han evolucionado muy poco. El caso francés no puede compararse con el alemán o el bel-

CUADRO Nº 3

LA COOPERACIÓN FUNCIONAL. AÑO 1996

a) DISTRIBUCIÓN POR COMPETENCIAS

COMPETENCIAS	SIVU		SIVOM	
	Número	Población (miles)	Número	Población (miles)
Basuras	728	21.072	807	11.357
Aguas	3.359	23.309	440	5.222
Energía.....	1.365	24.352	100	1.628
Saneamiento.....	1.052	15.382	663	9.979
Actividades escolares.....	2.598	17.997	565	6.679
Gestión de inversiones.....	501	9.508	520	7.371
Hidráulicas	970	20.590	202	2.811
Medio ambiente.....	250	7.506	197	3.692
Polígonos industriales.....	211	4.964	248	3.523
Servicios de limpieza.....	355	4.293	886	9.238
Turismo.....	299	4.567	529	6.223
Actividades deportivas.....	243	5.197	396	5.905
Transportes urbanos.....	106	5.620	62	2.366
Incendios.....	313	4.010	193	3.459
TOTAL.....	14.614		2.221	

b) DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DEMOGRÁFICO

Tamaño demográfico	SIVU	SIVOM
Hasta 700 habitantes	1.834	183
De 701 a 1000	1.103	64
De 1001 a 2000.....	2.146	215
De 2001 a 5000.....	2.634	503
De 5001 a 10.000.....	2.533	517
De 10.001 a 20.000.....	2.104	418
De 20.001 a 50.000.....	1.424	220
De 50.001 a 100.000.....	462	62
De 100.001 a 300.000.....	318	30
Más de 300.000.....	56	9

Fuente: MARCHAND (1999:67).

tituye también un freno para racionalizar el estado actual de la intermunicipalidad, objetivo fundamental de la ley Chevènement.

b) La cooperación para el desarrollo

Los objetivos de la cooperación para el desarrollo han cambiado sustancialmente, a medida que han ido multiplicándose los acuerdos y prácticas contractuales entre las distintas colectividades. Se han creado estructuras cada vez más integradas, con un mayor número de competencias y funciones, diversificándose a su vez las formas de financiación. La tipología de estructuras es amplia y se halla sintetizada en el cuadro n.º 4 (distritos urbanos, comunidades urbanas, comunidades de municipios y de ciudades). Todas estas agrupaciones intermunicipales (a excepción de las comunidades de ciudades) disponen de un régimen financiero particular, denominado «fiscalidad adicional» o «fiscalidad propia». La agrupación exige directamente al contribuyente, igual que los municipios, el impuesto sobre la vivienda, la tasa profesional y los impuestos territoriales sobre bienes raíces (construidos y no construidos), a un tipo impositivo votado por la propia agrupación. Sin embargo, la ley Chevènement pretende instaurar una integración fiscal en las tres formas de cooperación intermunicipal que existirán el 1 de enero de 2002: la tasa profesional única o TPU, dando lugar a una tercera forma de cooperación, la «cooperación de solidaridad».

Sin embargo, para completar la necesaria reforma del sistema local francés es necesaria una nueva articulación de competencias que elimine el problema, ya mencionado, de superposición entre las mismas.

ga, donde se produjeron reducciones drásticas del número de municipios. Francia sigue teniendo 36.700 municipios, 100 departamentos (4 de ultramar), 22 regiones metropolitanas, 4 regiones de ultramar y 4 territorios de ultramar con estatutos particulares.

La reforma de la organización territorial, al no haberse podido efectuar «desde arriba», se está llevando a cabo «desde abajo», a partir de dos grandes tipos de cooperación:

— la cooperación funcional o de gestión;

— la cooperación para el desarrollo.

a) La cooperación funcional

Este tipo de cooperación es la preferida por la mayoría de los responsables locales. El motivo es la reducción de costes unitarios derivada de la provisión conjunta de necesidades comunes, permitiendo, además, un «cierto grado de autonomía local». Esta mezcla entre fragmentación política y cooperación técnica reduce los «efectos desbordamiento» y aumenta la eficiencia en la provisión de recursos. Estas ventajas han hecho proliferar el número de estructuras intermunicipales: 17.000 sindicatos, de los cuales cerca de 15.000 son SIVU (cuadro n.º 3). Sin embargo, el excesivo número de agrupaciones cons-

CUADRO N^o 4

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. AÑO 1996

a) COMPETENCIAS PARA LA COOPERACIÓN

<i>Estructura intermunicipal</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Voluntarias</i>
Dístritos	Parque de bomberos. Registro de viviendas.	
Comunidades urbanas	Mapas intermunicipales, plan de ordenación del suelo. Zonas industriales, comerciales, turísticas. Equipamientos escolares en estas zonas. Transportes urbanos. Agua, saneamiento, basuras. Cementerios. Mataderos. Servicios de limpieza. Aparcamientos.	
Comunidades de municipios	Desarrollo económico en la comunidad Ordenación y estructuración del espacio	1 obligatoria entre: – Red viaria – Vivienda – Medio ambiente – Equipamientos escolares Otras transferidas por los municipios
Comunidades de ciudades	Desarrollo económico Ordenación y estructuración del espacio	1 competencia entre: – Red viaria – Vivienda – Medio ambiente – Equipamientos culturales, deportivos, escolares Otras transferidas por los municipios
Comunidades de aglomeraciones	Desarrollo económico Ordenación y estructuración del espacio Política urbana	3 competencias entre: – Red viaria de interés comunitario – Aguas – Saneamiento – Medio ambiente – Equipamiento deportivos y culturales

b) DISTRIBUCIÓN POR COMPETENCIAS

COMPETENCIAS	DISTRITOS		COMUNIDADES DE MUNICIPIOS	
	Número	Población (miles)	Número	Población (miles)
Basuras.....	183	7.181	370	4.658
Aguas.....	82	3.155	60	728
Energía.....	22	619	32	283
Saneamiento.....	120	4.090	114	1.265
Actividades escolares.....	90	2.813	204	2.139
Gestión de inversiones.....	93	2.154	226	2.124
Medio ambiente.....	80	3.132	547	6.750
Zonas de actividad.....	145	4.951	616	9.007
Red viaria.....	121	3.590	288	3.070
Turismo.....	115	2.319	416	4.060
Servicio incendios.....	246	7.855	173	2.557
Actividades deportivas.....	97	2.006	222	2.440
Vivienda.....	183	6.329	474	5.999
TOTAL.....	318		894	

c) DISTRIBUCIÓN POR ESTRUCTURAS

<i>Estructuras</i>	1972	1993	1998
Dístritos.....	95	252	310
Comunidades urbanas.....	9	9	12
Comunidades de municipios.....		193	1.242
Comunidades de ciudades.....		3	5

Fuente: MARCHAND (1999:71 y 75).

3.2. ¿Hacia una nueva descentralización?

Francia sigue conservando cinco niveles de Administración: municipios, establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, departamentos, regiones y Estado central. Las recientes evoluciones legislativas (creación y reconocimiento de los «países» y de las «comunidades de aglomeración») plantean la cuestión de la posible existencia de un excesivo número de colectividades entre el Estado central y los municipios. Existen algunas opiniones que son favorables a la supresión de los departamentos, reiniciándose así un debate que tuvo lugar a principios de los años sesenta, al considerar que la descentralización exige y requiere una renovación de las instituciones, más allá de la simple disminución en el número de municipios que supone la racionalización de la intermunicipalidad. Uno de los proyectos más ambiciosos de renovación institucional (inspirado en consideraciones económicas y sociales) consistiría en lo siguiente:

- Considerar a la «aglomeración» y al «país» como colectividades territoriales (alrededor de 100 aglomeraciones y 400 países).

- Suprimir los departamentos y redistribuir sus competencias entre los municipios y las regiones, ofreciéndoles a estas últimas dos opciones:

— mantener su territorio inalterado,^o

— volver a dividir el territorio francés, con el fin de constituir regiones económicas estructuradas en torno a los núcleos urbanos y la planificación de grandes equipamientos e inversiones.

- Los departamentos de ultramar podrían reagruparse en dos regiones: Antillas y Guayana, y La Reunión.

En opinión del primer ministro Lionel Jospin, manifestada en octubre de 1999, el futuro de la descentralización constituía una cuestión trascendental sobre la que era necesario reflexionar. El 17 de noviembre de 1999 el primer ministro creaba una comisión nacional sobre el futuro de la descentralización, confiando su presidencia a Pierre Mauroy (ex primer ministro e iniciador de las leyes descentralizadoras de 1982 y 1983). El informe resultante, denominado «Reestablecer la acción pública local», ha sido remitido el 17 de octubre del año 2000 al gobierno francés. Contiene 154 proposiciones sobre una gran diversidad de temas: organización territorial, distribución de competencias, haciendas locales, democracia local, función pública territorial, estatuto de los representantes locales, entre otros. A pesar de la denominación del informe, la comisión presidida por Pierre Mauroy se ha esforzado y ha obtenido orientaciones sobre los mencionados temas enormemente consensuadas, por lo que no cabe esperar que en los próximos años del presente decenio se produzcan cambios radicales en el sistema institucional francés (organización territorial) impulsados por el Estado central y, más concretamente, en el diseño y aplicación del modelo descentralizador (distribución de competencias).

a) La moderada renovación institucional del Informe Mauroy

En palabras del propio Pierre Mauroy, «el desarrollo y generalización de la intermunicipalidad a todos los municipios franceses, en un plazo de 7 a 10 años, permitirá renovar el viejo sistema administrativo e institucional francés». La intermunicipalidad se constituirá así en el elemento impulsor de las reformas que, si finalmente se llevan a cabo, conformarán una nueva etapa en el proceso descentralizador en Francia.

A su vez, el Informe Mauroy ha resuelto la cuestión y el debate acerca de un excesivo número de colectividades entre el Estado central y los municipios, hasta el momento célula básica de la organización administrativa francesa y de la democracia local. El mencionado documento no propone suprimir los departamentos, como sugerían y defendían algunas opiniones, si bien la comisión sugiere cambiarles de nombre, «consejos departamentales», con el fin de responder mejor a sus nuevas funciones, concretamente, la organización y control de las distintas actuaciones de las agrupaciones intermunicipales.

En relación con la región, el Informe se pronuncia a favor de convertir a la institución regional en un «eje básico» de la descentralización. Por ello, y para responder a la voluntad de «inscribirse en Europa», en palabras de Pierre Mauroy, «es imprescindible disponer de regiones más grandes, más fuertes, que tengan realmente capacidad de desarrollo». Sin embargo, los veinticuatro miembros de la comisión sobre el futuro de la descentralización no han llegado a un acuerdo sobre el tamaño adecuado de las regiones francesas, tan sólo sobre la conveniencia de transferir a las regiones nuevas competencias e incitarles a la cooperación interregional.

b) Los límites actuales y la posible reforma en la transferencia de competencias

La distribución de competencias por «bloques» a cada nivel territorial y de Administración, instaurada por las leyes de 1982 y 1983, ha funcionado mal en la práctica. En sus orígenes, estas disposiciones legales no modificaron ni redefinieron las funciones concretas que venían desempeñando los distintos niveles territoriales. La consecuencia ha sido, como ya hemos mencionado, una superposición de com-

petencias y una escasa clarificación de responsabilidades en su ejecución. Además, y a pesar de que no puede existir ningún tipo de «tutela» o control entre administraciones, la necesidad de instaurar y aplicar la cooperación vertical (resultado del diseño de transferencias), ha obligado a desarrollar numerosos acuerdos contractuales que han provocado subordinación entre colectividades. Sin embargo, paradójicamente, el Informe Mauroy, para remediar estos problemas, defiende y propone volver a instaurar «bloques de competencias» para cada nivel territorial. Sistema de atribución que puede, incluso, ir en contra del principio de «libre administración» de las colectividades locales, en virtud del cual éstas deben asumir libremente sus competencias.

Las proposiciones para reorganizar las competencias afectarán, de materializarse, a la intermunicipalidad, a la región y al departamento.

a) Los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia serán las únicas colectividades que podrán firmar acuerdos territoriales para aplicar los contratos del Plan Estado-región.

b) Las regiones ampliarán sus competencias a ámbitos tales como la construcción y el mantenimiento de los establecimientos de enseñanza superior, administración de las escuelas de enseñanza superior artística y musical, inversiones sanitarias, etcétera.

c) Los departamentos se encargarán de la gestión del patrimonio, la medicina escolar, la asistencia social, la organización y el mantenimiento de la red viaria nacional, etcétera.

V. CONCLUSIONES

El sistema territorial, administrativo e institucional francés ha

evolucionado profundamente en los últimos veinte años como consecuencia del inicio y desarrollo del proceso descentralizador. Inspirado en una serie de principios básicos y regulado en un buen número de normas y disposiciones reglamentarias, ha obtenido éxitos importantes, que ya hemos mencionado, pero también problemas y disfuncionalidades que, en la actualidad, es necesario resolver. Probablemente, el futuro de la descentralización, contemplado en el Informe de la «Comisión Mauroy», supondrá una velada, pero «auténtica», revolución en la organización territorial francesa y, por tanto, en el diseño y aplicación de las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo local, habida cuenta del creciente protagonismo de las colectividades locales en la esfera económica. En nuestra opinión, conociendo el contenido y proposiciones del mencionado Informe, las reformas previstas son, una vez más, el intento de adaptar las estructuras territoriales, con el respaldo e impulso del propio Estado central, a la nueva situación económica surgida del diseño y funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria Europea.

Uno de los temas esbozados en el inicio de este trabajo, voluntariamente omitido, hacía referencia a la situación de las haciendas locales francesas, relativamente satisfactoria. Las sucesivas adaptaciones de las que han sido objeto han hecho innecesaria una reforma en profundidad de la fiscalidad local, acompañando el proceso descentralizador. Paradójicamente, la autonomía fiscal de las colectividades territoriales francesas (fundamentalmente regiones, departamentos y municipios) es superior a la de las colectividades territoriales de países europeos con estructuras político-administrativas mucho más descentralizadas (Alemania, e incluso España, sobre datos de 1995). Los ingresos fiscales locales representaron en 1999 el 57 por 100 de los ingresos

totales, y las transferencias y subvenciones del Estado, el 22 por 100. El endeudamiento disminuye regularmente desde hace tres años, y no representa más del 8 por 100 de los ingresos totales. Ligerísimas diferencias con el caso español, en el que los ingresos fiscales de las entidades locales (fundamentalmente provincias y municipios) suponían el 55,96 por 100 de los ingresos totales, mientras que las transferencias corrientes aportaban el 25,74 por 100 de los mismos. Una de las diferencias más importantes y significativas entre el modelo español y el francés de descentralización, más allá del grado de autonomía para obtener ingresos, es la inexistencia de poder reglamentario de las regiones francesas, cuestión ésta que está empezando a ser reivindicada por algunos presidentes de los consejos regionales.

A pesar de la «satisfactoria situación» de las colectividades locales en Francia, la reforma de la financiación local ha sido también una cuestión debatida en la Comisión Mauroy. El informe resultante propone y defiende su reforma, fundamentada en tres principios básicos:

- El reforzamiento de la autonomía fiscal de las colectividades locales (revisión de las bases impositivas).
- Un mayor grado de responsabilidad política de los representantes locales frente a los electores (especialización impositiva).
- Un fuerte papel regulador por parte del Estado (mecanismos «perecuatorios» o redistributivos).

Para hacer efectivos los dos primeros principios, se contempla la posibilidad de instaurar un sistema de especialización impositiva, según el cual, cada colectividad territorial dispondría de un impuesto principal que, habida cuenta de las grandes diferencias de riqueza fis-

cal entre colectividades, exigiría una importante revisión de los mecanismos redistributivos existentes. Orientación ésta última que conduce al último de los principios esbozados.

Asimismo, el Informe establece que esta pretendida reforma no debe, en su conjunto, minorar los ingresos globales de los que disponen actualmente las colectividades locales, teniendo en cuenta que, en un futuro muy próximo, éstas deberán afrontar dos desafíos importantes:

- La asunción de crecientes inversiones públicas para el mantenimiento y conservación del patrimonio, la aplicación de normas medioambientales y de infraestructuras.

- La necesaria contribución de las colectividades territoriales a la creación de empleo y la lucha contra el desempleo y la exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANC, Jacques, y REMOND, Bruno (1992), *Les collectivités locales*, Dalloz, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, Paris.
- CASCALES, Michèle (1994), «Le contrat de plan Etat-Région, outil partenarial d'une stratégie de développement territorialisé», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º 4.
- (1999), «Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006?», *Pouvoirs locaux*, n.º 40.
- CHAUVIN, Francis (1999), «L'Etat et sa réforme depuis les lois de décentralisation», *Cahiers Français*, n.º 293:19-24.

DELIVET, Philippe, y VERPEAUX, Michel (1995), «Les collectivités locales en France», *Notices*, la Documentation Française.

DERYCKE, Pierre-Henri (1994), «Les théories du fédéralisme fiscal, hier et aujourd'hui» en *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Presses Universitaires de Namur.

DERYCKE, Pierre-Henri, y GILBERT, Guy (1988), *Economie publique locale*, Economica, Paris.

GILBERT, Guy (1999), «Quelles réformes pour le financement des collectivités locales?», *Cahiers Français*, n.º 293: 91-96.

GUENGANT, Alain (1998), *Analyse financière des communes*, Economica, Colección de Bolsillo, Paris.

GUENGANT, Alain, y UHALDEBORDE, Jean-Michel (1999), «Economie et finances locales», crónica en *Annuaire des collectivités territoriales*, Litec, Paris.

LAVAL, Bernard (1999), «La aplicación de las políticas económicas descentralizadas a un terreno particular: la creación de empleo en el medio rural francés», en *Reflexiones sobre la financiación de los gobiernos descentralizados*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

LE SAOUT, Remy (1997), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

MARCHAND, Marie-Jacqueline (1999), *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

MUSGRAVE, Richard (1959), *Theory of Public Finance*, McGraw, Nueva-York.

OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Iovanovich, Nueva-York.

ORTIZ, Laure (1999), «Les interventions économiques des collectivités territoriales», *Cahiers Français*, n.º 293: 61-69.

RAYMOND, Alex (1991), «La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales», *Rapport du Conseil Economique et Social*, n.º 17.

REGOURD, Serge (1999), «L'intercommunalité: au coeur d'une spécificité française», *Cahiers Français*, n.º 293: 41-46.

REMOND, Bruno (1999), «La décentralisation aujourd'hui: un dessein politique sans dessin institutionnel», *Cahiers Français*, n.º 293: 12-18.

SADRAN, Pierre (1999), «La vie politique locale», *Cahiers Français*, n.º 293: 25-32.

SANZ GÓMEZ, M^a Mercedes (1999), «Cooperación intermunicipal y descentralización», en *Reflexiones sobre la financiación de los gobiernos descentralizados*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.

VERPEAUX, Michel (1999), «La décentralisation depuis les lois de 1982», *Cahiers Français*, n.º 293: 3-11.

Referencias legislativas

- Principales leyes relativas a la descentralización (*Journal Officiel de la République Française*):
- Ley n.º 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones.
- Ley n.º 83-8, de 7 de enero de 1983, relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las colectividades locales.
- Ley n.º 83-663, de 22 de julio de 1983, relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las colectividades locales.
- Ley n.º 83-1186, de 29 de diciembre de 1983, que modifica las disposiciones relativas a las relaciones financieras y a las transferencias de competencias entre el Estado y las colectividades locales.
- Principales leyes relativas a la ordenación del territorio (*Journal Officiel de la République Française*):
- Ley de 6 de febrero de 1992, relativa a la organización territorial de la República.
- Ley de orientación de 4 de febrero de 1995, para la ordenación y el desarrollo del territorio.
- Ley de orientación de 25 de junio de 1999, para la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio.
- Ley de 12 de julio de 1999, relativa a la organización urbana y a la simplificación de la cooperación intermunicipal.