

Elementos de Análisis del Sistema Político-Administrativo Local en Francia

Christophe Mauriet

A. Estructura y competencias de las colectividades locales en Francia

1. El Marco Constitucional y Geográfico

El artículo 11 de la Constitución de 1958 es dedicado a las colectividades territoriales de la República. Proclama el principio de libre administración de las comunas, de los departamentos y de los territorios ultra-marinos. La ley del 2 de marzo de 1982 “Derechos y libertades de las comunas, de los departamentos y de las regiones”, otorga el estatuto de colectividad territorial a las regiones, que habían sido creadas en 1972 como entes públicos territoriales.

La constitución afirma que las colectividades son personas morales de derecho público que se administran libremente, con consejos elegidos al sufragio universal directo. La forma unitaria del Estado impone que sus atribuciones sean ejercidas bajo la supervisión del prefecto, delegado del gobierno central y representativo del Estado, encargado de la correcta aplicación de las leyes. Desde la reforma de 1982, el prefecto perdió su función de autoridad ejecutiva de la colectividad departamental, así como su poder de tutela sobre las actas

y decisiones de las comunas, de los departamentos y de las regiones.

El sistema francés de gobierno tiene como base una red de colectividades territoriales, única en el mundo occidental por su amplitud y su heterogeneidad:

- 36 000 comunas, cuyo 32 000 tienen menos de 2 000 habitantes y 28 000 menos de 1 000.
- 90 departamentales (en Francia metropolitana), de superficie media de 5 500 km² y con población desde 70 000 hasta 2.5 millones de habitantes.
- 22 regiones (en Francia metropolitana), de superficie media de 25 000 km² y con población desde 700 000 hasta 11 millones de habitantes.

2. Las Instituciones Comunes

Según el código de las comunas el cuerpo municipal se compone del consejo municipal, del alcalde y de uno o de varios adjuntos.

2.1 El consejo municipal

El número de consejeros municipales depende de la importancia de la población comunal; pasa de 9, para las comunas de menos de 100 habitantes, hasta 69 para las de más de 300 000. El número de concejales fue sensiblemente aumentado en 1982 para que las minorías políticas estuvieran mejor representadas. El consejo es elegido por una duración de 6 años.

El sistema electoral es distinto según el tamaño de la comuna. Para las de menos de 3 500 habitantes, el modo es la votación nominal y mayoritaria. Para las otras, los votantes se expresan en favor de listas. A la que obtiene la mayoría absoluta o relativa de los votos son atribuidos la mayoría de las sedes de concejales, en cuanto al resto de las sedes, son distribuidas proporcionalmente entre todas las listas, incluso la primera de ellas. Este sistema permite establecer el poder municipal sobre una mayoría sólida, y al mismo tiempo, respetar el pluralismo político del electorado local.

Las atribuciones del consejo municipal son muy amplias (el código, art. L 126-21, dice que "el consejo regula por sus deliberaciones los negocios de la comuna"). Más específicamente, el consejo desempeña el papel de órgano deliberante de cualquier organización política: decide de las opciones más importantes y controla las actividades del alcalde; vota el presupuesto, maneja el dominio comunal, crea y organiza los servicios públicos comunales. Sus deliberaciones tienen generalmente un valor ejecutivo, y como tal, son sometidas al control de legalidad.

2.2 El alcalde y sus adjuntos

Son elegidos por el consejo municipal. Para que pueda dedicarse a sus cargas municipales (como electo, tiene necesariamente actividades profesionales, aparte de su función política, especialmente en el caso de las pequeñas comunas), el alcalde disfruta de un subsidio, franco de impuestos. La modestia de este subsidio y el peso creciente de las obligaciones administrativas plantean el tema de

la necesidad de un verdadero estatuto del electo local. De hecho, los electos municipales, y sobre todo los alcaldes, frecuentemente acumulan varios mandatos (de consejero departamental o regional).

Como autoridad ejecutiva de la comuna, el alcalde es el jefe del equipo municipal (la municipalidad, es decir sus adjuntos y los concejales de su mayoría), prepara las deliberaciones del consejo, es el ordenador de los gastos, dirige las actividades comunales, representa la comuna en justicia. Además, tiene competencias propias, ejercidas independientemente del consejo: es el jefe jerárquico de los funcionarios municipales, dirige los servicios administrativos de la comuna, es autoridad de policía administrativa (tiene que asegurar el buen orden, la seguridad y la salubridad pública), y por último, tiene atribuciones urbanísticas (otorga, en ciertas circunstancias, los permisos de construir).

El control de las autoridades administrativas comunales es ejercido por el cuerpo electoral, los tribunales administrativos por las actas, la autoridad estatal por las personas a través de los poderes de suspensión, revocación y disolución.

3. Las Instituciones Departamentales

Elementos clave de la administración territorial desde la revolución, el departamento es la circunscripción administrativa más importante de los servicios del Estado. La reforma de descentralización de 1982 ha reforzado su posición dentro de las otras colectividades locales.

3.1 El consejo departamental

El territorio del departamento está dividido en cantones, la población de cada uno elige por 6 años, un consejero departamental, según un modo de votación nominal y mayoritaria. Teóricamente gratuitas, las funciones de consejero departamental son, prácticamente remuneradas de subsidios (representativos de la participación a los trabajos del consejo departamental, viajes...) votados por el consejo.

Las atribuciones del consejo departamental son homotéticas a las del consejo municipal (orientaciones generales de la política departamental, presupuesto, aprobación de los contratos, creación y organización de los servicios públicos departamentales). Además, el consejo orienta las actividades de las comunas del departamento a través de instrumentos de política agrícola y uso de suelo, la financiación de las principales obras de equipamiento rural, y la agencia departamental que tiene la facultad de establecer para asesorar las comunas y sus entes públicos en materia técnica, jurídica y financiera.

3.2 El presidente del consejo departamental

Desde la reforma de 1982, el presidente del consejo ejerce la función de jefe ejecutivo de colectividad departamental en lugar del prefecto. Es asesorado de una junta de vice-presidentes (de cuatro a diez). Sus atribuciones, con respecto al consejo (preparación y ejecución de las deliberaciones) o propios (dirección de los servicios administrativos, policía administrativa del dominio departamental) son muy importantes.

Desde la transferencia de las competencias del Estado a los departamentos, el presidente del consejo departamental es el verdadero líder de la vida político-administrativa departamental, así como la clave de la política de descentralización.

4. Las Instituciones Regionales

4.1 El consejo regional

Las regiones son administradas por un consejo elegido a través de una votación proporcional de lista. Sus competencias se ejercen idénticamente a las del consejo departamental.

4.2 El consejo económico y social (CES)

Asamblea consultativa, esta institución se encarga de la representación de las fuerzas económicas y sociales regionales. Se compone de:

- Un 35% de representantes de las empresas y profesiones.
- Un 35% de representantes de los sindicatos de trabajadores.
- Un 5% de personalidades, nombradas por el primer ministro, cuyas cualidades o actividades, designan como actores del desarrollo regional.

La consulta del CES es obligatoria por la preparación y ejecución del plan nacional en la región, la definición del proyecto de plan regional y la determinación de las orientaciones más importantes del presupuesto regional. Puede intervenir libremente sobre cualquier tema haciendo parte de las competencias de la región o, por iniciativa del presidente del consejo regional, a propósito de cualquier proyecto de carácter económico o social.

4.3 El presidente del consejo regional

Desde la ley de 1982, el presidente es el ejecutivo del consejo regional en lugar del prefecto. Sus atribuciones son similares a las de los ejecutivos de las otras colectividades descentralizadas.

5. La Distribución de Competencias por Nivel de Administración

Las leyes de transferencia de competencias del 7 de enero y del 22 de julio de 1983, distribuyeron a las colectividades unas de las atribuciones del Estado, tratando de conferir a cada una su propia especialidad:

- A las comunas, el dominio del suelo, el urbanismo y los equipamientos de proximidad.
- A los departamentos, la política de solidaridad (asuntos sanitarios y sociales, reparto equitativo de créditos y equipamientos).

- A las regiones, el desarrollo económico, el ordenamiento territorial, la formación profesional continua.

Esos esfuerzos de racionalidad (“los bloques de competencias”) no impidieron la existencia de zonas de atribuciones superpuestas que reclaman la conducta de políticas de cooperación entre los distintos niveles (ver infra).

B. Descentralización y desconcentración: La conducta de las políticas públicas locales

El sistema de gobierno local en Francia es caracterizado por la antigüedad y la complejidad de las estructuras encargadas de la administración territorial, es decir de la organización de los servicios públicos al nivel más cerca de los ciudadanos. El peso de la historia constituye, por supuesto, un apremio muy sensible; la inscripción en el derecho público, como instituciones elementarias, de las comunidades humanas más antiguas (las comunas y los departamentos) es un obstáculo a la racionalización de la red de las colectividades locales.

Posteriormente, la acumulación de estructuras (las regiones, los entes públicos de cooperación intercomunal) fue preferida a reformas radicales como respuesta al desarrollo de nuevas necesidades institucionales. Sin embargo, la descentralización y la desconcentración han transformado profundamente la fisonomía del sistema francés de administración territorial, permitiendo una mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

1. El Modelo Constitucional del Estado Unitario

1.1 Las obligaciones del sistema unitario

El estado de las colectividades locales, dentro de una República unitaria, es fundamentalmente distinto del de las colectividades federadas en un Estado federal. Expresan por supuesto la democracia política a nivel local. La garantía constitucional de su existencia y el principio de libre admi-

nistración constituyen un obstáculo a cualquier intento legislativo de centralizar en el Estado la totalidad del poder político y administrativo.

Sin embargo, el carácter unitario del régimen impone límites al principio de libre administración de las colectividades locales. La constitución otorga al delegado del gobierno representativo local del Estado, competencia para ejercer sobre esas colectividades el “control administrativo”, asegurarse de la buena aplicación de las leyes y velar por la protección del interés general, finalidad suprema de acción de las personas públicas. Antes de la reforma de 1982, esta exigencia constitucional estaba satisfecha por el sistema compuesto:

- De la tutela sobre las colectividades locales.
- Y del ejercicio por el prefecto del poder ejecutivo de las instituciones departamentales regionales.

Uno de los aspectos de la tutela era la necesidad en la que se encontraban las colectividades locales de obtener la aprobación del prefecto para que sus decisiones pudieran aplicarse, es decir manifestar sus efectos jurídicos. La ley del 2 de marzo de 1982 ha transferido el poder ejecutivo al presidente del consejo departamental y suprimido la tutela.

1.2 La descentralización implica el diálogo del Estado y de las colectividades locales

Desde la reforma, las actas (reglamentarias, individuales y presupuestarias) tienen pleno efecto decisonal en tanto están transmitidas a los servicios prefectorales. Este vínculo entre la producción normativa de las personas administrativas descentralizadas y el Estado permite al representativo de éste ejercer el control administrativo exigido por la constitución (exigencia recordada por el tribunal constitucional en su sentencia sobre la ley del 2 de marzo).

La naturaleza de este control, no obstante, cambió profundamente. Se ha vuelto en un control de legalidad de las actas, con la facultad, si cree que tal decisión es viciada de ilegalidad, de someterla

a la censura del tribunal administrativo. Éste tiene el poder de anular las actas administrativas que no cumplen con las leyes y los principios generales del derecho, que sean emitidas por las autoridades del Estado o por cualquier persona de derecho público.

El nuevo sistema, por lo visto, deja sitio a todo tipo de negociaciones entre el prefecto y la colectividad local, autor del acta litigiosa. El representante del gobierno, no solamente tiene en cuenta motivos estrictamente jurídicos, sino también consideraciones de oportunidad política, económica y técnica. La jurisprudencia de los jueces administrativos, ha ampliado este espacio de transacción, aceptando, por ejemplo que el prefecto retire su recurso a cualquier etapa de la procedura jurisdiccional, lo que lleva a la extinción del proceso.

Las cifras no podrían ser más claras: son menos de 0.1% de los 7 millones de actas cada año, transmitidas a las prefecturas que son efectivamente sometidas a los tribunales administrativos.

La conclusión que uno tiene que sacar es que el derecho puede ser una materia de discusión entre los representativos de dos entes legítimos; la del Estado (el prefecto) y la de la democracia local (la colectividad territorial). Las normas jurídicas aplicadas localmente son, para una gran parte de ellas, el resultado del diálogo entre los distintos actores de la administración territorial, la intervención del juez teniendo un carácter marginal y significando la imposibilidad de llegar a un consenso.

2. La Restructuración de las Administraciones Estatales Después de la Descentralización

2.1 La desconcentración: una tendencia secular

El tema de la desconcentración ha surgido en la vida administrativa francesa en la segunda mitad del siglo XIX, con los decretos de 1852 y 1861 de Napoleón III. El objeto de la descentralización es la transferencia del Estado a las colectividades territoriales de competencias, con la concesión de una mayor autonomía para ejercerlas. La descon-

centración es un fenómeno que se manifiesta dentro de los límites de una sola persona pública, el Estado. Esta distinción conceptual sólo tiene significado si, en un país dado, la diferenciación entre los órganos administrativos ha alcanzado un cierto punto y si, al nivel local, existe una distinción entre las colectividades territoriales autónomas, con legitimidad democrática, y las administraciones locales (o desconcentradas) del Estado.

El motivo de la desconcentración ha sido siempre, gracias a la transferencia de las atribuciones de las administraciones centrales beneficioso a las administraciones locales del Estado en tres aspectos:

- Una mejor eficacia de los circuitos de decisiones públicas, particularmente reduciendo los plazos y teniendo en cuenta las circunstancias locales.
- La simplificación de la acción administrativa, disminuyendo los niveles de responsabilidad.
- Una coordinación más grande de las distintas administraciones interesadas por un tema particular, exigida por el desarrollo de las políticas “interministeriales”.

2.2 La desconcentración, contra-punto necesario de la descentralización

Además, una consecuencia de las reformas de descentralización iniciadas en 1982 fue la necesidad por el Estado de adaptar sus propias estructuras al nuevo reparto especial del poder y a las nuevas reglas del juego institucional.

Luego, la política de desconcentración fue lanzada de nuevo. Las estructuras desconcentradas han existido desde hace muchos años. Las direcciones departamentales (y regionales) de los distintos ministerios (equipamiento, agricultura, asuntos sociales, educación y finanzas, para las más antiguas de ellas), ya desempeñaban un papel importante en la vida administrativa local. Sobre todo, la figura del prefecto, delegado del gobierno, representante del primer ministro y de cada mi-

nistro, establecida por Bonaparte como heredero de los intendentes de la monarquía, constituía un punto de apoyo natural del movimiento de desconcentración.

La descentralización, en un primer tiempo, llegó a un debilitamiento de los prefectos y de los otros servicios locales del Estado. El prefecto perdió la tutela y el poder ejecutivo, las administraciones desconcentradas fueron divididas entre el Estado y, principalmente, los departamentos. La transferencia de las atribuciones vino acompañada de la transferencia de los medios correspondientes, en términos financieros, técnicos y humanos, lo que incluyó una parte de los servicios propios del Estado.

El modo único para restablecer un equilibrio entre el prefecto y sus interlocutores locales fue de reforzar la coherencia de la representación territorial del Estado, insistiendo sobre su papel de dirección de los servicios estatales.

Además del control de legalidad, las funciones del prefecto en las relaciones del Estado con las colectividades locales, es doble: asegurar la coherencia de las acciones públicas y la animación de los actores socio-económicos de su circunscripción administrativa (el departamento o la región). Esas dos responsabilidades son tan importantes como las leyes de transferencia de competencias y apenas respetaron el principio de los bloques de competencia, de tal manera que la conducta de numerosas políticas públicas implica la cooperación y la co-acción del Estado y de las colectividades.

2.3 La transformación del marco jurídico de la acción estatal

La ley del 6 de febrero de 1992, sobre la administración territorial de la República, convirtió la desconcentración en el derecho común de la acción administrativa. Las administraciones centrales del Estado tienen competencias limitadas: el diseño, la animación y la evaluación de las políticas públicas. La conducta, la programación y el reparto de los créditos, la contractualización pluri-

anual con las colectividades locales se vuelven el monopolio de los prefectos.

Para poner en práctica esta reorientación radical de la acción pública, se siguieron varias direcciones. La primera consistió en una delegación de competencia dentro de cada ministerio, desde el nivel central hasta el nivel local. Idénticamente, los créditos abiertos en las leyes de presupuesto han sido, en parte, delegados a los prefectos, especialmente los créditos de inversión.

Además, la autonomía de gestión de los servicios territoriales ha sido aumentada, gracias a la extensión de los presupuestos globales de funcionamiento. El número de capítulos inscritos en la ley de finanzas ha disminuido sensiblemente.

En términos de gestión del recurso humano, por fin, unas primeras decisiones de transferencia al nivel local de la gestión básica de ciertas categorías de funcionarios fueron tomadas. Aquí, sin embargo, se sitúa el obstáculo más agudo a la política de desconcentración, los sindicatos de funcionarios estando fuertemente opuestos a un movimiento que debilita sus influencias nacionales.

3. La Contractualización y el Desarrollo de las Políticas Públicas Inter-Institucionales

3.1 El contrato como formalización de la colaboración de los actores locales

Los problemas que plantean la crisis económica y la creciente complejidad de las políticas públicas, que tocan muchas categorías de actores, reclaman la conducta de políticas públicas inter-institucionales, es decir que coordinen, no solamente los distintos ministerios, sino también las colectividades locales y sus asociados socio-económicos. El contrato constituye uno de los medios más adecuados de esta colaboración.

El renacimiento de la técnica contractual entre personas de derecho público, fue iniciado en 1982 con la reforma de la planificación económica. La creación de los contratos de plan entre el Estado y cada región (CPER) manifiesta el carácter indis-

pensable de la cooperación entre los distintos niveles de administración. La política de desarrollo económico tiene necesariamente una dimensión local que los actores de terreno, el prefecto y el presidente del consejo regional pueden apreciar más bien que ninguna otra institución administrativa.

El contenido de esos planes, firmados por una duración de cinco años, ha sido sobre todo marcado por el imperativo de mejoramiento de las infraestructuras, el equipamiento de las zonas menos desarrolladas del país (operaciones coordinadas locales), el equilibrio entre las zonas rurales y urbanas. Cada parte se compromete en términos financieros, en una perspectiva pluri-anual. Los objetivos de la política nacional de ordenamiento territorial, que conduce el gobierno, pueden apoyarse sobre esos instrumentos contractuales; por su parte, las regiones aprovechan de la financiación estatal para sus inversiones prioritarias.

Por parte del Estado, la firma del prefecto significa que la totalidad de las administraciones estatales interesadas en la implementación del contrato del plan, están comprometidas.

El recurso al medio contractual se ha aplicado, después, a todas las políticas públicas cuya conducta implicaba el Estado y otros niveles de gobierno. En materia social, el reparto de competencias entre los distintos niveles de administración no permite que cada uno haga lo que quiera en su propio dominio. La política de ingreso mínimo, iniciada en 1988, es puesta en práctica por los prefectos (servicios estatales de asuntos sociales y

los consejos departamentales, por determinación de la ley que dividió las responsabilidades entre los dos actores. En cada departamento, firmaron un convenio para establecer y formalizar sus compromisos.

La política de desarrollo universitario, lanzada a finales de los años 80 frente al aumento del número de los estudiantes, ha asociado el Estado, las regiones, los departamentos y las comunas que, juntos y según los términos decididos contractualmente, han financiado las inversiones necesarias.

3.2 La cooperación inter-institucional frente a las políticas estructurales de la Unión Europea

Las políticas regionales de la UE, financiadas por los Fondos Sociales (FSE), de Desarrollo Regional (FEDER), de Orientación Agrícola (FEOGA), son completamente descentralizadas por zonas geográficas territoriales determinadas. La determinación de las distintas zonas geográficas que aprovechan las medidas europeas, la elección de los proyectos, el suplemento de financiación asocian, de manera muy fuerte, los prefectos y las colectividades locales, en comisiones locales y, por parte, en cláusulas del CPER.

Las negociaciones entre las autoridades de la UE y las administraciones francesas se apoyan sobre los vínculos que existen entre el prefecto y sus interlocutores locales, formalizados en posiciones comunes.