

REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN FRANCIA: LA REDEFINICIÓN DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CRISTINA ZOCO ZABALA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REPÚBLICA INDIVISIBLE: PRESUPUESTO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES: 1. *Constitucionalización de las regiones.* 2. *Sustitución de las colectividades territoriales tradicionalmente existentes.*—III. SOBERANÍA NACIONAL E IGUALDAD EN LA REPÚBLICA FRANCESA: PRESUPUESTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ESTATAL: 1. *La participación de las colectividades de ultramar en la función legislativa estatal.* 2. *El poder reglamentario de las colectividades territoriales.* 3. *La posibilidad de derogar de forma experimental leyes.* 4. *La garantía de la autonomía financiera.*—IV. LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA: PRESUPUESTO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LOS ASUNTOS LOCALES.—V. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de marzo de 2003, el Parlamento francés aprobaba un proyecto de revisión constitucional basado en la idea de una mayor descentralización territorial que, sin perjuicio del respeto a los valores tradicionales de la República Francesa (indivisibilidad, soberanía nacional, democracia e igualdad) ofreciera garantías de una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos así como un reforzamiento de la participación democrática de las diferentes colectividades territoriales (1).

Esta Ley Constitucional no es sino el resultado del sentir mayoritario del Parlamento que, tiempo atrás, ya reivindicaba la aprobación de una Ley con vocación de territorialidad. En los trabajos parlamentarios que preceden a su

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

aprobación se abogaba por una regulación jurídica diferente que diera respuesta normativa a la diversidad territorial dentro de un mismo marco jurídico, al tiempo que clarificase mediante Ley, la potestad reglamentaria de las Colektividades Territoriales ya reconocida, dentro de ciertos límites, por la jurisprudencia administrativa y constitucional (2). En definitiva, se trataba de buscar soluciones específicas que permitieran compaginar la intangible unidad de la República Francesa (artículo 89 de la Constitución Francesa, en adelante CF) con la existencia de una diversidad territorial; era preciso conciliar la indivisibilidad de la República Francesa con la puesta en marcha de soluciones diferentes. Así, por ejemplo, considerar que la insularidad justifica un tratamiento diferente para los territorios de Ultramar; o determinar que la extensión de las regiones o la fusión de los departamentos y los municipios debe atribuirse al poder dispositivo local (3).

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

Este modelo ha sufrido dos reformas sucesivas. En primer lugar, las leyes de descentralización de 1982-1983 vinieron a perfeccionar de manera sensible el modelo tradicional de descentralización en Francia. En segundo lugar, la revisión constitucional de 2003 que introduce distintas novedades desarrolladas en Leyes Orgánicas recientes (4).

El objeto de este trabajo consiste en analizar si la diversificación de las funciones públicas afecta a la forma republicana no tanto como forma de gobierno, sino como proyección de los valores que proclama el artículo 1.º CF: indivisibilidad, democracia e igualdad. Se trata de evaluar en qué medida se garantizan dichos principios a la luz de la evolución jurídica del proceso de

(2) Véase la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley Constitucional del Senado núm. 269-2002, de 21 de febrero.

(3) Véase la Exposición de motivos de la Proposición de Ley Constitucional de la Asamblea Nacional núm. 249-2002, de 4 de octubre.

(4) Ley Orgánica núm. 2003-705, de 1 de agosto, de referéndum local; Ley Orgánica núm. 2003-704, de 1 de agosto, relativa a la experimentación por las colectividades territoriales; Ley Orgánica núm. 2004-758, de 29 de julio, aprobada en aplicación del artículo 72.2 de la Constitución relativo a la autonomía financiera de las colectividades territoriales; Ley Orgánica núm. 2004-809, de 13 de agosto, relativa a las libertades y responsabilidades locales.

descentralización administrativa en Francia, y si ello modifica la naturaleza del modelo de organización territorial del Estado.

II. LA REPÚBLICA INDIVISIBLE: PRESUPUESTO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

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

Esta novedad plantea un primer problema relativo a la salvaguardia de la Norma Fundamental Francesa que resulta no tanto de la regulación constitucional de la región, *otrora* reconocida mediante Ley, cuanto de la libre disponibilidad de las colectividades territoriales para sustituir las existentes por otras de nueva creación. Se cuestiona si esta posibilidad de sustitución lleva consigo la afectación del modelo de descentralización tradicional caracterizado por el principio de unidad (artículo 1 CF).

1. *Constitucionalización de las regiones*

Cabría pensar que el reconocimiento constitucional de la región como colectividad territorial en la nueva redacción del artículo 72.1 CF constituye *prima facie* una vulneración de la unidad como valor inherente a la República Francesa.

En realidad, la mención expresa de la región como colectividad territorial en el nuevo artículo 72.1 CF supone un reconocimiento más *formal* que real, pues las leyes de descentralización ya venían regulando esta cuestión tiempo atrás (5). La región confirma su posición preponderante, al ostentar postula amplias competencias en relación con el resto de las colectividades territoriales; como consecuencia de la importancia creciente que los niveles regionales están adquiriendo en el proceso de integración europea (6). Si bien la construc-

(5) Así por ejemplo, la Ley núm. 2002-276, de febrero, relativa a la democracia de proximidad otorga amplias competencias a las regiones en materia de ayudas directas a las empresas, desarrollo de puertos marítimos, formación profesional, etc. (artículos 102 a 131).

(6) *Cfr.* H. PORTELLI: «Decentraliser en reformant la constitution», *Commentaire*, núm. 98, été, París, 2002, pág. 323.

ción europea sólo ha jugado un papel indirecto en el proceso de descentralización francesa, existen factores que han contribuido a realzar el protagonismo de las regiones; así, por ejemplo, la apertura de fronteras ha llevado a las colectividades territoriales a dirigirse a los nuevos interlocutores (colectividades de otros Estados, instituciones comunitarias) en la medida en que el Estado, muchas veces carente de recursos económicos no tiene los medios para satisfacer sus necesidades. Así mismo, las colectividades tienen la posibilidad de enviar informes a la Unión Europea y a las otras colectividades europeas desbordando la idea y la práctica anterior de informes estatales únicos (7). En este contexto, el modelo de organización territorial excesivamente fragmentado ya superpone, de un lado, lo que la doctrina denomina el «tribunal de los grandes» en el cual progresan Europa, el Estado y la Región y, de otro, el grupo más familiar de administraciones locales de proximidad, a saber, el departamento, las estructuras de cooperación intermunicipal, y el municipio (8).

Tradicionalmente, la organización territorial francesa no reconocía la región como colectividad territorial. Francia se estructuraba territorialmente en tres tipos de colectividades: el Estado, los departamentos y los municipios; departamentos y municipios eran circunscripciones desconcentradas de la persona jurídica Estado al tiempo que colectividades descentralizadas. Con la aprobación de las leyes de descentralización de 1982-1983 se instituye un nuevo nivel de descentralización, la región, hasta entonces mera circunscripción administrativa de la persona jurídica Estado sin personalidad administrativa propia (9).

El reconocimiento expreso de la región en la Constitución no vulnera el principio de unidad de la República Francesa, pues por vulneración del mandato de unidad se entiende la división que ponga en peligro la esencia de la

(7) Cfr. H. PORTELLI: «Decentraliser en reformant la constitution», *Commentaire*, núm. 98, été, París, 2002, pág. 326.

(8) Cfr. B. PERRIN: «Decentralisation acte II. Le rideau se lève», *Revue administrative*, núm. 329, París, 2002, pág. 513. Asimismo, la doctrina subraya la situación privilegiada de la región a nivel europeo, dado que las colectividades territoriales infraregionales son extremadamente diversas, por lo que no presentan una homogeneidad mínima; no ocurre lo mismo en el caso de las regiones, pese a que existan diferencias en los distintos países europeos (cfr. J. M. PONTIER: «Le rôle des collectivités territoriales dans la construction européenne», *Revue administrative*, núm. 333, París, 2003, pág. 277).

(9) Una primera evolución se produjo en 1972 tras el fracaso del General de Gaulle de convertir la región en colectividad territorial en 1969. La Ley de 5 de julio de 1972 logra atribuir personalidad administrativa especial a las regiones, en cuanto meros entes públicos con atribuciones sólo limitadas al ámbito económico para la elaboración de estudios y propuestas, lo que les excluye de cualquier otra tarea de gestión o de administración.

forma territorial de Estado, mas no la *diversidad*, entendida como reconocimiento de la pluralidad territorial en el marco de un Estado unitario.

Entiendo, pues, que el protagonismo de la región en el panorama territorial francés no varía la naturaleza de este modelo de descentralización administrativa, por cuanto las funciones regionales son, en todo caso, reglamentarias, y se ejercen en el marco de la Ley. La reciente Ley núm. 2004-809, de 13 de agosto, relativa a las libertades y responsabilidades locales ha convertido a la región en el *Chef de File* indiscutible de las políticas públicas de desarrollo económico y de gestión (artículo 1.I.8), así como de las funciones relativas al pago de programas de la política de cohesión económica y social de la Comunidad Económica Europea para el período 2000-2006 (artículo 44). Por tanto, será difícil cohesionar el principio de no tutela de una colectividad territorial sobre otra con la misión encomendada al Jefe de Fila (artículo 72.5 de la Constitución Francesa), que es quien deberá imponer su propia visión del interés general, y que, por tanto, dispondrá de un fuerte poder discrecional para aplicarlo entre las colectividades territoriales (10).

2. *Sustitución de las colectividades territoriales tradicionalmente existentes*

El significado *formal* de la inclusión de las regiones en la Constitución que se acaba de describir se completa, desde un punto de vista *material* con otra innovación de la Ley de reforma constitucional, consistente en la posibilidad de *sustituir* las colectividades territoriales tradicionalmente existentes por otras nuevas; innovación que viene a completar la redacción original que determinaba la posibilidad de crear (que no de *sustituir*) otras colectividades mediante Ley. De tal manera, que si hasta el momento existían municipios, departamentos o regiones organizados de la misma manera y dotados de las mismas competencias, con el nuevo sistema se pueden desarrollar colectividades territoriales *sui generis* que pueden ocupar el lugar de las colectividades territoriales tradicionales. Por tanto, sus competencias también pueden sufrir modificaciones.

A la luz de los acontecimientos políticos parece que el objetivo de dicha

(10) Cfr. J. F. JOYE: «La notion de “Chef de File” en droit des collectivités locales», *Collectivités territoriales. Intercommunalité*, núm. 7, Juillet, Paris, 2003, pág. 15; sobre el aumento de las funciones de la región, véase J. FOUGEROUSE: «La consecration constitutionnelle des régions françaises: l'émergence d'un modèle original intégré au concert européen», *Revue Générale des Collectivités Territoriales*, núm. 28, mars-avril, Paris, 2003, págs. 616-618.

innovación estriba no tanto en la sustitución de unas colectividades por otras, cuanto en su fusión en una sola colectividad. De tal manera, que la nueva regulación podría dar paso a la fusión del departamento y el municipio de París (11); o proporcionar el presupuesto normativo para el intento de fusionar los dos departamentos de la isla de Córcega (Alta Córcega y Córcega del Sur); intento ahora frustrado por el referéndum popular que ha rechazado la posibilidad de crear una organización institucional particular distinta pero única dentro de la República Francesa (12). Una organización institucional diferente, pero en todo caso, explica Jacques Chirac, intransigente con los deseos de una autonomía superior para la isla (13).

En realidad, la doctrina señala que la idea subyacente a esta novedad consiste en reagrupar las distintas colectividades territoriales pues se aportaría una mayor coherencia en las competencias y las intervenciones de una colectividad intermedia única, se reforzaría el peso de la nueva colectividad en cuanto dispondría de mayores medios humanos y financieros, se pondría fin a la superposición de dos colectividades sobre el mismo territorio en los departamentos y regiones de ultramar, y se facilitaría la especialización de los impuestos locales que es una condición de la modernización de la fiscalidad local (14).

Por todo ello, se deduce que la nueva regulación del artículo 72.1 CF conlleva la desaparición de una característica ancestral de la organización francesa, su *unidad*, en *pro* del principio de *diversidad* territorial.

Sin embargo, conviene advertir que la redacción original del artículo 72.1 CF ya expresaba *ab initio* la posibilidad de crear nuevas colectividades mediante Ley, por lo que sus términos son exponentes de la *diversidad*. Verdaderamente, entiendo que la nueva redacción no viene sino a reforzar las diferen-

(11) Cfr. J. GAVROY: «Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République», *Regards sur l'actualité (dossier de décentralisation)*, núm. 286, décembre, París, 2002, pág. 6.

(12) Este intento de un nuevo estatus para Córcega ha sido negado mediante referéndum (6 de julio de 2003) por el 50,98 por 100 de votantes frente al 49,02 por 100 de votos favorables.

(13) En una entrevista concedida al diario corso *Corse-Matin*, de 27 de junio de 2003, el Presidente de la República Francesa entendía conveniente crear una nueva arquitectura institucional, una fusión de dos departamentos que serían administrados por una única Asamblea corsa, centro de las decisiones y del presupuesto que ahora se seguirá dividiendo en dos departamentos a la luz de los acontecimientos políticos. Sobre la historia de las adaptaciones étnico-territoriales de la isla de Córcega, véase «El Estado francés y las culturas étnicas minoritarias: dimensiones políticas y problemas», en J. R. RUDOLPH y R. J. THOMPSON: *Política etnoterritorial*, Pomares-corredor, Barcelona, 1992, págs. 170-172; H. PORTELLI: «Decentraliser en reformant la Constitution», *Commentaire*, núm. 98, été, París, 2002, págs. 331-332.

(14) Cfr. B. BOURGET: «La région et ses départements», *Commentaire*, núm. 98, été, París, 2002, pág. 338.

cias territoriales en el marco de la unidad estatal, al establecer no sólo la creación de otras colectividades, sino también la sustitución de unas por otras, de tal manera que se permita la asunción de competencias de estas colectividades de nueva creación en detrimento de las competencias asignadas tradicionalmente a los municipios y a los departamentos, que ahora pueden desaparecer. De tal manera, que, desde un punto de vista *material*, las regiones también pueden ver ampliadas sus competencias otrora limitadas al ámbito económico en virtud de la Ley de 1972.

La decisión previa de constitucionalidad del Consejo Constitucional ha sido expresiva del cambio que supone la nueva redacción del artículo 72.1 CF al establecer que se termina con la rigidez del texto original que venía siendo *interpretado* como un obstáculo a que la colectividad creada por el legislador pudiera ver transferidas una parte sustancial de competencias normalmente ejercidas por las colectividades mencionadas en dicho artículo (15).

El desarrollo de las funciones de las colectividades territoriales en el Código General de las Colectividades Territoriales corrobora esta interpretación restrictiva de la diversidad competencial en la medida en que atribuye un haz unitario de competencias en función de los diversos tipos de colectividades territoriales (16). Así, por ejemplo, se regulan los servicios comunes que prestan las colectividades territoriales municipales, pero también se establecen disposiciones particulares en algunos casos como Marsella, París, Lyon, o los territorios de Ultramar (17).

Quizá por todo lo anterior cabría afirmar que en Francia la diversidad de la organización territorial está provocando un cambio de *costumbres* considerable.

Con el nuevo modelo de descentralización administrativa, la posibilidad de sustituir unas colectividades territoriales por otras disipa la duda sobre la posibilidad de transferir competencias a las nuevas colectividades territoriales.

Sin embargo, dichas cuestiones deben ser analizadas con cautela *pro futuro*, en la medida en que la libertad de creación de nuevas colectividades territoriales que surjan de la libre iniciativa de otras ya existentes, debe ser aprobada por el órgano legislativo, legitimado como está para decidir, en última instancia, sobre la *praxis* de la diversidad.

España está habituada a un modelo de descentralización administrativa garante de la diversidad competencial y de la organización interna de los en-

(15) Decisión núm. 2003-469 DC de 19 de marzo de 2003.

(16) El Código General de las Colectividades Territoriales se aprueba mediante Ley núm. 96-142, de 21 de febrero de 1996.

(17) Sobre este particular véase la segunda parte del Título II del Libro II del Código General de las Colectividades Territoriales, y la segunda parte del Libro V del mismo Código.

tes territoriales. El artículo 137 de la Constitución Española, expresa que España se divide territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas con autonomía para la gestión de sus propios asuntos. De tal manera que, por ejemplo, los municipios pueden organizarse de forma *diferente* y poseer competencias *propias*, que se otorgan por las leyes estatales y autonómicas. La Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (en adelante LBRL), que regula el *contenido mínimo* de la organización municipal en los artículos 19 a 23 establece, no obstante, que las leyes de las Comunidades Autónomas podrán establecer *otros órganos distintos* de los que la LBRL prevé (artículo 20.2 LBRL) (18). Por lo que se refiere a la atribución de competencias, el artículo 2 LBRL que determina la titularidad legislativa estatal y autonómica en la cesión de competencias municipales, exige un *quantum* mínimo de competencias para que el municipio pueda tutelar el interés local implicado en la materia, pues de lo contrario, un nivel menor de atribución viciaría de inconstitucionalidad la Ley respectiva por infracción del artículo 137 CE (19). Sin embargo, el artículo 27 LBRL garantiza la diversidad competencial en la medida en que permite que el Estado, las Comunidades Autónomas u otras entidades locales puedan delegar el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre y cuando mejore la eficacia de la gestión pública.

Quizás sea aventurado establecer una comparación entre ambos sistemas, en absoluto parangonables. Pero, en cierta medida, la nueva regulación constitucional francesa pretende legitimar la diversidad que, con matices diferentes, España ya reconoce mucho tiempo atrás.

III. SOBERANÍA NACIONAL E IGUALDAD EN LA REPÚBLICA FRANCESA: PRESUPUESTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ESTATAL

Otras dos novedades introducidas por la Ley Constitucional de 2003, la participación de las colectividades de ultramar francés en las funciones legisla-

(18) En España, las Comunidades Autónomas tienen capacidad de autogobierno con funciones legislativas, pues a pesar de que la Constitución no declara expresamente la función normativa de las Comunidades Autónomas se desprende, de modo implícito a través de los artículos 148 y 149 CE que desarrollan la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

(19) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de derecho administrativo*, V, I, CERA, Madrid, 2002, pág. 593.

tiva y reglamentaria estatal en materias de su competencia, y la legitimación de las colectividades territoriales para derogar temporalmente las disposiciones normativas que regulan sus competencias, plantean no pocos interrogantes sobre si dicha intervención se adecua al modelo de descentralización *administrativa* acogido en la Constitución francesa.

Cumple analizar si la intervención de las Colectividades Territoriales en la función legislativa que la Ley de Reforma constitucional establece, supone una intromisión en la creación de las normas por parte del órgano legislativo unitario, legitimado democráticamente (artículo 3 CF) para ostentar de modo exclusivo la potestad legislativa. En definitiva, se trata de analizar, de un lado, si la atribución de funciones legislativas a los entes territoriales supone una desconstitucionalización mediante Ley de la indivisibilidad de la República Francesa (artículo 1 CF), en todo caso intangible (artículo 89 CF). De otro, es preciso estudiar si la diferente regulación legislativa de una misma materia por razones territoriales vulnera el mandato de igualdad ante la Ley, exigencia inherente a la República Francesa (artículo 2 CF).

1. *La participación de las Colectividades de Ultramar en la función legislativa estatal*

La participación de las colectividades de ultramar en las funciones legislativas se expresa en los artículos 73 y 74 de la nueva redacción constitucional.

El artículo 73 CF establece que los territorios de ultramar podrán tener el estatus de departamento y de región de ultramar. En este sentido, el artículo 9 de la Ley Constitucional de descentralización de 2003 señala tres novedades. La primera consiste en que si bien en estos territorios las leyes y los reglamentos nacionales se aplicaban de pleno derecho (con *adaptaciones* en consideración a las características particulares de estas colectividades Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión), con la nueva Ley, dichas adaptaciones podrán decidirse por la *propia colectividad*, siempre que haya sido autorizada para ello mediante una Ley, y siempre que se trate de materias de su competencia. La segunda novedad (no aplicable a Reunión) lleva consigo la derogación del principio según el cual las leyes y los reglamentos nacionales se aplican de pleno Derecho en los departamentos de ultramar, pues, a partir de ahora, la Ley puede habilitar a estas colectividades a fijar por sí mismas las reglas aplicables en su territorio en relación con un número limitado de materias, siempre y cuando no afecten a cuestiones inherentes a la soberanía nacional, tales como la nacionalidad, los derechos cívicos, la garantía de las libertades públicas, la defensa, la seguridad o el orden público, entre otras. La tercera novedad con-

siste en que estas regiones unidepartamentales que poseían un consejo general y un consejo regional, pueden ahora, tener una única asamblea, mediando una autorización legal.

Asimismo, el artículo 74 de la Ley de Reforma Constitucional de 2003 establece que los antiguos territorios de Ultramar (Polinesia) podrán tener el estatus de colectividad de ultramar. La novedad reside aquí en que las leyes y los reglamentos nacionales no se aplican de pleno Derecho, sino únicamente en las condiciones previstas por su estatuto, definido mediante Ley Orgánica aprobada previo dictamen consultivo de su asamblea deliberante.

De lo expresado anteriormente podría pensarse, *prima facie*, que se vulnera la legitimidad democrática de la República indivisible, por cuanto la participación de las colectividades de ultramar en la acomodación de la normativa estatal a la idiosincrasia territorial, o en la configuración estatutaria de las disposiciones normativas nacionales, supone la alteración de la voluntad constituyente unitaria, en todo caso irreformable, según señala el artículo 89 CF.

Sin embargo, conviene advertir que la legitimidad democrática del órgano legislativo estatal no empece al reconocimiento de un mayor protagonismo de las colectividades territoriales en la conformación de la voluntad estatal.

En primer lugar, porque el último párrafo del artículo 1.º de la Ley Constitucional de 2003 incorpora expresamente la descentralización como uno de los elementos que forjan la identidad de la República Francesa intangible; forma republicana —explica el Senado en los trabajos preparatorios de la Ley—, referida no sólo a la naturaleza republicana del régimen sino también a la República tal como ha sido definida en el artículo 1.º de la Constitución Francesa (20). De tal manera —señala la comisión legislativa del Senado—, la inscripción en el pórtico de la Constitución del principio según el cual la organización de la República es descentralizada permite consagrar simbólicamente la descentralización y resaltar la irreversibilidad del proceso (21).

En segundo lugar, porque a pesar de que la Ley de Reforma Constitucional otorga un mayor protagonismo a las entidades territoriales de ultramar en cuanto participan en la regulación de sus intereses propios, dicha regulación precisa de la autorización legislativa aprobada por el Parlamento estatal; de tal manera que la decisión final acerca de la gestión de los intereses propios de estos entes corresponde al legislador unitario. Ciertamente que, como señala la doctrina, uno de los límites de la nueva Ley de descentralización es la naturaleza legislativa del derecho de las colectividades territoriales, sometida en todo

(20) *Cfr.* Proyecto de Ley Constitucional núm. 24 revisado por el Senado en sesión ordinaria de 16 de octubre de 2002.

(21) Informe de la Comisión legislativa del Senado núm. 27, de 23 de octubre de 2002.

caso, a la voluntad del órgano legislativo (22). Sin embargo, el Consejo Constitucional en decisión previa de inconstitucionalidad sobre la Ley Constitucional de 2003 ha señalado que, actualmente, la descentralización constituye una necesidad para modernizar la gestión de los asuntos públicos y vivificar la democracia (23). La participación de los entes territoriales en la regulación de las competencias locales constituye la garantía de una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos sin que por ello se vea menoscabado el fundamento democrático de la República indivisible, pues será el legislador quien, en última instancia proceda a la autorización de las adaptaciones introducidas por las regiones o departamentos de ultramar, o de las competencias estatutarias previamente elaboradas por las colectividades de ultramar; se trata de garantizar, en mayor medida, la *libre administración* de los asuntos propios por parte de las colectividades territoriales (artículo 72 de la redacción inicial).

Sin embargo, en España, la administración de los asuntos públicos por parte de los entes territoriales municipales y provinciales se define como garantía institucional frente al legislador fundada en el artículo 137 CE (24). Ello significa que el legislador está *limitado constitucionalmente* en la configuración legislativa de las competencias locales en la medida en que debe respetar el contenido mínimo de la autonomía local, mientras que en el caso francés, el órgano legislativo está legitimado para desautorizar, y, por tanto, anular la autonomía local *ad casum*; de tal manera que la nueva Ley de Reforma Constitucional no sólo no concede un *minimum* de autonomía local, al permitir al órgano legislativo desautorizar la participación local en el desarrollo de las competencias que le son propias sino que, además, ello va en contra del principio de libre administración de las colectividades territoriales ya reconocido en el artículo 72 de la redacción constitucional original.

Esta diferencia entre los ordenamientos constitucionales francés y español se pone de relieve si se analiza la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional español ha desarrollado sobre la gestión local de los asuntos públicos como garantía institucional a la luz del artículo 137 CE. En este sentido, señala que la autonomía local que el artículo 137 CE garantiza para los entes territoriales tiene un *contenido mínimo* que el legislador debe respetar (25). Por ello, los ór-

(22) Cfr. H. PORTELLI: «Decentraliser en reformant la Constitution», *Commentaire*, eté, núm. 98, París, 2002, pág. 333.

(23) Cfr. Decisión núm. 2003-469 DC, de 19 de marzo de 2003.

(24) La Norma Fundamental española contiene numerosas garantías institucionales, es decir, prescripciones normativas que «garantizan límites a la autonomía del legislador en aras de una institución pero que no confieren en cuanto tales derechos subjetivos» (I. DE OTTO Y PARDO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, pág. 31).

(25) Cfr. STC 82/1984, FJ. 4.º

ganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible con el fin de participar en el gobierno y la administración de todo cuanto les atañe. Esta garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar en la administración de cuantos asuntos son de su competencia a través de sus órganos propios, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales, dentro de tales asuntos o materias (26). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legislativas diversas válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. En consecuencia, la autonomía local se halla protegida en cuanto reducto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos (27).

2. *El poder reglamentario de las colectividades territoriales*

Pero la Ley Constitucional de 2003 todavía llega más allá en el intento de reconocer un mayor protagonismo de los entes territoriales en la formación de la voluntad estatal. En tal sentido, reconoce un *poder reglamentario* a las colectividades territoriales para el ejercicio de sus competencias (nuevo artículo 72.3 CF). El reconocimiento constitucional expreso de esta titularidad reglamentaria mediante Ley determina la legitimidad de la potestad de aprobar reglamentos por parte de las colectividades descentralizadas, en sustitución del poder reglamentario unitario.

El artículo LO 1113-7 del Código General de las Colectividades Territoriales incorporado mediante Ley Orgánica núm. 2003-704, de 1 de agosto de 2004, relativa a la experimentación de las colectividades territoriales confirma la posibilidad de derogar, a título experimental, la potestad reglamentaria estatal que regula el ejercicio de las competencias de las colectividades territoriales.

En España, los entes territoriales (Comunidades Autónomas, provincias y municipios) son titulares de la potestad reglamentaria. A nivel regional, la aprobación de los reglamentos corresponde al Gobierno, Consejo de Gobierno u órgano de denominación equivalente. La Constitución admite dicha potestad normativa de un modo abstracto, no sólo al atribuirles autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137 CE), sino al aludir expresamente al control

(26) Cfr. STC 32/1981, FJ. 2.º; 27/1987, FJ. 2.º

(27) Cfr. SSTC 213/1988, FJ. 2.º; 259/1988, FJ. 2.º

por la jurisdicción contencioso-administrativa de la Administración de dichas Comunidades y de sus «normas reglamentarias» [artículo 153.c) CE]. A nivel local, la potestad reglamentaria se atribuye al pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales [artículos 22.2.d) y 32.2.b), respectivamente] que gozan de potestad normativa en la medida en que la Constitución les atribuye autonomía para la gestión de los asuntos públicos (artículo 137 CE) y les confía «el gobierno y la administración» de las respectivas colectividades (artículos 140 y 141.2 CE) (28).

3. *La posibilidad de derogar, de forma experimental, las leyes*

Además de la legitimidad democrática de las funciones de las colectividades territoriales también se cuestiona la igualdad ante las normas con ocasión de otra novedad que incorpora la Ley de reforma; consistente en el derecho de experimentación de las leyes por parte de las colectividades territoriales del área metropolitana (nueva redacción del artículo 72.4 CF).

La experimentación es una técnica privilegiada propugnada desde los poderes públicos. Se basa en la idea de que es necesario experimentar un dispositivo normativo antes de adoptarlo definitivamente, con el fin de evaluar todas sus consecuencias: si la evaluación es positiva, entonces la experiencia puntual se convierte en permanente y se generaliza; si, por el contrario, los resultados de la evaluación son dudosos, entonces la experiencia se abandona. Durante los trabajos parlamentarios previos a la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional, el Senado se cuestionó si una experimentación de este tipo podía plantear problemas constitucionales, puesto que, de una u otra manera, constituye una derogación del derecho existente que atenta contra el principio de igualdad, en la medida en que temporalmente, la aplicación del derecho es diferente en las distintas partes del territorio (29).

El artículo 72.4 de la nueva redacción establece que salvo en lo que concierne al ejercicio de una libertad pública o a un derecho constitucional garantizado, las colectividades territoriales están autorizadas para «derogar a título experimental y con un objeto y una duración limitados, las disposiciones legislativas que regulan sus competencias. De tal manera, se interpreta que dicho poder de derogación aparece rodeado de numerosas cautelas referentes a la limitación por Ley del objeto y duración de la derogación, a su aprobación mediante Ley Orgánica, a la mención expresa de tal derogación en la Ley, y a la

(28) Sobre el régimen jurídico de la potestad reglamentaria en España, véase J. A. SANTA-MARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo*, V. I, CERA, Madrid, 2002, págs. 331-341.

(29) *Cfr.* Informe de la Comisión legislativa del Senado núm. 27, de 23 de octubre de 2002.

imposibilidad de derogar la disposición normativa en la medida en que no se respeten «las condiciones esenciales del ejercicio de una libertad pública o de un Derecho garantizado constitucionalmente».

El Senado ha establecido que la experimentación es el instrumento que debe permitir avanzar con más seguridad y eficacia sobre la vía de las reformas de una sociedad marcada por la complejidad, pues constituye un medio para progresar sobre el camino de la indispensable reforma del Estado (30).

Mediante Ley Orgánica núm. 2003-704, de 1 de agosto, relativa a la experimentación de las colectividades territoriales, se ha insertado un Capítulo III en el Título Único del libro primero de la primera parte del Código general de las colectividades territoriales bajo la denominación «experimentación». El artículo LO 1113-1 establece que la Ley que autoriza, sobre la base del artículo 72.4 CF a las colectividades territoriales, a derogar a título experimental las disposiciones legislativas relativas al ejercicio de sus competencias, definirá el objeto de la experimentación así como su duración que no puede exceder de cinco años. Asimismo, la Ley precisará igualmente la naturaleza jurídica y las características de las colectividades territoriales autorizadas a participar en la experimentación, estableciendo un tiempo en el que las colectividades territoriales que cumplan las condiciones que la Ley precisa puedan demandar la participación en la experimentación. De tal manera, parece, *prima facie*, que la atribución a las colectividades de la competencia para derogar normas con un objeto y una duración determinados no contraría la legitimidad democrática del legislador central, en la medida en que las condiciones de dicha experimentación deberán ser reguladas mediante Ley (artículo 3 CF). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el ejercicio del derecho de experimentación en el tiempo que fije la Ley y previa deliberación motivada de su asamblea deliberante, está sometido a la verificación del poder ejecutivo sobre el cumplimiento de las condiciones legales que deben reunir las colectividades (artículo LO 1113-2).

Antes de la finalización del tiempo fijado para la experimentación, la Ley determinará según los casos, la prolongación o la modificación de las condiciones de la experimentación por un tiempo no superior a tres años, el abandono de la misma, o el mantenimiento y la generalización de las medidas tomadas a título experimental (artículo LO 1113-6), previo informe del gobierno sobre los efectos de las medidas tomadas por las colectividades territoriales durante el tiempo de vigencia de la experimentación (artículo LO 1113-5).

Esencialmente, el derecho de experimentación facilita que las normas estatales se adecúen a la especificidad territorial de las colectividades territoriales, lo

(30) *Cfr.* Informe de la Comisión legislativa del Senado núm. 27, de 23 de octubre de 2002.

que permite alcanzar una aplicación de la regulación legislativa diversa, acorde con las diferencias locales (31). En tal sentido, es preciso conseguir dicho objetivo otorgando la posibilidad de que las colectividades territoriales adapten una temporalmente una norma; una adaptación (32) que, en todo caso, deberá estar condicionada por el propio órgano legislativo, y limitada, desde un punto de vista material, en cuanto afecte a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. En definitiva, seguirá siendo determinante la *voluntas legislatoris* para legitimar la adaptación temporal de la norma que el mismo órgano legislativo creó.

Por tanto, la habilitación legislativa para definir las características y la naturaleza de las colectividades territoriales significa que la Ley no regula para una colectividad determinada, por cuanto remite *in abstracto* a las colectividades que pueden optar al ejercicio de la experimentación en garantía del principio de igualdad en el contenido de las normas, y de su fundamento: el establecimiento de diferencias objetivas y razonables entre las colectividades territoriales llamadas a experimentar por la Ley y las que no lo están. Será el Consejo Constitucional el que, en todo caso, deberá pronunciarse mediante decisión previa de inconstitucionalidad acerca de la vulneración del mandato de igualdad de las normas reguladoras de las condiciones necesarias para poder ejercer la facultad de experimentar en materias concretas; en definitiva, el Consejo Constitucional deberá determinar si la finalidad de la norma que establece el ejercicio de la experimentación es objetiva y razonable, fundamento del mandato de igualdad en el contenido de La Ley (33). La determinación nor-

(31) Como señala la doctrina, el derecho de experimentación tiende a evaluar el impacto de la nueva Ley, a equilibrar los inevitables cambios, por lo que viene a alterar el ritmo temporal de la producción de las normas, pero no la voluntad de equidad en su aplicación (*cfr.* B. NICOLAÏEFF: «Expérience de l'expérimentation», *Regards sur l'actualité*, núm. 268, décembre, París, 2002, pág. 21).

(32) Si bien los artículos 72.4 del nuevo texto constitucional y LO 1113-1 de la Ley Orgánica núm. 2003-704 definen la experimentación como una *derogación* temporal de las normas en materias determinadas, entiendo que la experimentación legislativa no supone una derogación de la Ley, cuanto una *adaptación* de las normas a la realidad social, en la medida en que el legislador unitario, necesariamente, condiciona el ejercicio de la facultad de experimentación de las colectividades territoriales para todo el territorio francés.

(33) Ciertamente que durante los trabajos parlamentarios previos a la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional, el Senado se cuestionó si una experimentación de este tipo podía plantear problemas constitucionales, puesto que, de una u otra manera, constituye una derogación del derecho existente que atenta contra el principio de igualdad, en la medida en que temporalmente, la aplicación del derecho es diferente en las distintas partes del territorio. (Informe de la Comisión legislativa del Senado núm. 27, de 23 de octubre de 2002). Sin embargo, el Consejo Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de una Ley de experimentación en una materia determinada que es única para todo el territorio, y que debe ser respetada por todas las colectividades territoriales que demanden el ejercicio de la experimentación.

mativa de la naturaleza y de las características (34) que deben reunir las colectividades territoriales legitimadas para interponer dicha demanda, así como las condiciones para ejercitar la experimentación, supone armonizar, mediante Ley, los criterios para experimentar en *pro* del mandato de igualdad y de su fundamento: el establecimiento de diferencias objetivas y razonables que en todo caso garanticen el interés general (35).

Asimismo, entiendo que la facultad de experimentación garantiza una mayor *eficacia* de la norma en la aplicación de la misma conforme a la realidad social, más *no* la adecuación de la norma conforme a la *diversidad* de cada una de las colectividades territoriales que ya existía con anterioridad a la regulación de la Ley Orgánica de experimentación (núm. 2003-704, de 1 de agosto). Ello no sólo porque la adaptación local de las competencias objeto de experimentación reafirma el poder reglamentario de cada una de las colectividades territoriales que ya existía con anterioridad, sino también porque este poder reglamentario *per natura* diverso, en cuanto determina la adaptación normativa propia de cada una de las colectividades territoriales, gestiona, en todo caso, conforme al marco establecido en la Ley. En este sentido, la diferencia existente entre la fase anterior y la etapa posterior a la regulación formal de la experimentación es meramente *cuantitativa*: el legislador decide, en todo caso, si habilita en mayor medida a las colectividades para gestionar en materias determinadas; el poder legislativo es el que determina *el quantum* de la tarea descentralizadora en *pro* de las colectividades territoriales, por cuanto es el órgano legitimado para condicionar en mayor o menor medida el poder reglamentario de las colectividades territoriales que ya existía con anterioridad a la formalización de la experimentación. Por ello, cuando las colectividades territoriales

(34) Estas características podrán comportar las colectividades territoriales que respondan a las situaciones particulares tales como las ciudades que pasen un umbral de población, los municipios de montaña, o las colectividades situadas sobre el litoral (*cf.* F. CROUZATIER-DURAND: «L'expérimentation locale (loi organique du premier août 2003)», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 1, janvier-février, Paris, 2004).

(35) Es preciso hacer una breve aclaración sobre el significado de la expresión interés general. El interés general, en cuanto garantía de la salud, el abastecimiento, o la cultura, trata de hacer diferencia entre el interés público en el que los particulares no debe ocuparse, y los intereses privados a los que el poder público es normalmente ajeno. Pero este interés general se sitúa tanto en el ámbito de los intereses nacionales, como en el de los intereses de un territorio determinado (*cf.* M. P. DESWARTE y F. ATIER-DURAND: «L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, Paris, 1993, págs. 27-33). Este significado determina que el legislador puede establecer diferencias por razón de las características de una o varias colectividades territoriales. Sobre el fundamento del mandato de igualdad ver B. FAURE: «Intégration de l'expérimentation au droit public français», *Mélanges en l'honneur du professeur Frank Moderne. Mouvement du Droit Public*, Dalloz, Paris, 2004, pág. 175.

ejercen la experimentación legislativa en una materia determinada, amplían su potestad reglamentaria en menoscabo del ámbito de actuación de la Ley.

La nueva Ley de libertades y responsabilidades locales núm. 2004-809, de 13 de agosto, ha puesto en marcha la facultad de experimentación legislativa de las colectividades territoriales en materias determinadas; de tal manera, resuelve sobre la eficacia de los procesos de experimentación incoados con anterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica núm. 2003-704, al tiempo que pone en marcha nuevos procesos experimentadores en materias determinadas.

Si bien la doctrina opina que la facultad de experimentación reconoce una cierta autonomía normativa local, por cuanto se trata de equilibrar los inevitables cambios alterando el ritmo temporal de las normas (36), conviene subrayar que la facultad de experimentación de las colectividades territoriales no varía la naturaleza del modelo de descentralización en Francia. La Constitución legitima al legislador para definir la transferencia de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales, así como la repartición entre varias categorías de colectividades de sus atribuciones respectivas (37).

A diferencia del ordenamiento francés, en España, las Comunidades Autónomas son entes territoriales con funciones legislativas; de tal manera, que las distintos preceptos jurídicos autonómicos reguladores de la misma materia, se fundamentan en el principio de autonomía de los entes territoriales (artículo 137 CE); en tal sentido, dicha exigencia legitima las diferencias jurídicas sobre la misma materia en relación con la idiosincrasia del territorio, por lo que no se vulnera el mandato de igualdad ante la Ley. La razonabilidad de las diferencias jurídicas que el principio de igualdad acoge, se vulnera cuando las diferencias establecidas en el contenido de la norma, *estatal o autonómica*, resultan injustificadas. No así, cuando el *diferente* criterio utilizado por el legislador autonómico resulta distinto respecto al mantenido por *otras normas autonómicas* en la regulación de una misma materia, pues en tal caso la exigencia de trato igualitario se predica de espacios territoriales diversos (38); la igualdad despliega todas su virtualidades en el seno del ordenamiento autonó-

(36) Cfr. B. NICOLAÏEFF: «Expérience de l'expérimentation», *Regards sur l'actualité*, núm. 268, décembre, París (2002), pág. 21; L. BAGHESTANI-PERREY: «Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt general», *Petites Affiches*, 17 mars, núm. 55, París, 2004, pág. 6.

(37) Cfr. Decisiones del Consejo Constitucional núm. 1990-274 DC, de 23 de mayo, y núm. 1991-290 DC, de 9 de mayo. Sobre las diferencias entre las competencias propias de las colectividades territoriales y las de los Estados regionales y federales, véase «Reflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français», *L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA)*, núm. 29, 6 septembre, París, 2004, págs. 1574-1576.

(38) Cfr. STC 150/1990, FJ. 7.º

mico, pero sin afectar a la capacidad de dichos ordenamientos de ser distintos entre sí (39). La jurisprudencia dominante aunque variable del Tribunal Constitucional español ha establecido que la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.^a CE) ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial señalado en los Estatutos de Autonomía (40).

Asimismo, conviene advertir que las leyes podrán ser objeto de derogación en tanto en cuanto respeten los derechos y libertades fundamentales; de tal manera que dicha limitación restringirá las posibilidades de inaplicación de las leyes por parte de las colectividades territoriales, al tiempo que generará un aumento de las funciones del Tribunal Europeo *pro futuro*, a propósito del pronunciamiento sobre la convencionalidad de la derogación de la Ley vulneradora de los derechos regulados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en detrimento de las funciones correspondientes al Consejo Constitucional (41).

4. *La garantía de la autonomía financiera*

La incorporación de la organización descentralizada de la República Francesa en el artículo 1.^o de la nueva redacción constitucional se proyecta en el reconocimiento *expreso* de la autonomía financiera de las colectividades territoriales en el nuevo artículo 72.2 CF: «las colectividades territoriales se benefician de recursos de los cuales pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la Ley».

Verdaderamente, el principio de libre administración de las colectividades territoriales ha tenido durante mucho tiempo un reconocimiento limitado. Esta falta de concreción se ha traducido en una tendencia jacobina, fuertemente anclada en la concepción francesa de la organización territorial administrativa.

(39) Cfr. J. M. BAÑO LEÓN: *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad en las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, págs. 191-192; J. TUDELA ARANDA: «Aproximación a la caracterización jurisprudencial del artículo 149.1.1.^a CE», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, V, IV, Civitas, Madrid, 1991, pág. 3507.

(40) Cfr. SSTC 37/1987, FJ. 10.^o; 90/1989, FJ. 5.^o; 194/1994, FJ. 4.^o; 43/1996, FJ. 2.^o; 196/1996, FJ. 1.^o

(41) En la medida en la función del Consejo Constitucional se reduce a la emisión de un pronunciamiento previo acerca de la constitucionalidad de la Ley, las funciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vulneración legislativa de los derechos humanos aumentará progresivamente.

La regulación de los asuntos locales correspondía a la Ley, de tal manera que la autonomía local era más un objetivo que una realidad (42).

La Comisión para el futuro de la descentralización (comisión Mauroy) en el informe sobre la acción pública local que remitió al Primer Ministro el 17 de octubre de 2000 define la autonomía local como aquella según la cual una parte importante de los impuestos de las colectividades territoriales dependen de las decisiones tomadas por el elegido que es quien asume la responsabilidad. Varias iniciativas constitucionales han sido puestas en marcha por los senadores con la intención de ampliar las garantías de la autonomía financiera y fiscal de las colectividades locales (43).

En la medida en que la Constitución afirmaba en su redacción primitiva (artículo 72.1 CF) que las colectividades territoriales se administraban libremente, el Consejo Constitucional había podido deducir que ello impedía a la Ley restringir los recursos fiscales de las colectividades territoriales hasta el punto de obstaculizar su libre administración (44). Por tanto, se entendía que los recursos fiscales de las colectividades territoriales no podían descender por debajo de un determinado umbral sin que resultase afectado el principio constitucional de su libre administración. Sin embargo, en los últimos años la tendencia era al aumento de las subvenciones en detrimento de los recursos fiscales de las colectividades territoriales. El problema era que existían defectos estructurales en la fiscalidad local que provenían del envejecimiento de las bases imponibles en las que el montante era evaluado por los servicios fiscales a partir de datos meramente indiciarios, y que no habían sido objeto de revisión conjunta desde hacía más de treinta años; defectos estructurales que llevaban consigo la multiplicación de exoneraciones, de reducciones y de otros arreglos que eran compensados con dotaciones cada vez más crecientes en cuanto asumían una carga creciente de la fiscalidad local (45). Ello llevaba consigo la

(42) Sobre la evolución del principio de libre administración de las colectividades territoriales, véase el punto B.1 de la opinión de la Asamblea Nacional núm. 2002-377, de 13 de noviembre, elaborada por la comisión de finanzas; M. J. TULARD: «L'autonomie financière des collectivités locales», *Regards sur l'actualité*, núm. 286, diciembre, París, 2002, págs. 37-44.

(43) Así por ejemplo, la proposición de Ley constitucional núm. 402 del Senado (2001-2002) presentada por Christian Poncelet y otros, así como la proposición de Ley núm. 269 del Senado (2001-2002) presentada por Paul Girod.

(44) Decisión 1991-298 DC, de 24 de julio. Sobre la evolución del Consejo Constitucional en materia de reconocimiento de la autonomía fiscal, *cfr.* H. M. DARNANVILLE: «L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité», *Actualité juridique. Droit administratif (AJDA)*, V, 9, septembre, París, págs. 672-675.

(45) En relación con la evolución de las dotaciones del Estado a las colectividades territoriales, véase el punto A.2.b), de la opinión de la Asamblea Nacional núm. 377-2002, de 13 de noviembre, elaborada por la comisión de finanzas.

existencia de desigualdades entre las colectividades territoriales y entre los contribuyentes de una misma colectividad territorial (46).

La nueva redacción del texto introduce diversos principios que concretan la autonomía local. En primer lugar, se reconoce el poder fiscal a las colectividades territoriales, lo que significa no sólo que se pueden beneficiar de transferencias de impuestos estatales, sino, sobre todo, que van a poder estar autorizadas por la Ley a fijar la base imponible y la cuota de dichos impuestos dentro de los límites legalmente establecidos. En segundo lugar, se exige que los ingresos fiscales y los demás recursos propios de las colectividades territoriales representen una parte determinante de los recursos de cada una de las categorías existentes de colectividades. Mediante Ley Orgánica núm. 2004-758, de 29 de julio, relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales se han fijado las condiciones por las cuáles se hará efectivo este principio y, en particular, se precisa exactamente qué es lo que hay que entender por una parte determinante, la cual, al menos, tendrá que ser superior al 50 por 100 (artículos LO 1114-2 y 1114-3). El tercer principio exige la compensación financiera de las transferencias de competencias. En concreto, cualquier transferencia de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales deberá estar acompañada de la atribución de los recursos equivalentes a los que el Estado dedicaba su ejercicio. Asimismo, cualquier creación o ampliación de las competencias que lleve aparejado un incremento de los gastos de las colectividades territoriales deberá estar acompañada de los recursos que se fijen legalmente. El último principio exige que la Ley prevea mecanismos de compensación destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales.

Verdaderamente, la regulación expresa de la autonomía fiscal de las colectividades territoriales, constituye la respuesta a un desmantelamiento progresivo de la fiscalidad local y a una pérdida de la autonomía financiera de las colectividades territoriales que ya se ponía de manifiesto en los trabajos preparatorios de la Ley Constitucional de 2003 (47).

De lo expuesto se deduce, en primer lugar, que la autonomía fiscal reconocida expresamente en la Norma Fundamental constituye una *garantía institucional* frente al legislador, encargado de fijar las condiciones mediante las cuales se hará efectiva esta exigencia, mediante Ley Orgánica. Pero, esencialmente, la autonomía fiscal se cualifica formalmente, a través de su reconoci-

(46) Cfr. R. HERTZOG: «Le système financier local en France: la décentralisation n'est pas le fédéralisme», *Revue internationale de droit comparé*, V, 54, núm. 2, París, pág. 624. Sobre la evolución de la fiscalidad local en Francia, véase M. BOUVIER: *Les finances locales*, LGDJ, París, 2002.

(47) Cfr. Informe núm. 27 del Senado de 23 de octubre de 2002.

miento expreso en la Constitución; constituye una proyección constitucional de la República *descentralizada* (nueva redacción del artículo 1.º CF) que garantiza expresamente la libre administración de las colectividades territoriales (artículo 72.1 CF), por lo que es irreformable (artículo 89 CF). En este sentido, la autonomía fiscal, en cuanto participación real y efectiva en la gestión de los asuntos públicos, viene a configurar el contenido de la descentralización de la República Francesa.

Y es que el concepto lógico-jurídico de Constitución obliga a tener en cuenta la calificación formal de las potestades que integran la autonomía de las colectividades territoriales. En definitiva, la determinación del contenido de los principios que la Constitución formula con especiales garantías en el artículo 89 CF no se lleva a cabo partiendo *a priori* de un contenido previo universalmente aceptado. La doctrina ha sido expresiva en este sentido, pues entiende que cuando los principios se formulan mediante expresiones que tiene algún contenido mínimo universalmente aceptado es obligado pensar que la Constitución las ha recogido precisamente para incorporar ese contenido mínimo, porque, de otra manera, «habría que suponer algo tan absurdo como una manifiesta voluntad constituyente de confusión» (48). En tal sentido, si la Constitución garantiza el Estado de Derecho, o el Estado democrático parece claro que con ello alude a un contenido mínimo, universal que tales expresiones tienen. Pero en la medida en que dicha expresión «no es unívoca (...), o en la medida en que, aun siéndolo en su núcleo, puede servir para designar construcciones conceptuales y prácticas distintas (...) no es posible interpretarla mediante una operación en la que *ex ante* se opte por una u otra concepción de lo designado» (49). A la luz de estos presupuestos, se entiende que el modelo de descentralización administrativa en Francia, se configura a través del reconocimiento expreso de la autonomía fiscal en el artículo 72.2 CF.

IV. LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA: PRESUPUESTO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LOS ASUNTOS LOCALES

La misma idea acerca de la configuración constitucional de los principios regulados por la Constitución es aplicable a la República democrática francesa en cuanto a la constitucionalización del referéndum decisorio relativo a las competencias de las colectividades territoriales que regula el artículo 1.º de la Ley de Reforma Constitucional de 2003.

(48) I. DE OTTO Y PARDO: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 29-30.

(49) *Ibidem*, pág. 30.

Antes de la redacción de la nueva Ley Constitucional el artículo L. 2142-1 del Código general de las colectividades territoriales establecía la convocatoria de referéndum por parte del consejo municipal sobre cualquier decisión que las autoridades municipales debieran adoptar en asuntos de competencia municipal, a propuesta del alcalde, de un tercio de los miembros del consejo (en los municipios de 3.500 habitantes o más), o de la mayoría de los miembros (en el caso de que los municipios sea menores de 3.500 habitantes), y de la quinta parte de los electores inscritos (si la iniciativa se refería a una operación de ordenación del territorio). Sin embargo, este referéndum era de naturaleza meramente consultiva (50).

Por tal motivo, el nuevo artículo 72.1 CF establece que, en las condiciones establecidas mediante una Ley Orgánica, los proyectos de resolución o de actos relativos a las competencias de una colectividad pueden, a iniciativa suya, someterse a la decisión de los electores de dicha colectividad por vía de referéndum. En tal sentido, se trata de un referéndum *decisorio* que puede convocarse por *cualquier* colectividad territorial, lo que excluye la posibilidad de referéndum mediante iniciativa popular.

La Ley Orgánica núm. 2003-705, de 1 de agosto, de referéndum local establece que la iniciativa para la convocatoria de referéndum local sobre cualquier proyecto de deliberación tendente a regular una cuestión de la competencia de la colectividad corresponde a la asamblea deliberante de la colectividad territorial (artículo 1112-1); asimismo, la Ley permite que el poder ejecutivo de una colectividad territorial pueda proponer a la asamblea deliberante de dicha colectividad todo proyecto de actos relativos a las atribuciones que ejerce en nombre de la colectividad (artículo 1112-2).

A diferencia de Francia, el ordenamiento español limita la consulta popular al ámbito estrictamente *municipal* cuando se trata de dirimir sobre competencias locales (51). Una consulta popular para la que están legitimados no sólo los alcaldes sino también los *vecinos* de los municipios, pero, en todo caso, un referéndum meramente *consultivo*, y limitado a *asuntos locales de especial relevancia para los vecinos*, cuando la iniciativa es de los alcaldes (52).

Ciertamente, la posibilidad de que en España los vecinos puedan iniciar la consulta popular en materia de competencias municipales, posibilita una

(50) Sobre la evolución del referéndum local en Francia véase P. SADLAN: «Le referéndum local», *Regards sur l'actualité (décentralisation)*, núm. 286, París, 2002, págs. 31-32.

(51) El artículo 71 LBRL legitima a los alcaldes para que puedan someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, previa autorización del Gobierno de la Nación.

(52) El artículo 18.1.f) LBRL señala como derecho y deber de los ciudadanos pedir la consulta popular en los términos establecidos en la Ley.

mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales; sin embargo, dicha participación no es vinculante, por lo que parece que el ordenamiento constitucional francés pretende favorecer la participación ciudadana eficaz.

Asimismo, la Ley Constitucional francesa prevé otros mecanismos dirigidos igualmente a reforzar la democracia en el ámbito local. El artículo 6 de la Ley Constitucional de 2003 añade la posibilidad de que la Ley permita la consulta electoral cuando se pretenda crear una colectividad territorial de estatuto especial o modificar su organización.

Del mismo modo, la Ley francesa tendrá que fijar las condiciones en las que los electores de cualquier colectividad territorial podrán pedir la inclusión en el orden del día de la asamblea deliberante de dicha colectividad de una cuestión que sea de su competencia.

Por tanto, y en líneas generales, la democracia, en cuanto valor inherente a la República francesa intangible, se reafirma a través de la nueva regulación constitucional de la participación local directa; un referéndum popular que, en cuanto vinculante, pretende establecer una participación en la gestión de los asuntos locales que sea *real y efectiva*, en garantía de la participación ciudadana y del pluralismo inherentes a todo Estado democrático.

V. CONCLUSIONES

Las reformas que se acaban de analizar, apuntan a un modelo de descentralización francés más acorde con la variada idiosincrasia de las colectividades territoriales; una forma de organización territorial que, sin menoscabo del principio de unidad, pretende garantizar una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos, en cuanto legitima la posibilidad de sustituir unas colectividades territoriales con diferentes competencias, siempre por mediación legislativa; un sistema de descentralización, que sin menoscabo de la *soberanía nacional* (artículo 3 CF), pretende garantizar en mayor medida la *identidad material* que se predica de la república *social* francesa (artículo 1 CF), pues permite la participación de las colectividades de ultramar francés en las funciones legislativa y reglamentaria estatal en materias de su competencia, y la posibilidad de las colectividades territoriales de derogar temporalmente las disposiciones normativas que regulan sus competencias, previa autorización del órgano legislativo central; finalmente, un modelo de descentralización que aspira a garantizar una República más democrática (artículo 1 CF) en la medida en que permite la consulta popular, en todo caso vinculante, para resolver asuntos relativos a las competencias de las colectividades territoriales.

Pero, ante todo, conviene reflexionar sobre cuál será la *eficacia* de esta reforma constitucional *pro futuro*. En definitiva, si las novedades que la Ley Constitucional incorpora no se verán menoscabadas por la voluntad del legislador central. Y es que, o se aceptan las limitaciones que el modelo de descentralización administrativa francés conlleva, en cuanto que las novedades constitucionales subordinan su eficacia a lo que establezca el legislador estatal; o se determina que las novedades de la Ley Constitucional de 2003 constituyen la antesala de una nueva reforma constitucional que, sin perjuicio de la garantía del principio de unidad, establezca una autonomía legislativa y por tanto, una mayor capacidad de autogobierno de las Colectividades Territoriales para los asuntos de su competencia.

Naturalmente, ello llevaría consigo una reforma constitucional que reconozca explícitamente la capacidad de autogobierno de las regiones con funciones legislativas y reglamentarias propias, como ocurre en España con las Comunidades Autónomas, o en Italia con las Regiones; una reforma que es posible en la medida en que la prohibición de reformabilidad de la república francesa (artículo 89 CF) y de modo implícito, de la exigencia de indisolubilidad que es consustancial a ella, sea obstáculo al reconocimiento de cierta capacidad de autonomía política en el marco de un ordenamiento garante del principio de unidad.

Pese a ello, la doctrina no se muestra proclive a pensar en una reforma constitucional que imite modelos de descentralización ya existentes en Europa; y es que la organización territorial en Francia —señala Boeuf—, responde a un modelo que es producto de una evolución histórica concreta difícil: las estructuras heredadas de la Edad Media (los municipios) y de la Revolución Francesa (los departamentos) tienen ahora que compartir lugar con las nuevas colectividades territoriales que demandan necesidades igualmente importantes. En este sentido —añade—, la transferencia de competencias tendrá consecuencias significativas sobre la disposición de los territorios para cada colectividad territorial. Se trata de reforzar la descentralización pero reservando un lugar importante al Estado para garantizar la igualdad territorial: éste es el desafío que se pone de relieve (53).

Por el momento, el Parlamento francés está siendo el responsable indiscutible de la *eficacia* de estas reformas constitucionales, que llevan consigo la permanencia del modelo de descentralización administrativa en Francia.

(53) Sobre esta cuestión véase J.-L. BOEUF: «Décentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002», *Problèmes politiques et sociaux*, París, 2002, págs. 1-84.

JURISPRUDENCIA