

**Reorganizar la
acción pública local**

Informe Mauroy

26

documentos
INAP



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

03468

Reorganizar la acción pública-local
Informe Mauroy

DOCUMENTOS INAP

Núm. 26

Septiembre 2002

Números publicados:

- | | |
|---|--|
| 1. Crecimiento, competitividad y empleo, retos y pistas para entrar en el siglo XXI. | 14. El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. |
| 2. Modernización y cambio de las administraciones públicas. La misión del INAP. | 15. Una década de administración pública. |
| 3. El Estado ante los retos de fin de siglo. | 16. Gobernar con criterio empresarial. |
| 4. Cartas de servicios públicos. | 17. Informe de actividad sobre la reforma del Estado en Francia. |
| 5. Reforma del aparato del Estado en Brasil. | 18. Opinión sobre la secesión de Quebec. |
| 6. Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre. | 19. Jornada conmemorativa del 40.º aniversario de la creación del INAP. |
| 7. Mejorar la competitividad europea. | 20. Experiencias de recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento. |
| 8. La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E. | 21. La nueva Constitución de Berlín y la Constitución de la ciudad de Buenos Aires. |
| 9. Normas de conducta en la vida pública. Informe Nolan. | 22. La reforma de la Comisión. Libro Blanco. |
| 10. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. | 23. Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico. 1999. |
| 11. Dossier de información sobre la Reforma del Estado en Francia. | 24. Reinventar la Administración. Informe quinquenal. |
| 12. La función pública local y la habilitación nacional. | 25. La participación de los ciudadanos en la vida pública local. |
| 13. Desarrollo y formación de los funcionarios públicos en el Reino Unido. | |

La traducción y publicación de este documento han sido autorizadas por su editor en lengua francesa: **La Documentation Française**

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NIPO: 329-02-009-1

ISSN: 1135-7649

Depósito Legal: M. 8.358-2001

Imprime: LERKO PRINT, S.A.

Reorganizar la acción pública local

Informe Mauroy

Primer Ministro

COMISIÓN PARA EL FUTURO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Informe remitido el 17 de octubre de 2000 al Primer Ministro, Lionel Jospin,
por Pierre Mauroy, Presidente de la Comisión

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRESENTACIÓN, por Rita Barberá Nolla, Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias.....	11
RESUMEN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	21
REORGANIZAR LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL	23
LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA ERA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	24
Una geografía humana profundamente diferente	25
Construcción europea y descentralización	27
Territorialización de las políticas públicas	28
¿ESTÁ TODAVÍA ADAPTADO EL MODELO FRANCÉS DE DESCENTRALIZACIÓN?	28
La adhesión de los franceses a la descentralización.....	28
Los logros de la descentralización	29
El respeto de los principios de 1982 y sus dificultades.....	30
PONER EN MARCHA UNA NUEVA ETAPA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	33

PRIMERA PARTE

REORGANIZAR LOS TERRITORIOS Y LAS COMPETENCIAS EN BENEFICIO DE LOS CIUDADANOS

CAPÍTULO 1: TERRITORIOS PERTINENTES Y DINÁMICOS	37
I. SOBREPASAR “LA EXCEPCIÓN FRANCESA”	39
A) Nuevas dinámicas territoriales	39
B) Los tres niveles de administración local en Europa	42
C) Las mutaciones del nivel de proximidad	43
II. PROSEGUIR LA REVOLUCIÓN INTERMUNICIPAL.....	44
A) El futuro del municipio pasa por la intermunicipalidad	44
B) La generalización de la intermunicipalidad en 2007	45
C) El reconocimiento del nivel intermunicipal por medio del sufragio universal.....	48

	<u>Págs.</u>
III. HACER DE LA REGIÓN UN POLO MAYOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	49
A) La emergencia de un poder regional fuerte	49
B) El desarrollo de la interregionalidad	50
C) Un desarrollo en red	52
IV. RENOVAR EL NIVEL DEPARTAMENTAL.....	52
A) Un espacio de desconcentración y de proximidad.....	53
B) Una mayor representatividad del departamento	54
V. DESARROLLAR LA COOPERACIÓN ENTRE FRONTERAS	57
A) Un sistema jurídico flexible a utilizar plenamente	57
B) Una estrategia global, armonizada y desconcentrada para las zonas fronterizas.....	58
VI. ADAPTAR LA ORGANIZACIÓN A LOS CARACTERES ESPECÍFICOS TERRITORIALES: EL CASO DE CÓRCEGA	60
A) El punto de acuerdo.....	61
B) Un desacuerdo sobre la adaptación de la ley por la iniciativa de la Asamblea de Córcega	62
CAPÍTULO 2: COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS	63
I. RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE DISTRIBUCIÓN POR BLOQUES DE COMPETENCIAS	65
A) Una distribución flexible de poderes.....	65
B) La clarificación de las competencias de cada colectividad.....	68
C) La corrección de los efectos perversos de las normalizaciones...	69
II. PERFECCIONAR LA PRIMERA DESCENTRALIZACIÓN.....	69
A) La implicación de las colectividades territoriales en el funcionamiento del sistema educativo	70
B) La atribución de los créditos de la formación profesional a las regiones	72
C) La intervención cultural de las colectividades territoriales mejorada	73
III. ACERCAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LOS USUARIOS	75
A) La organización de un servicio público de seguridad civil.....	75
B) La descentralización de las competencias en materia sanitaria ...	76
C) La clarificación de las competencias en materia social	77
D) El acercamiento al usuario de la política de la vivienda	81
IV. CLARIFICAR LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE DESARROLLO Y DE INFRAESTRUCTURAS.....	82
A) Las competencias regionales en materia de transportes colectivos	82
B) La participación aumentada de las colectividades territoriales en el mantenimiento de la red de carreteras	83
C) La cuestión del medio ambiente y el desarrollo duradero	84
D) La coherencia regional de las intervenciones económicas descentralizadas.....	84

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
V. REFUNDIR LA ACCIÓN LOCAL DEL ESTADO	85
A) La desconcentración, movimiento paralelo a la descentralización	86
B) La renovación de la organización territorial del Estado	88
 SEGUNDA PARTE ASEGURAR LA TRANSPARENCIA Y LA CALIDAD DE LA DECISIÓN LOCAL 	
CAPÍTULO 1: EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ELEGIDOS	95
I. MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA LOCAL	97
A) Una mejor información de los habitantes	97
B) Una mayor implicación de los habitantes en el debate de proximidad.....	98
C) La concertación sobre los proyectos de interés general.....	100
II. MODERNIZAR LA VIDA POLÍTICA LOCAL.....	102
A) La ampliación de las reglas del no cúmulo de mandatos.....	102
B) La simplificación y la armonización de los modos de escrutinio	103
C) La ampliación del derecho de voto a los habitantes de nacionalidad extranjera	103
III. DEMOCRATIZAR EL ACCESO A LAS FUNCIONES ELECTIVAS.....	104
A) Un verdadero estatuto del elegido	105
B) Elegidos territoriales dotados de medios suficientes para el pleno ejercicio de su mandato	105
C) La vuelta a la vida profesional	108
D) La clarificación de la responsabilidad de los elegidos y de los riesgos corridos	108
 CAPÍTULO 2: CALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS ACTOS DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES.....	 111
I. REFORZAR LOS MEDIOS JURÍDICOS DE LAS COLECTIVIDADES.....	114
A) El desarrollo de la función de consejo	114
B) La comunidad de los medios de asistencia.....	115
C) La extensión de las posibilidades de consejo externo	117
D) La simplificación de los procedimientos.....	117
II. RENOVAR EL CONTROL DE LEGALIDAD	119
A) Un control centrado en los actos esenciales de las colectividades territoriales	120
B) Las capacidades de peritaje del Estado reforzadas	121

	<i>Págs.</i>
III. CONCILIAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS ELEGIDOS Y LAS MISIONES DE CONTROL	122
A) Una definición legislativa del examen de gestión	122
B) Un procedimiento contradictorio reforzado.....	123
C) La información de los ciudadanos en el período preelectoral	124
D) La armonización de los controles.....	124
 CAPÍTULO 3: LOS MEDIOS NECESARIOS PARA UNA BUENA GESTIÓN PÚBLICA	 127
I. REFORMAR LA FUNCIÓN PÚBLICA TERRITORIAL	129
A) La constatación de los caracteres específicos.....	129
B) La mejora de las condiciones de contratación de los agentes territoriales.....	130
C) La exigencia de formación	135
II. REFUNDIR LAS FINANZAS LOCALES	136
A) Modernizar el sistema tributario local.....	138
B) Orientarse hacia una especialización del impuesto local.....	141
C) Proseguir la globalización de las dotaciones del Estado y orientar esas dotaciones en beneficio de la compensación	148
D) Compensar íntegramente los nuevos traspasos de competencias	151
UNA CONFERENCIA ANUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN	152
 ANEXOS.....	 153
1. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN	155
2. FECHA Y TEMA DE LAS REUNIONES.....	158
3. AUDICIONES POR LA COMISIÓN.....	160
4. LISTA DE LAS PROPUESTAS.....	161

PRESENTACIÓN

Como Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias, quiero agradecer una vez más al Instituto Nacional de Administración Pública su decisión de publicar estudios dedicados al proceso descentralizador en los diferentes países de la Unión Europea. Es, sin duda, un motivo de satisfacción para todos aquellos que estamos dedicados tanto profesionalmente como políticamente a la gestión urbana.

“Reorganizar la acción pública local” —Informe Mauroy— es uno de los grandes temas de debate y de estudio que tenemos todos los Estados miembros de la Unión Europea: el impulso de la democracia, el desarrollo de políticas públicas basadas en la proximidad y en la flexibilidad, el logro de una mayor participación ciudadana y, por último, la consecución de una Europa más cercana a los ciudadanos, son aspectos que hacen necesaria una nueva arquitectura institucional. Una arquitectura que debe tener como eje estructural más importante los procesos de descentralización entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local.

España es uno de los países más descentralizados de Europa. Nuestra democracia tiene, en la firme voluntad política de la articulación de un Estado de las Autonomías, uno de los factores de éxito. Un Estado de las Autonomías claramente consolidado, pero que necesita un nuevo impulso: la segunda descentralización.

La consecución de los Pactos Locales Autonómicos es uno de los grandes retos que tiene el Estado Español en su futuro más inmediato. Los Pactos Locales deben dar respuesta al nuevo protagonismo que tienen las ciudades en un mundo cada vez más urbano y cada vez más globalizado. La segunda descentralización, a través de estos pactos, supondrá dar cobertura competencial y financiera a aquellos servicios que las Corporaciones Locales están prestando a las nuevas necesidades y demandas ciudadanas; supondrá, además, dotar de los instrumentos necesarios a los gobiernos municipales para dar una respuesta eficaz a los nuevos retos y oportunidades que las ciudades tienen como factor de crecimiento económico, como espacio de desarrollo social, cultural y medioambiental del ser humano.

La publicación de este documento —también conocido como Informe Mauroy— supone un valioso instrumento de análisis de cuál es el debate y cuáles son las propuestas planteadas en el modelo descentralizador francés. Es un interesante documento para realizar un análisis comparado de dos realidades administrativas diferentes, como son la francesa y la española. Sin duda, dará nuevas ideas para todos aquellos que tienen responsabilidades técnicas y políticas en el gobierno de las ciudades para el logro de un objetivo común: el impulso de la Administración y del Gobierno local.

RITA BARBERÁ NOLLA

Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias

RESUMEN

Doce orientaciones para reestructurar la acción pública local

Desde 1982, las leyes de descentralización han sido objeto de modificaciones muy numerosas. Este “pragmatismo jurídico”, aunque ha permitido adaptaciones y evoluciones, también ha tenido como consecuencia una pérdida de legibilidad del conjunto de la arquitectura de la organización local. Las nuevas perspectivas abiertas en el marco de este informe, para ser percibidas en toda su amplitud, deberían encontrar sitio en una *reforma legislativa de conjunto del dispositivo de descentralización* que le permita al Parlamento debatir globalmente acerca de la organización local.

Esta ley podría poner en práctica prioritariamente las doce evoluciones mayores propuestas por el presente informe y que se describen a continuación.

Una intermunicipalidad democratizada

1. Durante los quince años próximos, las estructuras territoriales deberán evolucionar mucho. En efecto, no deben considerarse como inmutables. Pero en vez de imaginar un esquema *a priori*, la comisión ha preferido inscribir las evoluciones deseables en la dinámica actual de las reagrupaciones de los municipios dentro de las instituciones establecidas por la ley del 12 de julio de 1999. Todo se debe poner en práctica para que esta “revolución intermunicipal” llegue a conformar de aquí a diez años un “mallaje” del territorio en torno a unos miles de comunidades de municipios, de 130 comunidades de aglomeración y de una veintena de comunidades urbanas. A falta de hacer obligatoria esta cooperación, será necesario sostener un esfuerzo financiero significativo. Es también deseable el apoyo en paralelo de esta “cooperación horizontal” a una “cooperación vertical” que una a colectividades de nivel diferente.

Pero si se trata aún de incitar, de ahora en adelante es preciso sobre todo democratizar. En el horizonte del 2007, las diferentes instituciones públicas de cooperación, que absorberán una parte significativa de la tasa profesional y llevarán a cabo lo esencial de las

inversiones rurales y urbanas, deberán proceder de una votación democrática. En esa fecha, los consejos intermunicipales se elegirán por sufragio universal directo según un modo de votación inspirado en los principios de la ley llamada PLM.

Una colectividad departamental renovada

2. El éxito de la intermunicipalidad marca con su huella el conjunto del paisaje institucional local. En primer lugar, el papel del departamento se transforma con ella. Hoy día esencialmente federador de los pequeños municipios, su lugar estará menos seguro frente a entidades más amplias disponiendo de más medios. No obstante, la comisión ha considerado que la supresión de este nivel supondría más riesgos que beneficios reales. El departamento sigue siendo irremplazable en materia de acción de proximidad, concretamente en lo que se refiere a lo social, la cultura o los equipamientos.

Así pues, la superposición de tres niveles de colectividades, en definitiva bastante próxima a situaciones extranjeras comparables, no parece una justificación suficiente para suprimir el departamento. Sobre todo porque éste sigue siendo, al menos actualmente, el nivel privilegiado de organización de los servicios del Estado.

Pero por las razones que acaban de mencionarse, la colectividad departamental debe reformarse mucho y rápidamente. Si las competencias del departamento se deben definir y volver a centrar mejor, es conveniente prestar atención sobre todo a la representatividad de esta colectividad.

Nadie niega en primer lugar que la renovación trienal no permite que aparezcan claramente ante la opinión las bazas de la elección al Consejo General. Por lo tanto, se propone que la asamblea departamental se elija una sola vez cada seis años. Pero es sobre todo una profunda transformación del modo de votación departamental lo que permitirá dar a esta asamblea la base democrática y la representatividad que reclama su perennidad y la profundización de sus competencias. Sólo esta evolución permitirá pasar del Consejo general anterior a un verdadero consejo departamental a la altura de las ambiciones de la descentralización.

Si la comisión, en su conjunto, ha considerado que un cambio de modo de votación era inevitable, se han instaurado separaciones sobre el mantenimiento o no de un modo de votación territorializada. En esta síntesis no volveremos a las posibles elecciones que se explican en el informe. En apoyo de un “acercamiento territorial”, están el argumento de la diversidad de modos de votación, la proximidad del elegido y una cierta libertad de candidatura respecto a las exigencias de designación de los partidos políticos. A la inversa, una proporcional departamental permite la aplicación en el departamento del principio de paridad, así como la mayor claridad del debate político. Esta última solución tiene además el mérito de instituir la unicidad de modos de votaciones locales. Sobre esas cuestiones, la comisión no se ha pronunciado de manera unánime. De todos modos, un debate más amplio acerca de esta cuestión marcaría un progreso de la vía democrática.

Un poder regional fuerte

3. La necesidad de hacer emerger un poder regional fuerte ha sido objeto de unanimidad dentro de la comisión. La región, discutida en 1982, obstaculizada por un modo de votación inadecuado, cataliza, no obstante, las esperas de los ciudadanos. El nuevo modo de votación aplicable en 2002 permitirá la aparición de mayorías regionales más claras, prueba de una mejor eficacia. Pero las regiones francesas siguen estando penalizadas por un recorte territorial debido más a circunstancias históricas que a una verdadera nacionalidad. La idea de una ampliación de esos perímetros y de la fusión de ciertas regiones que les daría a esas entidades un poder económico incomparablemente mayor y permitiría evitar interferencias con la vocación de los departamentos, aunque se ha debatido largamente, no ha obtenido la mayoría de la comisión. De todas formas, el objetivo sigue existiendo y se puede conseguir por medio de un desarrollo de las fórmulas de cooperación entre regiones y de vigorosas incitaciones que se proponen en el informe.

Pero el poder no es sólo factor de tamaño. Se proponen transferencias de competencias no desdeñables en materia de universidad, de investigación, de formación profesional y de salud. Una conferencia regional de ejecutivos permitirá una mejor animación y una mayor coordinación de los proyectos dentro del territorio.

Las regiones estarán mejor asociadas a la distribución de fondos europeos. Por otra parte, la comisión preconiza un desarrollo de la cooperación más allá de las fronteras.

Una desconcentración aumentada

4. Durante demasiado tiempo, las cuestiones de la descentralización y de la reforma del Estado han caminado por vías paralelas y a veces discordantes. El Estado no siempre ha sacado todas las consecuencias de la descentralización, concretamente en la organización de sus servicios. Esta complejidad de la administración local del Estado es poco favorable a la comprensión de los ciudadanos. En nombre de esta situación, la comisión ha decidido presentar propuestas sobre la reforma del Estado a escala local.

El papel del prefecto se debe reafirmar como interlocutor único capaz de impulsar la política coherente del conjunto de los servicios del Estado. Sus medios a escala de departamento se deben reforzar en el marco de una racionalización de los servicios descentralizados del Estado. Con este fin, los subprefectos se utilizarán mucho más ampliamente en el marco de las misiones departamentales o regionales. Además, se debe estudiar la fusión dentro de la prefectura de ciertos servicios. Los dispositivos de cooperación entre servicios se deben reforzar.

Pero sobre todo la organización del Estado debe tender a desplegarse de nuevo a escala regional. Con ese objeto se pondrá fin a la actual confusión de funciones de prefecto de departamento y de región. Estos últimos serán dotados de amplias competencias.

Competencias mejor distribuidas

5. La ley reconoce y pone en práctica el *principio de subsidiariedad* según el cual las competencias se le transfieren a la colectividad apta para ejercerlas en el nivel más próximo a los ciudadanos y más eficaz. En la región, la construcción de las universidades, la plenitud de medios en materia de formación profesional, los transportes ferroviarios, las ayudas a los alojamientos territorializables, el mantenimiento de la red de carreteras exceptuando las autopistas, la salud escolar. A los municipios y las intercomunidades, competencias ampliadas en materia de intervención económica, de ayuda social y de entorno.

Principios reafirmados

6. El principio de distribución por bloques se reafirma, y se confirma la prohibición de toda tutela entre colectividades: Su buena aplicación supone que se lleve a cabo una reflexión acerca de la incidencia del desarrollo de los procedimientos contractuales cuyo principio ha de ser mantenido. Además, el principio no es obstáculo para la definición, para la consideración de proyectos precisos, de “colectividades jefes de fila”. Finalmente, se ampliarán las posibilidades de delegación convencional de competencias de una colectividad a otra.

Una democracia de proximidad

7. Se deben instituir nuevas formas de democracia participativa. Éstas se ejercen de manera privilegiada al nivel de la proximidad, en particular por la obligación para los municipios de más de 20 000 habitantes de crear consejos de barrio representativos.

Se reformarán las modalidades de la asociación de los habitantes para la definición de nuevos proyectos así como las diferentes formas de investigación pública. Se reforzará la representación de las asociaciones. Las nuevas tecnologías de comunicación se ponen sistemáticamente al servicio de la transparencia.

La cuestión de la instauración del derecho de voto y de elegibilidad de los extranjeros no comunitarios a las elecciones locales ha sido objeto de un debate entre mantenedores de un lazo estricto entre ciudadanía y derecho de voto y los que desean dar mayor dimensión a la noción de integración. La mayoría se pronunció sobre el principio del derecho al sufragio.

Un acceso más democrático a las funciones electivas

8. La aplicación de la paridad hombres-mujeres y la limitación de acumulación de mandatos suponen una profunda renovación de la población de los elegidos. Si no se quiere faltar a esa cita es imperativo permitir el acceso a las funciones electivas a categorías sociales más diversificadas. Varias de las medidas propuestas tienden a ese objetivo.

En especial, para los asalariados del sector privado, se ha instituido un “permiso electivo” sobre el modelo de permiso de paternidad que les permite recuperar su empleo al final de su mandato. Además se les asegura una mejor protección contra los despidos. La formación de los elegidos se refuerza. El ejercicio sobre cierta duración de funciones electivas puede dar acceso a las oposiciones para la función pública.

En el marco de esta democratización también hay que mejorar el “estatuto de los elegidos”. La comisión ha tomado nota de los importantes progresos realizados recientemente en materia de la cifra de las dietas de los alcaldes. Quedan por tomar algunas medidas en favor de los adjuntos. Además, las soluciones específicas merecen estudiarse en materia de continuidad de los derechos a la jubilación o de reintegro de gastos unidos al mandato. No obstante, se propone ir más allá. Es conveniente construir un verdadero estatuto de los elegidos teniendo en cuenta la diversidad de las colectividades.

Es así como se ha establecido, para las colectividades de una cierta importancia, una función pública electiva bajo la forma de agentes cívicos territoriales remunerados directamente por la colectividad y que gozan de un régimen de jubilación y de un mantenimiento de su remuneración durante seis meses en el caso de pérdida de mandato electivo con el fin de tener el tiempo necesario para buscar un empleo.

Una mejor seguridad jurídica

9. La seguridad jurídica de los actos de las colectividades locales estará mejor garantizada por medio de un desarrollo de la función jurídica dentro de las colectividades, por medio del desarrollo de la función de consejo, por medio de un aumento del control de legalidad sobre los actos más importantes, por medio de una definición más estricta del campo y del alcance del examen de la gestión por parte del juez de cuentas.

Una adaptación de la función pública territorial a las exigencias de la descentralización

10. Las condiciones de contratación y afectación de los agentes territoriales deben revisarse con el fin de permitir que las colectividades territoriales dispongan de los personales cualificados que necesitan. Por otra parte, ya es hora de garantizar, por un lado, la necesaria coordinación y programación de las contrataciones en el marco de conferencias regionales de gestores de los empleos territoriales, y, por otro, una verdadera regulación nacional de los empleos superiores de la función pública territorial.

La modernización de las financiaciones locales

11. Asociando dotaciones presupuestarias y sistema de contribución directa o indirecta local, la financiación de las colectividades territoriales ha conocido un dinamismo cierto durante los últimos años y de esa manera ha permitido que las colectividades locales acepten el desafío de la descentralización al mismo tiempo que preservan su situación financiera.

De todas formas, los miembros de la comisión han reconocido por unanimidad que ese modo de financiación presentaba cada vez más defectos, tanto en términos de justicia social como en términos de control democrático. Ese estado de hecho llevó al Estado a imponer la sustitución progresiva de dotaciones presupuestarias en vez de ingresos fiscales, reduciendo así los márgenes de autonomía fiscal de las colectividades locales.

Ya no es momento de una corrección marginal del dispositivo, sino más bien de un nuevo comienzo total del modo de financiación de las colectividades territoriales articulado alrededor de tres principios: autonomía fiscal, responsabilidad del elegido frente al elector, y regulación por parte del Estado de un sistema no igualitario gracias a una política ambiciosa de distribución equitativa.

La revisión de los valores de arrendamiento que sirven de base a la tarifa de vivienda se ha diferido demasiado tiempo por falta de voluntad política de poner en práctica tal reforma. Para modernizar la tarifa de vivienda y reducir de esa manera las desigualdades fiscales generadas por este impuesto, la comisión propone transferirles a los alcaldes la responsabilidad de proceder o no a la revisión de los valores de arrendamiento de su municipio. Paralelamente, la base de la tarifa de vivienda se deberá revisar de manera que se tome más en cuenta la capacidad contributiva de cada hogar en el cálculo del impuesto debido.

La legitimidad republicana implica también la facultad para los elegidos de votar el impuesto y de responder de su uso ante el ciudadano. Esto supone en primer lugar que el sistema tributario siga siendo un ingreso importante en los presupuestos de cada colectividad territorial. Pero esta condición no es suficiente: también es necesario que el dispositivo fiscal se haga más legible para el contribuyente. La comisión ha considerado que una especialización de impuestos permitiría responder de manera satisfactoria a esas bazas democráticas: al municipio se le atribuiría la tarifa de vivienda, a las intercomunidades la tarifa profesional única y a la región la tarifa profesional, y finalmente a los departamentos la tarifa territorial sobre las propiedades construidas.

Finalmente, en un país en el que la riqueza fiscal está muy desigualmente repartida sobre el territorio, el mantenimiento de la autonomía fiscal de las colectividades locales supone dar al Estado un papel de solidaridad con el fin de reducir esas desigualdades. La globalización y la simplificación de las reglas de distribución de las dotaciones del Estado, por los márgenes de maniobra que generarán esas reformas, deberían ser uno de los medios de amplificar las políticas de distribución equitativa que todavía se consideran insuficientes.

Un debate nacional y una conferencia anual

12. Las leyes de 1982 y 1983 suponían una ruptura con el orden jurídico establecido. Una reforma tan radical sólo podía hacerse rápidamente y con una cierta “audacia”. La “reestructuración de la acción pública local” a la que convida el presente informe presenta un contexto muy diferente: si hay que actuar no es necesario hacerlo en el plazo de algunos meses. El principal reproche que se le puede hacer a la descentralización es el de seguir siendo demasiado institucional.

RESUMEN

El final de la preparación de una nueva ley es una buena ocasión para preparar las evoluciones institucionales importantes que se proponen, bajo la forma de un amplio debate público. Éste debería permitir oír la voz no sólo de los elegidos locales, sino también de todos los que son los verdaderos actores de la descentralización, asociaciones, empresas, universidades, investigadores y medios de comunicación, y en definitiva el conjunto de los ciudadanos que deseen expresarse. Tal debate debería inscribirse naturalmente en una perspectiva pluralista. Varios precedentes de audiencias regionales en materia de investigación, de entorno, de acondicionamiento del territorio o de política de la juventud han permitido una “consulta” a gran escala de las opiniones y han contribuido a importantes reformas. Como sujeto transversal, por definición la descentralización merece por lo menos la misma atención.

Es así como la Comisión para el Futuro de la Descentralización ha preconizado un amplio debate público que permita que el conjunto del cuerpo social se exprese acerca de la administración local.

Finalmente, y de manera más permanente, una conferencia anual de la descentralización debería permitir al Estado y a las colectividades territoriales representadas por sus asociaciones de elegidos trazar en común un balance regular de la evolución de la descentralización, identificar las cuestiones planteadas y favorecer la concertación sobre las medidas consideradas, concretamente en el marco de la ley de finanzas.

INTRODUCCIÓN

REORGANIZAR LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL

Por carta de 13 de octubre de 1999, el primer Ministro Lionel Jospin le confió a una comisión, compuesta por veintidós elegidos locales y dos altos funcionarios, la misión de debatir nuevas perspectivas de evolución de la descentralización y formular propuestas para su futuro. De esa forma invitaba a la comisión, en el marco de un “debate pluralista”, a definir, a la luz de la experiencia obtenida de las leyes de descentralización de los años ochenta, nuevas etapas a cubrir con el fin de hacer que la descentralización sea más legítima, más eficaz y más solidaria.

Teniendo en cuenta su composición, así como la constatación de numerosos trabajos ya llevados a cabo o en curso, concretamente en el Senado y en el Consejo Económico y Social, sobre las cuestiones relativas a la descentralización, la comisión se ha constituido en lugar de debate esencialmente político con la intención de hacer surgir respuestas tan consensuales como sea posible sobre temas que ponen en juego el futuro de la democracia local. Consciente, por otra parte, de que la “materia prima” de la reflexión existía, ha limitado al mínimo estricto las audiciones personales exteriores. Ha excluido los debates demasiado teóricos o generales. Se ha esforzado por hacer la síntesis de los puntos de vista sin disimular las dificultades o las divergencias sobre algunas cuestiones clave.

Aunque la comisión, en su composición inicial, no ha podido adoptar el presente informe, sus debates estaban lo bastante avanzados como para que éste refleje lo mejor posible las convergencias y divergencias tal como se expresaron en la fase pluralista de los trabajos. Por eso, algunas de las 154 propuestas se presentan en los diferentes capítulos en forma de opciones.

Sin embargo, la principal conclusión del grupo, unánime sin duda alguna, es la necesidad de presentar un nuevo gran diseño en materia de organización de la administración territorial de Francia. Las grandes leyes de 1982 y 1983, que rompían con una larga tradición jacobina, no sólo han definido una arquitectura institucional local. Sobre todo han empezado un movimiento irreversible de transformación del modo de decisión y de ejercicio del poder nacional y local. Han contribuido ampliamente al nacimiento de la sociedad civil tal como la conocemos ahora.

Veinte años después, precisamente en un momento en el que se abren paso aspiraciones a un proyecto global, así como críticas sobre una supuesta “anorexia democrática”, el examen profundo de la descentralización representa una respuesta tan oportuna como urgente. Así pues, la reflexión sobre la descentralización se inscribe en la perspectiva más amplia de una refundición democrática de nuestras instituciones ya comenzada por las leyes recientes sobre la duración del mandato presidencial, la paridad entre hombres y mujeres o la reducción del cúmulo de mandatos. También debe tener en cuenta las nuevas exigencias ciudadanas en materia de eficacia de la acción pública, de asociación más completa a la decisión, o de una mayor consideración de las identidades culturales.

Estas recomendaciones se inscriben sobre todo en una visión global de la evolución de nuestra organización territorial. No existe reflexión que no esté “en situación”. La mirada puesta sobre el futuro de la descentralización es la de elegidos sensibilizados por su experiencia y su vocación a medir los cambios a los que se enfrentan las colectividades territoriales, enterados de las ventajas y las debilidades de la organización local nacida a principios de los años ochenta y portadores de una ambición de reforma.

La comisión se ha esforzado por precisar los límites de este indispensable movimiento de reforma con una intención de precisión y de realismo, pero sin detenerse en la formación de las medidas jurídicas que se derivan necesariamente. Esto les corresponde a otras instancias. No obstante, a pesar de su aparente diversidad y su desigual grado de dificultad de realización, las propuestas tienen en común la intención de adaptar nuestra descentralización a los grandes retos de la época. No obstante, no llegan a dudar del modelo francés de organización territorial. Pero conducen a reformarlo profundamente.

LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA ERA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Ninguna organización política puede abstraerse de las condiciones de su época. Retrospectivamente, las grandes leyes locales de organización se muestran como otras tantas conquistas que responden a un cierto estado de la sociedad. Han constatado e iniciado cambios considerables. Pasa lo mismo con las leyes de 1982 y 1983.

Ciertamente, no entraba en las misiones de la comisión el proceder a un inventario de las transformaciones actuales o previsibles de la sociedad francesa. Por otra parte, se acaba de abrir esa tarea por medio del informe sobre las perspectivas de Francia que, en el mes de julio pasado, le entregó al Primer Ministro la comisaría general del plan. Este informe, en el que las principales asociaciones de elegidos locales han tenido la ocasión de participar y contribuir, tiene el mérito de aclarar los posibles futuros según las elecciones públicas ejercidas. Asimismo, las perspectivas establecidas por la Datar, en el marco de su estudio *Acondicionar la Francia de 2020*, han permitido que los miembros de la comisión se sitúen, aunque sea de manera crítica, en relación con los escenarios actualmente disponibles.

Por otra parte, lo esencial no era convencerse de una Francia en movimiento. Esto lo perciben tanto más los elegidos locales cuanto que son muchas veces los primeros acto-

res de ese cambio. Se trata sobre todo de definir lo que, en esta Francia que cambia, reclama en prioridad la atención y la acción. A este respecto, se ha visto que varios factores pedían respuestas en términos de evolución de la organización local. Se les reservará aquí un lugar especial, no en términos de análisis teórico, sino de toma de postura política.

Una geografía humana profundamente diferente

La primera de esas evoluciones de fuerte incidencia en la descentralización va unida a la evolución demográfica. La geografía humana de nuestro país se ha transformado profundamente en veinte años. El azar del calendario de los trabajos de la comisión ha permitido empezar el debate a partir de los primeros resultados del censo efectuado en 1999 y de sus primeros análisis efectuados por el Insee. Resulta, principalmente, que la reflexión que se lleva a cabo sobre la descentralización se le aplica a una Francia profundamente diferente de la que existía hace veinte años en cuanto a la distribución de su población.

Sin pretender un análisis exhaustivo de los resultados, nos fijaremos en dos rasgos principales desde el punto de vista de la descentralización.

Ciudades y campo: una diferencia que se borra

En primer lugar, la diferencia que se atenúa entre ciudades y campos a beneficio de un tercer sector. Es cierto que el movimiento de urbanización, continuo desde el siglo XIX, se ha intensificado en los últimos sesenta años. Tras la aglomeración parisina, tres conjuntos han llegado a ser millonarios: los de Lyon, Marsella - Aix-en-Provence y Lille.

Pero la ciudad se ha diversificado. Ahora hay que hablar en términos urbanos. Cada una de esas áreas está centrada en su polo urbano, centro de ciudad y suburbio. Más allá de los límites de los suburbios comprende una corona periurbana, de hábitat más disperso, que antes dependía de la economía rural, a la que han ido a instalarse activos que trabajan en el polo. Así pues, si se razona en áreas urbanas, en la Francia metropolitana, 42.783.000 personas, es decir, tres de cada cuatro, viven en una de las 361 áreas urbanas. Se deduce de ello que ya no es posible, como en el pasado, oponer una Francia de las ciudades y una Francia del campo. No obstante, esta constatación evidente tiene consecuencias considerables desde el momento en que se considera la evolución de las estructuras de las colectividades territoriales o la organización de los modos locales de escrutinio.

Por otra parte, la urbanización ha sobrepasado el marco estricto de la ciudad tradicional. El concepto "urbano" se ha modificado profundamente. Es cierto que se han constituido amplias áreas urbanas. Ahora, las tres cuartas partes de la población viven en el 20 % del territorio. Pero estas áreas urbanas registran dentro de ellas grandes desplazamientos de población. De hecho, el perímetro urbano se extiende y la población tiende a concentrarse en las zonas urbanas más antiguas. Por lo tanto, el crecimiento urbano de la Francia metropolitana se localiza en su mayor parte en los campos que lindan

con los suburbios. Donde más aumenta la población es alrededor de los polos urbanos (centro de las ciudades y su suburbio), en las coronas periurbanas, polarizadas por un solo polo, y en los municipios multipolarizados. Este espacio periurbano aloja a 9.674.000 personas. Desde hace veinticinco años, ha ganado más de 3 millones de habitantes. En el mismo tiempo, los polos urbanos sólo han ganado 2 millones aunque están tres veces y media más poblados. Está claro que la descentralización ya no podría, en el futuro, razonar en términos de zona urbana oponiéndose a zonas rurales. Estamos en un intervalo.

Finalmente, se diseñan grandes territorios. En efecto, más allá de las áreas urbanas, hay un gran dinamismo de los municipios próximos y se están estableciendo lazos entre esas áreas urbanas, acentuando más aún lo que se dice más arriba sobre la distribución de la población: el Valle del Loira se acerca a la Isla de Francia, Lyon y Marsella constituyen los dos polos urbanos de un eje fuerte, Valle del Ródano-Mediterráneo. Así se diseñan algunos grandes territorios: una cuenca parisina estructurada de manera un poco diferente, zonas litorales (Atlántico y Mediterráneo), regiones fronterizas (Alsacia, Norte - Paso de Calais) en estrecho contacto con sus vecinos de los países intermedios, y finalmente, de manera más tradicional, zonas a lo largo de los grandes ejes fluviales y de carreteras (Ródano, Garona). En ese esquema hay zonas rurales que se quedan aisladas, sin unión cotidiana con los medios urbanos. Constituyen un verdadero problema para el acondicionamiento del territorio. Se encuentran sobre todo en el centro de Francia que se desertiza.

La agravación de las desigualdades regionales

De todas formas, este desarrollo sigue siendo desigual. Durante los años noventa, las grandes tendencias regionales, en marcha desde hacía cuarenta años, persistieron, aunque sufriendo algunas inflexiones. Las regiones del sudeste siguen siendo las principales tierras beneficiarias, las fachadas norte y nordeste, todavía muy pobladas, han sufrido el éxodo industrial, y el centro de Francia ha continuado despoblándose.

El oeste y el sudoeste han gozado de una nueva dinámica: País del Loira, Mediodía - Pirineos, Bretaña y Aquitania forman parte de las regiones en las que el crecimiento ha sido mayor, unidas, *al este*, por Alsacia. Cinco regiones han acogido cerca de dos tercios del crecimiento de la década de los ochenta: Ródano - Alpes, Isla de Francia, Provenza - Alpes - Costa Azul, Languedoc - Rosellón y País del Loira. En medio siglo, la población de *la fachada mediterránea* ha aumentado en dos tercios gracias a una importante aportación migratoria.

Por el contrario, desde 1990 la población de *Isla de Francia* ha aumentado menos que antes. París ha seguido perdiendo habitantes y los departamentos de la corona ganándolos. La dinámica de la Isla de Francia ha traspasado los límites regionales para llegar a los departamentos situados en su periferia. El crecimiento de la Isla de Francia se ha dominado. No obstante, la concepción globalizada de París y su región se ha sobrepasado. Es mejor estudiar el interior de esta región promoviendo recortes internos significativos a partir de criterios tales como los transportes o los polos de actividad.

A la inversa, una amplia parte del territorio ha perdido población. El centro de Francia ha sido el más afectado: Auvernia y el Limosín. Al este, Champaña - Ardena ha alcanzado a las dos regiones deficitarias del Macizo Central, y la población de Borgoña se estanca. Por el contrario, Lorena ha recuperado una evolución positiva aunque débil. De hecho, todas las regiones situadas en un creciente norte, desde la Baja Normandía a Lorena, han presentado un crecimiento muy lento.

La cuestión central, desde el punto de vista de la descentralización, es la ausencia de coincidencia entre cuencas de vida y recortes administrativos. Si se compara la distribución de la población en los departamentos con 200 años de distancia, se constata una menor homogeneidad. En numerosos casos, los recortes administrativos infradepartamentales (distritos o cantones) ya no tienen realidad en lo cotidiano. Por el contrario, aparecen solidaridades y cooperaciones locales, en especial en el marco de la intermunicipalidad y de la creación de los países, muchas veces sobre la base de las cuencas de vida o de las cuencas de empleo. Esto es especialmente cierto en las 1.849 instituciones públicas de cooperación intermunicipal con sistema tributario propio que agrupan a 21.358 municipios.

Construcción europea y descentralización

Esta cuestión ha constituido un punto de polarización de los trabajos de la comisión. No porque la construcción europea imponga un modelo institucional único de colectividad territorial. Esta observación es una constatación: los Estados miembros son libres de organizar sus colectividades según los principios propios nacidos de su historia, de su cultura o de su forma constitucional.

Tampoco ha venido a debate la idea de una “Europa de las regiones” que, por encima de los Estados, permitiría una forma de representación de las colectividades dentro de las instancias europeas. Hacen falta, por el contrario, Estados fuertes para resistirse a los poderes supranacionales, concretamente económicos.

Más difíciles de determinar son las incidencias de la integración europea en las políticas locales. Sigue habiendo interrogantes sobre el impacto de Europa sobre la evolución de las grandes regiones europeas: ¿se van a ver o no forzadas a especializarse, como es el caso en Estados Unidos? Algunos expertos consideran que Europa no ha acentuado la especialización económica de los grandes estados, sino que más bien ha acrecentado el dinamismo de las grandes áreas urbanas.

No obstante, aunque el tamaño de las ciudades no es un criterio importante para su integración en la Europa de las regiones, no pasa lo mismo con su riqueza y su dinamismo. Así pues, una pequeña región puede encontrar su sitio dentro de Europa, pero una región pobre tendrá más dificultades. El avance, en Francia, hacia mayores territorios debería permitir la agrupación de regiones de niveles de vida diferentes. La solidaridad actuaría entonces dentro de un gran territorio. No obstante, vemos que el modelo americano de especialización industrial, con sus consecuencias en términos de sensibilidad a los choques industriales, tiene pocas probabilidades de producirse.

De hecho, la cuestión central para las colectividades territoriales se refiere a su asociación más estrecha con los mecanismos comunitarios que les interesan directamente. A este respecto, la cuestión de la distribución de los fondos europeos, cuya responsabilidad directa le corresponde al Estado, ha sido objeto de una atención muy especial.

Territorialización de las políticas públicas

Ya se trate de la formación, del equipamiento o de la cultura, hoy día no existe política pública que no deba tener en cuenta la dimensión territorial. Es cada vez menos posible actuar uniformemente sobre el conjunto del territorio. Sólo una descentralización acentuada puede responder a esta situación.

A este respecto, la comisión, a lo largo de todos sus debates, se ha preguntado sobre las condiciones y límites del “derecho a la experimentación” reivindicado por cierto número de colectividades territoriales. Ciertamente que éste no podría poner en duda el principio mismo de unidad sobre el cual está construida nuestra descentralización, ya que la distribución de competencias le corresponde a la ley. Pero en el espíritu mismo de ese principio, la comisión ha pensado en la realización de acciones experimentales, tal como se han establecido en vista del traspaso de los transportes ferroviarios a las regiones, como primera etapa de una generalización eventual. La comisión les advierte tanto al Gobierno como al legislador que tengan en cuenta, en la elaboración de los textos, las necesidades propias a la realización de esta prefiguración local de ciertas reformas nacionales. La eventual experimentación debe concebirse como la prefiguración de una generalización. No podría transformarse en una descentralización a la carta capaz de poner en tela de juicio los principios de igualdad, solidaridad y libertades públicas.

Estas evoluciones imponen volver a examinar el modelo francés de descentralización y verificar su adaptación a la realidad de la Francia contemporánea.

¿ESTÁ TODAVÍA ADAPTADO EL MODELO FRANCÉS DE DESCENTRALIZACIÓN?

La adhesión de los franceses a la descentralización

Al tratarse de una reforma destinada a acercar el poder a los ciudadanos, no hay duda de que conviene, en primer lugar, dejarles la palabra a los franceses.

Muchas veces la descentralización se da como una realidad injustamente desconocida. Sin embargo, los sondeos no reflejan esta imagen. Por el contrario, la síntesis de los estudios de opinión existentes llevada a cabo por la comisión en colaboración con el Servicio de Información del Gobierno (SIG), así como el sondeo realizado por la comisión, revelan que la descentralización la perciben de manera globalmente positiva más de las dos terceras partes de los franceses. Además, está ampliamente plebiscitada por los elegidos locales. Esta aprobación de la gestión descentralizadora se explica por la profunda adhesión de los franceses al nivel local. Este anclaje se marca en

especial por medio de una gran adhesión al municipio y, naturalmente, por medio del capital de confianza de que disponen los alcaldes. No obstante, es interesante hacer notar que esta adhesión no excluye la aprobación de la evolución que representa la intermunicipalidad.

Pero esa vivencia de la descentralización se topa masivamente con un agravio de complejidad. La proximidad de la decisión no ha supuesto la simplicidad. Los sondeos indican claramente que los franceses “están perdidos” en las sutilezas del reparto de competencias, que la aspiración a las “ventanillas únicas” sigue siendo fuerte y estando insatisfecha. Teniendo en cuenta esta complejidad, la descentralización se vive más como la cosa de los elegidos que como la de los ciudadanos. El desconocimiento, la confusión y la vaguedad caracterizan las respuestas desde el momento en que las encuestas se hacen más precisas sobre la distribución de los poderes entre los diferentes niveles. La democracia local no siempre se vive como bastante local ni bastante democrática. Entonces, por encima de la percepción, ¿cuáles son las realidades?

Los logros de la descentralización

La descentralización ha cambiado la vida de los franceses. Llevada a cabo a partir de 1982, no era una simple técnica de organización del servicio al público. Correspondía a la intención de redistribuir el poder y de acercar las decisiones a los lugares de su aplicación. Por esa razón merecería un balance de sus realizaciones y de las transformaciones que ha aportado a la vida de nuestros conciudadanos. La descentralización se ha traducido especialmente en un desarrollo considerable de los equipamientos locales. En 1998, el esfuerzo de inversión de las colectividades locales territoriales representaba, fuera del pago de la deuda, más de 180 millardos de francos, es decir, casi tres cuartas partes de la inversión pública nacional. Los gastos de inversión de las regiones han tenido un aumento medio anual de 11,3 % (9,1 % en francos constantes) entre 1986 y 1987, y pasaron de 11 millardos en 1987 a 37 millardos en 1997. La misma evolución se constata en el departamentó con un aumento medio anual de 6,1 % por año (3,6 % en francos constantes) llevando ese tipo de gastos a 53 millardos de francos en 1997 contra 26 millardos en 1985. Es además significativo que esta progresión se hiciera, tal como se analiza en la parte de este informe relativa a la financiación de las colectividades territoriales, en un contexto de equilibrio financiero satisfactorio mientras se deterioraba la parte relativa de las dotaciones de compensación pagadas por el Estado respecto a las cargas que se suponía que tenían que cubrir. Por otra parte, ese contexto de buena gestión les ha permitido a las colectividades locales realizar una política apreciable de pago de deudas.

En el tiempo que se concedió, la comisión no podía, naturalmente, proceder a un balance exhaustivo de los logros de la descentralización. Por otra parte, es conveniente señalar las dificultades a la hora de proceder a un verdadero examen de la descentralización incluso en el marco de un trabajo de mayor duración. Estas dificultades presentan una doble causa: por una parte, la insuficiencia del examen hecho por las administraciones del Estado a la descentralización. Veinte años después de la transferencia de competencias, las administraciones centrales todavía consideran la descentralización con desconfianza, incluso con hostilidad; y casi siempre con desconocimiento de la realidad de

la acción local. La segunda razón es la insuficiencia del dispositivo de evaluación en ese sector de la acción pública. La comisión ha señalado el interés, en el marco de la reactivación de la política de evaluación iniciada por el Primer Ministro, de elaborar una batería de indicadores de “satisfacción” respecto al servicio público local.

El respeto de los principios de 1982 y sus dificultades

Una reflexión hecha en el marco constitucional

La reforma puesta en práctica a partir de 1982 se basaba en principios explícitos y ampliamente consensuales. El conjunto de los trabajos de la comisión confirma *la actualidad de esos principios*. Quizá no sea vano recordar que la principal originalidad de la descentralización a la francesa es ponerse en el contexto constitucional de un Estado unitario. Este rasgo específico hace muy relativas las comparaciones que se hacen muchas veces con otros modelos extranjeros.

Lleva también a definir como intervención el campo mismo de la reflexión hecha por la comisión que ha querido seguir siendo fiel a la lógica constitucional. La comisión ha deseado, en especial, diseñar un marco general, no demagógico, válido para el conjunto del territorio de la República. Ha excluido en especial cualquier transferencia a otras colectividades territoriales que no sean el Estado de competencias legislativas y, bajo reserva de algunos matices, del poder reglamentario. Esto no significa que la descentralización no pueda coexistir dentro de la nación con otras formas de devolución del poder como ya pasa en los territorios de ultramar y como se puede pensar para los departamentos de ultramar y Córcega. Pero la comisión ha considerado que esas situaciones especiales no entraban en el campo de su misión. La comisión ha decidido proponer reformas vigorosas, pero realistas, válidas para todos y susceptibles de ser llevadas a cabo en la próxima década.

Es posible avanzar muy lejos en materia de descentralización de los poderes en el marco republicano apoyándose en el principio de libre administración de las colectividades territoriales previsto por el artículo 72 de la Constitución. Esta libertad implica una autonomía institucional (personalidad jurídica propia, consejos elegidos procedentes de un sufragio “político”), así como la libre gestión que excluye los ataques y entorpecimientos del Estado o de otras colectividades o instituciones públicas. En especial, la libre administración implica que el ejercicio de los poderes locales vaya acompañado de medios suficientes, ya se trate de la gestión del personal, de las competencias jurídicas o de los recursos financieros.

La comisión desea una Francia descentralizada en la que el Estado, garante de los principios de solidaridad nacional, de igualdad de los administrados ante la ley y de respeto de las libertades públicas, se volvería a centrar en sus misiones de regalía. Las reformas se deben concebir en interés de los administrados y no en función sólo de las aspiraciones de los que deciden. Es conveniente procurar el óptimo funcionamiento de los servicios públicos, respondiendo a las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

Así pues, es necesario acercar lo más posible los servicios públicos a los administrados, y por lo tanto ir hacia más descentralización, pero también hay que permitir que el Estado responda a las aspiraciones de los franceses en materia de solidaridad y unidad nacional.

De todas formas, esta lógica supone volver a todas las formas insidiosas de recentralización.

Las “tentaciones recentralizadoras”

Pero este enriquecimiento y este descenso al terreno de la gestión del principio de libre administración no han permitido detener una tendencia a la recentralización que la mayoría de los miembros de la comisión ha detectado en grados diversos. A este respecto, es posible destacar tres causas de la vuelta a formas de tutela: se trata, en primer lugar, de las hipótesis en las que se le confían al prefecto competencias especiales derogatorias de Derecho común desde el momento en que parece reclamarlas una política de interés general. Es el caso en particular de las políticas de lucha contra las exclusiones.

Otra hipótesis resulta de la fijación de las *normas*. Es cierto que la ley, y sólo la ley, puede imponerles obligaciones a las colectividades territoriales, pero muchos miembros de la comisión han destacado el hecho de que la creación de normas no es exclusivamente y quizá mayoritariamente patrimonio del Parlamento. Otras muchas instituciones participan en ello, concretamente las instituciones europeas, así como federaciones profesionales o incluso deportivas. El “frenesí normativo” restringe otro tanto la libre administración.

Una tercera ilustración todavía más fundamental reside en el aumento relativo de la parte de las dotaciones en el volumen de recursos de las colectividades y la pérdida de sustancia que resulta de esta pérdida de capacidad por parte de los elegidos para votar las tasas. Por encima de esta tentación recentralizadora siempre presente, es a veces en la realización de los principios ampliamente afirmados donde se sitúan las dificultades.

La “interferencia” de las competencias

Acerca de este punto, la constatación de la comisión es severa. En veinte años, se ha pasado de un principio de descentralización por bloques de competencias a un sistema de asociación en el cual todo el mundo lo hace todo. Al “jardín a la francesa” lo ha sustituido una naturaleza que prolifera, concretamente en los campos sociales. Pero la cuestión era menos dar un diagnóstico que comprender por qué esa interferencia general ha intervenido a partir de transferencias relativamente sencillas. A este respecto, hay que evidenciar tres “interferencias”. La “claridad” de las elecciones de 1983 no era, sin duda, sino aparente. Desde el origen existían muchas imbricaciones. Un segundo elemento de dificultad reside en la generalización de un acercamiento contractual, concretamente entre el Estado y las colectividades. Finalmente, un tercer factor de complejidad se deriva de las extensiones de competencias por parte de los servicios del Estado con el fin de justificar su existencia.

La multiplicación de los niveles y su falta de coordinación

La organización de la descentralización se ha hecho progresivamente más compleja. A los tres niveles iniciales se les han añadido nuevas estructuras locales. Tal fue el caso desde el principio de los diferentes sindicatos de vocación única o múltiple. Tal ha sido el caso a continuación de las diferentes formas de cooperación intermunicipales. Finalmente, tal es el caso de la aparición del país como instancia habilitada para contractualizar con el Estado.

Esta complejidad no es criticable en sí desde el momento en que responde a una necesidad pero, llevada al extremo, se traduce sobre todo en la inadaptación del tamaño de los diferentes niveles. Además, tiene un coste económico seguro. Añadiremos finalmente que las colectividades territoriales no son los únicos actores de la descentralización y de la vida local. Organismos sociales, instituciones públicas, asociaciones encargadas de misiones de servicios públicos o GIP añaden su propia complejidad al edificio del servicio público local haciéndolo tanto más ilegible para los usuarios.

Como corolario, se añade la dificultad de articular a los diferentes niveles entre ellos. Ciertamente que el principio de autonomía excluye que una colectividad pueda establecerse en instancia jerárquica de otro nivel. Pero este principio no excluía que se encuentren formas de diálogo entre colectividades de niveles y vocaciones diferentes para el ejercicio de competencias necesariamente compartidas. A este respecto se han encontrado pocas respuestas. La comisión ha destacado, concretamente, la falta de estructuras de cooperación “vertical”, es decir, que reúnan colectividades de niveles diferentes. Esto acompañado de un déficit de diálogo entre colectividades, de una falta de articulación de las políticas que pueden dar lugar a dobles empleos o incluso a incoherencias o contradicciones.

La falta de una visión estratégica clara por parte del Estado

Esta última dificultad no es la menor. El Estado sólo ha sacado mediocrementemente las consecuencias de la descentralización. Falta de estrategia y dudas marcan la forma en que ejerce competencias localmente. Son escasas las políticas públicas explícitamente definidas de nuevo en función de la descentralización. En especial la política de acondicionamiento del territorio no se ha vuelto a definir en la óptica de un reparto de competencia entre el Estado y las regiones. Tal contexto favorece los conflictos de competencias, ya se trate de “repeticiones” o, lo que es peor, de acciones abandonadas por falta de clarificación de la autoridad responsable.

Además, el Estado no ha extraído, acerca de la organización de sus propios servicios, las consecuencias de los trasposos de competencias que han intervenido desde 1982. La política de desconcentración no justificaba necesariamente y en todas partes el mantenimiento de la distinción entre prefecturas y servicios exteriores. Algunas administraciones locales del Estado se han convertido en “conchas vacías” sin eficacia, y sobre cuya existencia convendría preguntarse como lo pedía el informe Picq. Resultan de ello importantes derroches tanto financieros como de talentos.

En el alba del siglo próximo, la impresión que predomina es que la descentralización se encuentra en una especie de transición. En ausencia de políticas voluntarias de seguimiento del movimiento iniciado a comienzos de los años ochenta, necesariamente la traerá una lógica recentralizadora. El momento parece bien elegido para poner en marcha una nueva etapa destinada a concluir la descentralización en un contexto favorable.

PONER EN MARCHA UNA NUEVA ETAPA DE DESCENTRALIZACIÓN

En esta nueva etapa, el presente informe intenta establecer los límites a partir de tres ideas de fuerza. En primer lugar, la reforma deberá inscribirse **en una perspectiva de largo tiempo**. La experiencia ha demostrado que el proyecto de descentralización sólo podía realizarse con una cierta duración, de diez a quince años según los ámbitos. Ésta es la razón por la cual las propuestas presentadas aquí preconizan un calendario de aplicación sobre una decena de años.

Por otra parte, la reflexión no podría limitarse actualmente sólo a las colectividades territoriales. Desde el punto de vista del ciudadano usuario del servicio público, la cuestión es la del funcionamiento de los **servicios públicos locales**, ya se trate de los de las colectividades territoriales o de los servicios del Estado, cuyas diferencias no siempre se perciben bien. Esa es la razón por la cual la comisión ha creído deber proponer, sobre algunas cuestiones esenciales, evoluciones que por su naturaleza afectan a la administración del Estado.

Un tercer rasgo de originalidad del método seguido por la comisión es la atenta mirada puesta en los **actores de la descentralización**. Las leyes originales habían insistido, por necesidad, en las estructuras y los trasposos de competencias. La nueva dimensión de la descentralización depende ahora de los hombres y las mujeres, ya se trate de agentes de las colectividades, elegidos a los que hay que dotar rápidamente de un verdadero estatuto en el contexto de la limitación del cúmulo y de la paridad, o de ciudadanos cuya participación hay que autorizar por encima de la decisión.

De esas tres ideas preconcebidas de trabajo se desprende una lógica de evolución de nuestras colectividades locales y la elección de una refundición democrática de nuestras instituciones locales. Pero esta refundición no parte de la nada. Nuestras instituciones locales tienen su raíz en la historia del país. El municipio y el departamento tienen una existencia secular. La región en su recorte, por insatisfactorio que sea, ya es conocida y apreciada por el conjunto de nuestros conciudadanos. Ciertamente que esta organización tiene el inconveniente de una superposición de niveles. Pero tiene también, como contrapartida, legitimidades y un arraigo democrático que sería inútil trastornar en nombre de la eficacia. Así pues, el presente informe se inscribe en un contexto de evolución, de evolución controlada, cuyo objetivo es la profunda renovación del poder local.

La Francia de 2015 que se esboza a lo largo de las páginas de este informe podría ser muy diferente de la que conocemos hoy. Se construye alrededor de un poder regional

fuerte, apto para entablar la competición económica con sus socios europeos. Sobrepa-
sa la excepción francesa unida a la dispersión municipal por el juego de una coopera-
ción intermunicipal cuyo éxito ya está inscrito en los hechos y que conviene dotar, por
medio de la elección por sufragio universal directo, de una legitimidad democrática. Un
consejo departamental cuyo modo de elección se ha modernizado mucho ejerce com-
petencias mejor definidas y centradas de nuevo. Las competencias, en aplicación del
principio de subsidiariedad, se traspasan al nivel en que se pueden ejercer mejor. Se expe-
rimentan y se generalizan nuevas formas de participación de los ciudadanos en la vida
local, en especial en el nivel inframunicipal. Una autonomía fiscal reforzada autoriza
elecciones políticas reales y un mayor control de los ciudadanos sobre el uso de sus
impuestos.

Esos son los medios de llegar a ese nuevo rostro de Francia que el informe al Primer
Ministro se esfuerza por imaginar examinando, en una primera parte, la nueva organi-
zación de los poderes al servicio de los ciudadanos, y en una segunda parte los medios
que permitan asegurar mejor la calidad y la transparencia de la acción local.

PRIMERA PARTE

REORGANIZAR LOS TERRITORIOS
Y LAS COMPETENCIAS
EN BENEFICIO DE LOS CIUDADANOS

CAPÍTULO 1
TERRITORIOS PERTINENTES
Y DINÁMICOS

I. SOBREPASAR “LA EXCEPCIÓN FRANCESA”

Evidentemente, la cuestión de la organización territorial ha sido la primera de las cuestiones abordadas por la comisión. En efecto, está en el centro de las problemáticas estudiadas, ya se trate de competencias, de finanzas o de la práctica democrática.

Esta cuestión es políticamente sensible para las formaciones políticas, el conjunto de los elegidos y la opinión pública, más familiar de los recortes institucionales que del detalle de las competencias o del sistema tributario de las colectividades territoriales.

La comisión ha abordado esta cuestión con una gran voluntad de reforma y de pragmatismo para llegar a verdaderos cambios; lo que supone que lo que ha marcado sus reflexiones ha sido una intención permanente de factibilidad política.

Las evoluciones en materia institucional y su integración en la vida social son largas y progresivas. Por eso la comisión ha deseado distinguir las reformas deseables a corto plazo de los objetivos a medio plazo en el horizonte de una generación, es decir, de 10 a 15 años; convencida de que fomentando las dinámicas ya existentes es como la descentralización cubrirá una nueva etapa.

A) Nuevas dinámicas territoriales

En 1982, las modificaciones del paisaje institucional se hicieron sin volver a poner en tela de juicio los niveles de colectividades existentes, el municipio y el departamento. De todas formas, el ejemplo regional ha demostrado que ese paisaje no estaba fijo y que es posible que se creen instituciones, se afirmen y desempeñen un papel importante. En ese caso, se ha reconocido el nivel regional, incluso aunque la consideración de ese nivel en el comportamiento de los ciudadanos y de los actores económicos no esté todavía completa.

Por otra parte, la comisión ha constatado que la cooperación intermunicipal, movimiento ya antiguo y en continuo desarrollo, acababa de tomar una nueva amplitud que modificaba en profundidad el paisaje institucional.

En efecto, la ley del 12 de julio de 1999, relativa al fortalecimiento y a la simplificación de la cooperación intermunicipal, ha renovado profundamente el paisaje intermunicipal:

- Organizando la intermunicipalidad *con sistema tributario propio* en torno a tres formas: la comunidad de municipios, la comunidad de aglomeración por encima de 50.000 habitantes y la comunidad urbana por encima de 500.000 habitantes.
- Favoreciendo la percepción por parte de esas intermunicipalidades de un recurso fiscal que les esté exclusivamente atribuido, el impuesto profesional en la que la tasa es desde ese momento uniforme en el conjunto del territorio intermunicipal. Por lo tanto, permite que esas intermunicipalidades dispongan de recursos importantes, de los que tienen el dominio por el voto de las tasas. De esa forma, esas intermunicipalidades tienen la capacidad de ejercer extensas competencias y de responder a las necesidades de los habitantes y a las nuevas posibilidades del desarrollo, tanto urbano (lucha contra las desigualdades espaciales y sociales) como rural (lucha contra la desertización).

Esta ley ha tenido un éxito de gran amplitud. En 2000, 1.849 intermunicipalidades con sistema tributario propio agrupan 21.358 municipios que representan 37,1 millones de habitantes. El número de intermunicipalidades de impuesto profesional de tasa única se ha triplicado entre julio de 1999 (107 estructuras) y enero de 2000 (298), lo mismo que la población afectada (de 4 millones a 12,3 millones). Este éxito ha sido especialmente notable en el medio urbano puesto que se han creado cincuenta comunidades de aglomeración en menos de 6 meses, mientras que la intermunicipalidad de sistema tributario propio no había tenido hasta entonces sino muy poco éxito en esas zonas. Este movimiento continúa en 2000 con la creación, de aquí a fin de año, de una treintena de comunidades de aglomeración y de dos comunidades urbanas en Nantes y en Marsella.

A más largo plazo, la continuación de este movimiento va a transformar profundamente la organización territorial de nuestro país. De esa forma, de aquí a diez o quince años, Francia, compuesta en su origen por más de 36.000 municipios, podría organizarse en torno a 3.500 comunidades de municipios, 130 comunidades de aglomeración y 20 comunidades urbanas.

Esta revolución intermunicipal le permitiría a nuestro país beneficiarse mejor de un desarrollo que, como en el resto de Europa, se organiza en torno a las grandes metrópolis, centros de regiones poderosas. Ahora bien, Francia ha estado mucho tiempo fuera de este movimiento por el hecho de su dispersión municipal y de la escasa estructuración de sus ciudades. Este movimiento, revolucionario en sí, supondrá forzosamente, cuando esté acabado, nuevas relaciones entre municipios e intermunicipalidades, un nuevo papel para el municipio en nuestro paisaje institucional, y una gran evolución del papel del departamento y de la región.

Algunos miembros de la comisión han destacado que la relación privilegiada entre el departamento y el municipio, característica de nuestro funcionamiento administrativo actual, podría ser sustituida por una articulación en torno a la región y a la intermunicipalidad. Pero el conjunto de los miembros de la comisión ha considerado que el depar-

tamento conservaría en el futuro todo su interés como nivel esencial de la desconcentración de los servicios del Estado y el ejercicio de las XXX locales. El mantenimiento de su papel supone, por lo tanto, la reafirmación de sus competencias y sobre todo la modernización de su modo de elección, así como una nueva progresión de la desconcentración. Por otra parte, conviene anotar en favor del departamento que nuestros principales vecinos, especialmente Alemania, están buscando una revalorización de sus niveles intermedios, etapas indispensables entre el nivel de proximidad y el de la programación.

Un tal desarrollo del territorio centrado en las metrópolis y en regiones reforzadas no es, naturalmente, concebible sino a término, una vez que se haya realizado el mallaje intermunicipal. Además, todo cambio debe ser progresivo y explicado, y debe basarse en la voluntad local.

La comisión ha marcado su adhesión al modelo francés de organización institucional: desea una Francia más descentralizada en un marco unitario en el que el Estado garantice los principios de solidaridad, igualdad y respeto a las libertades públicas. En especial, la comisión no se queda con la idea de una Europa de las regiones. La constitución europea se basa en naciones fuertes para progresar y afirmarse en la escena internacional, e incluso los Estados federales se adhieren a este principio.

B) Los tres niveles de administración local en Europa

Por esa intención de realismo político y social, la comisión ha deseado no sacar conclusiones apresuradas de las comparaciones con los modos de organización de otros países. En efecto, se ha preguntado sobre la necesaria pertinencia en términos de eficacia económica y social de nuestra organización territorial frente a los retos planteados por la creciente integración en una Unión europea en rápida evolución.

La mayoría de los países europeos han llevado a cabo reformas radicales de su organización territorial desde los años 70. Pero la comparación con esos países demuestra que en ningún caso existe un modelo único o una organización territorial ideal. Porque, en primer lugar, las diferencias entre los sistemas políticos y constitucionales hacen difícil la comparación y la transposición de las reformas. En segundo lugar, y contrariamente a las ideas recibidas, la cuestión del número de niveles de colectividades territoriales no permite diferenciar entre ellos a los miembros de la Unión Europea, ni identificar en la materia un carácter específico francés.

La comisión, tras el examen de los ejemplos extranjeros, no ha considerado que el ejecutivo departamental pueda ser distinto del presidente de la asamblea deliberante, reafirmando que el modelo municipal ha conservado su fuerza de referencia para el conjunto de las colectividades.

En efecto, en la mayoría de los países europeos existen, como en Francia, tres niveles de colectividades locales: un nivel local, un nivel regional y un nivel intermedio.

Y el 67% de los franceses juzgan positivamente la existencia de esos 3 niveles de colectividades territoriales (contra un 19% de juicio negativo) (SOFRES, agosto de 2000).

REORGANIZAR LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL. INFORME MAUROY

ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA	POBLACIÓN EN MILLONES	SUPERFICIE	NIVEL REGIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
Alemania	82,1	356.900	16 Länder	426 Kreis	16.068 Gemeinden
Austria	8,1	83.859	9 Länder	(35 Bezirken)	2.301
Bélgica	10,2	30.500	3 regiones	10 provincias	589 municipios
Dinamarca	5,3	43.100		16 condados	273
España	39,3	504.800	17 comunidades autónomas	50 provincias	8.082
Finlandia	5,1	338.000	6	20	460
Francia	60,2	551.000	26	100	36.779
Grecia	10,5	132.000		54	5.921
Irlanda	3,7	70.300	8	34 condados	151 distritos
Italia	56,9	301.200	20	95 provincias	8.074
Luxemburgo	0,4	2.600			118
Países Bajos	15,6	40.800		12 provincias	640
Portugal	9,9	92.400		18 distritos	305
Reino Unido	59,0	244.800	3 (País de Gales, Escocia, Irlanda del Norte)	56 condados	481 distritos
Suecia	8,8	449.960	8	24 condados	286

Fuente: *Las colectividades descentralizadas de la Unión Europea*. La Documentación Francesa.

Además, en el período reciente, la mayoría de los países vecinos han reafirmado la existencia de esos tres niveles e incluso han reforzado el que parecía más débil.

Así, en Italia, la reforma regional ha tendido a dar más poderes, competencias y legitimidad a las regiones, mientras que hasta entonces, fuera del caso particular de territorios con estatuto especial (Valle de Aosta, Sicilia, Cerdeña), las regiones sólo constituían simples entidades administrativas en relación con los municipios y las provincias. La ley constitucional del 22 de noviembre de 1999 permite incluso la designación del presidente de la región por sufragio universal directo. En Alemania, la necesidad de darle más peso al *Kreis*, nivel intermedio entre el *Land* y el municipio, parece cada vez más afirmada.

En Portugal, el fracaso del referéndum sobre la regionalización no le impide al Gobierno buscar los medios de establecer un tercer nivel de colectividad local que le parece indispensable. En Bélgica, la afirmación del papel de las regiones y el aumento de potencia consecutiva de Flandes y Valonia son fenómenos recientes que desembocan en un cuarto nivel institucional con los municipios, las provincias y las comunidades lingüísticas. En Gran Bretaña, los poderes aumentados otorgados de manera reciente al País de Gales y a Escocia parecen marcar el deseo de tener un nivel que tenga un campo más amplio que los condados y los municipios.

Este rápido panorama demuestra, en caso necesario, que nuestros vecinos europeos tienen sistemas institucionales tan complejos como el nuestro. En la mayoría de ellos, como en Francia, la cuestión de la organización territorial es objeto de debates e interrogaciones.

C) Las mutaciones del nivel de proximidad

De manera que el gran carácter específico del sistema francés no es el número de niveles de colectividades territoriales. Es más bien el número de colectividades de base, los municipios, lo que distingue mucho a Francia. En efecto, nuestro país cuenta con más de 36.000 municipios, es decir, más que el conjunto de los 10 Estados europeos continentales siguientes: Austria, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, España, Portugal, Dinamarca y Suecia. Además, Francia está después de Grecia, el país de la Unión Europea que cuenta con la mayor proporción de pequeños municipios: 77,1% de los municipios de metrópoli (es decir, 28.183) cuentan con menos de 1.000 habitantes. En todos los demás países, esta proporción es ampliamente inferior a los dos tercios¹.

PAÍS	AÑO DE LA REFORMA	NÚMERO DE MUNICIPIOS ANTES DE LA REFORMA	NÚMERO DE MUNICIPIOS DESPUÉS DE LA REFORMA	DISMINUCIÓN EN %
Alemania	1968-1970	14.338	8.414	-415%
Bélgica	1975	2.359	596	-75%
Dinamarca	1967	1.387	277	-80%
Francia	1971	37.708	36.394	-3%
Países Bajos	1951	1.010	775	-23%
Reino Unido	1974-1975	1.549 distritos	522	-66%

Fuente: *La reagrupación de los municipios en la Unión Europea*².

Es conveniente añadir que Suecia y Finlandia también han reducido el número de sus municipios en un 87% entre 1950 y 1992, y Austria en un 42% en el mismo período.

Por lo tanto, casi todos los países europeos, principalmente los de Europa del norte, han realizado en la materia una reducción drástica del número de municipios.

¹ *Tamaño de los municipios, eficacia y participación de los ciudadanos*, Consejo de Europa (CDLR), abril de 1994.

² Informe Preliminar sobre la Intermunicipalidad, Dirección General de las Colectividades Locales, agosto de 1996.

En ese contexto, la reforma propuesta por la comisión permite realizar la mutación que han operado de manera radical la mayoría de nuestros socios europeos en los años 70. De todas formas, el método seguido hoy en nuestro país es profundamente diferente del que pusieron en práctica nuestros socios en el pasado; las leyes en favor de la intermunicipalidad no imponen una nueva organización, sino que proporcionan instrumentos jurídicos adaptados y estímulos financieros a los elegidos. Así pues, se basan en la voluntad local de reagruparse, y utilizan mecanismos antiguos, bien dominados por los elegidos y conocidos por los ciudadanos.

Por otra parte es interesante señalar que algunos países piensan en una transposición del ejemplo francés incitando a la creación de estructuras intermunicipales en el sector urbano, con el fin, concretamente, de tratar mejor los problemas de exclusión.

La comisión ha organizado así su reflexión sobre la organización territorial, tras haber constatado la existencia de tres niveles de administración local en la mayoría de los países europeos, en torno a la potente revolución intermunicipal (II), a la necesidad de una interregionalidad (III) a la renovación del departamento (IV). Finalmente, ha consagrado un examen especial al desarrollo de la cooperación transfronteriza (V) y a la adopción de la organización de territorios marcados por fuertes caracteres específicos (VI).

II. PROSEGUIR LA REVOLUCIÓN INTERMUNICIPAL

La comisión ha considerado necesario ampliar la evolución intermunicipal proponiendo un cierto número de reformas aplicables a partir de las elecciones de 2007.

A) El futuro del municipio pasa por la intermunicipalidad

La cooperación intermunicipal se basa desde el principio en el voluntariado de los municipios y no da lugar a su supresión. Las intermunicipalidades obtienen sus competencias de los municipios y de la voluntad de los elegidos municipales. La cooperación municipal valora por lo tanto este nivel de proximidad que está, con toda evidencia, plebiscitado por nuestros conciudadanos.

La intermunicipalidad representa muchas veces el único medio, para municipios cuya población y medios son limitados, de asumir la integridad de sus competencias. Es en especial la única respuesta a las exigencias cada vez más fuertes de nuestros conciudadanos, así como el único medio de respetar las normas de seguridad en evolución constante (concretamente en materia de entorno). Da también la posibilidad de asegurar un dinamismo sin el cual la supervivencia de los municipios ya no estaría asegurada, permitiéndoles despejar márgenes de inversión. Aporta una respuesta institucional a las necesidades de organización de los territorios geográficos e históricos, de las cuencas de vida, de las cuencas de empleo.

Por otra parte, la ley de orientación de acondicionamiento y de desarrollo duradero del territorio de junio de 1999 reafirmó el lugar de los países como lugar de elaboración de proyecto. Acerca de ese punto, la comisión ha querido recordar que los países no son ni deben llegar a ser un nuevo nivel institucional. Por ese hecho, sin estar dotados

de personalidad moral, constituyen territorios de proyecto que pueden apoyarse en intermunicipalidades de sistema tributario propio o en sindicatos mixtos que federen las intermunicipalidades, dispuestos a inspirar, en ciertos casos, un nuevo recorte de los distritos, circunscripciones administrativas del Estado.

El mantenimiento de un nivel de proximidad, visible, no demasiado especializado, proporcionando una mediación política directa entre los poderes y el ciudadano, parece pues tanto más necesario cuanto que:

- La complejidad de los procedimientos y de las soluciones jurídicas va en aumento.
- Las decisiones les parecen a los habitantes cada vez más abstractas y lejanas.
- Las intervenciones de instituciones europeas dotadas de un poder de normalización interfieren cada vez más en la actividad económica, así como en la vida cotidiana de los hogares (normas en materia de agua, desechos, etc.).
- La internacionalización de las posibilidades económicas y de las comunicaciones es una realidad insoslayable.

Además, las elecciones municipales son las que tienen la tasa más alta de participación junto con la elección presidencial. El alcalde, autoridad municipal, ejerce también funciones en nombre del Estado, lo que refuerza su identificación como nivel de recursos y de mediación. Por eso es el elegido al cual se dirigen espontáneamente los ciudadanos, dispuestos a hacerlo responsable por encima de sus competencias y de sus medios en caso de siniestro colectivo (cierre de una empresa o de un servicio público), o de dificultades personales (papel de los centros municipales de acción social).

Además, los casi 500.000 elegidos municipales, una gran mayoría de los cuales son voluntarios, hombres y mujeres apegados a su territorio y trabajando para el bien público, constituyen una riqueza democrática irremplazable y única en Europa. Sería incoherente y contraproducente ponerla en tela de juicio con ocasión de una gestión destinada a fortalecer la descentralización. Y las tormentas de finales del año 1999 demostraron la extrema utilidad de esa red de elegidos de proximidad, fácilmente movilizables y aptos para tomar las primeras decisiones de urgencia para el mantenimiento de las comunicaciones y la seguridad de las poblaciones.

A ese respecto, anotemos que el 52% de los franceses se muestran favorables a que la intermunicipalidad constituya un nuevo nivel, y sólo un 22% desea que sustituya a los municipios (Encuesta SOFRES, agosto de 2000).

B) La generalización de la intermunicipalidad en 2007

Se trata, por lo tanto, de obtener puntos de apoyo para una organización municipal actualmente dispersa. La comisión considera que es necesario ir hasta el final de la revolución intermunicipal en curso apoyándose en los buenos resultados de la ley del 12 de julio de 1999. Ésta se basa en tres elementos: respeto del voluntariado, estímulo financiero y organización en torno a tres fórmulas simples y comprensibles de intermunicipalidad con sistema tributario propio, la comunidad de municipios, la comunidad de aglomeración y la comunidad urbana.

La comisión preconiza que las reformas propuestas se apliquen a partir de las elecciones municipales de 2007. En efecto, no es pensable un cambio de las reglas institucionales fundamentales antes de las próximas elecciones municipales de marzo de 2001, menos de seis meses antes de esas elecciones.

El objetivo es claro: generalizar la intermunicipalidad con sistema tributario propio de aquí a 2007. Para ello, se proseguirán los estímulos financieros en el marco del dominio de las finanzas públicas y del equilibrio de las finanzas locales.

La constitución de conjuntos intermunicipales coherentes y viables se proseguirá de aquí a entonces. En efecto, la intermunicipalidad no debe organizarse ni contra la ciudad próxima, ni en territorios demasiado pequeños, concebidos de manera defensiva y que no ejercen competencias efectivas de acción y gestión. Los esquemas de cooperación intermunicipal elaborados bajo la égida del prefecto y sometidos para su opinión a la comisión departamental de cooperación intermunicipal contribuirán a ello. Paralelamente, se hará un balance de la intermunicipalidad antes de las elecciones de 2007.

Ese balance y esas orientaciones nacionales se someterán a la concertación con los elegidos. Permitirán prever la evolución del movimiento intermunicipal. Si éste se prosigue con vigor, podrá alcanzarse el objetivo de generalización de la intermunicipalidad sin que sea necesario que una presión legal obligue a adherirse a una intermunicipalidad. Pero el principio de una necesaria pertenencia de cada municipio a una intermunicipalidad con sistema tributario propio debe plantearse desde ahora.

Propuesta n.º 1: *Generalizar la intermunicipalidad con sistema tributario propio en el plazo que va hasta 2007 por medio de disposiciones financieras apropiadas*

Otro estímulo financiero consiste en reservar el beneficio de los contratos territoriales elaborados en aplicación del contrato de plan (País, aglomeraciones) sólo a las intermunicipalidades con sistema tributario propio (o a sus agrupaciones). Esta vía ya se ha preconizado para las aglomeraciones por la ley del 25 de junio de 1999 de orientación para el acondicionamiento y el desarrollo duradero del territorio. Se deberá generalizar de aquí al 2007, que es también la fecha de negociación de los próximos contratos de plan, y la nueva programación de los fondos estructurales europeos. Con el mismo espíritu, se les debe otorgar una prioridad a las intermunicipalidades con sistema tributario propio en la asignación de los fondos europeos.

Propuesta n.º 2: *Reservarles a las intermunicipalidades de sistema tributario propio en 2007 la firma de los contratos territoriales de aplicación de los contratos de plan Estado-región*

Con el fin de favorecer la generalización de la intermunicipalidad, también conviene facilitar el funcionamiento de las instituciones públicas de cooperación intermunicipal con sistema tributario propio.

1. TERRITORIOS PERTINENTES Y DINÁMICOS

Con este fin, se hará posible la fusión de instituciones públicas de cooperación intermunicipal (EPCI) con sistema tributario propio con el fin de obtener los perímetros más adecuados, concretamente en el nivel de las aglomeraciones. En efecto, los perímetros actuales son demasiado limitados o incoherentes en relación con el tejido urbano. La fusión de EPCI permitirá remediarlo.

Asimismo, con el fin de evitar superposiciones de perímetros entre instituciones públicas de cooperación, conviene generalizar el procedimiento de suspensión obligatoria de los sindicatos intermunicipales para los municipios que se adhieren a una institución con sistema tributario propio.

Propuesta n.º 3: *Facilitar el funcionamiento de las intermunicipalidades con sistema tributario propio y evitar las superposiciones de perímetros de instituciones públicas de cooperación por medio de los instrumentos jurídicos adecuados (posibilidad de fusión, procedimiento de suspensión)*

Con el mismo espíritu, el número de sindicatos existentes (más de 18.000) parece pleotórico, muchas veces injustificado, a veces costoso o mantenido por razones de oportunidad. Desde el momento en que la intermunicipalidad con sistema tributario propio se refuerce y densifique, ese paisaje intermunicipal poco legible y complicado deberá simplificarse. Los procedimientos de disolución de los sindicatos, actualmente extremadamente pesados y largos, se harán más flexibles con el fin de facilitar la disolución de sindicatos que ya no tienen objeto o que forman un doble empleo con la intermunicipalidad.

No obstante, algunos sindicatos intermunicipales tienen una gran utilidad para tratar temas cuya amplitud sobrepasa ampliamente la aglomeración o el país. Es concretamente el caso del agua o el saneamiento, que a veces deben aprehenderse a escala de la cuenca vertiente. Éste parece ser evidentemente el caso de las basuras domésticas en el que los costos extremadamente altos del respeto de las normas necesitan la constitución de estructuras a gran escala.

A término, cuando el conjunto del territorio esté mallado por estructuras intermunicipales, es lógico que sólo las intermunicipalidades de sistema tributario propio puedan adherirse a un sindicato que reúna a colectividades del mismo nivel.

Propuesta n.º 4: *Simplificar el paisaje intermunicipal facilitando a término la disolución de los sindicatos y reservándole la adhesión a un sindicato sólo a las intermunicipalidades de sistema tributario propio*

Asimismo, el recurso a un sindicato mixto abierto es muchas veces una fórmula muy útil para implicar a otros socios además de las colectividades de base (como la región, el departamento, incluso las cámaras consulares). Favorece una cooperación sobre grandes proyectos, con amplia base territorial, que asocia varios niveles de colectividades locales. Permite la comunidad de financiaciones y la adopción de competencias compartidas.

Propuesta n.º 5: *Para asegurar el pilotaje de grandes proyectos, facilitar la creación de sindicatos mixtos que reúnan a diferentes tipos de colectividad*

Con el fin de realizar estas propuestas y limitar los conflictos entre estructuras locales, el poder de iniciativa y de arbitraje de los prefectos en materia de creación de EPCI y de delimitación de su perímetro deberá adecuarse. El prefecto se encargará de establecer un esquema preventivo de la cooperación intermunicipal con el horizonte 2007. Ese esquema, sometido para su opinión a la comisión departamental de cooperación intermunicipal (CDCI), servirá de base para la generalización de la intermunicipalidad. Ese poder también se ejercerá en materia de fusiones de EPCI o de disolución de sindicato. Es el último recurso para evitar un conflicto, o para oponerse a estrategias de bloqueo.

Paralelamente, la composición de la comisión departamental de cooperación intermunicipal se debe ajustar a la evolución de la intermunicipalidad y tener más en cuenta el creciente peso de las intermunicipalidades con sistema tributario propio. Su papel consultivo se mantendrá en el nuevo marco.

Propuesta n.º 6: *Mejorar el papel de la comisión departamental de cooperación intermunicipal y reforzar el poder de arbitraje del prefecto*

C) El reconocimiento del nivel intermunicipal por medio del sufragio universal

Las instituciones públicas de cooperación intermunicipal surgidas de la Ley del 12 de julio de 1999 tienen extensas competencias que afectan muy directamente a la vida cotidiana de los habitantes: desarrollo económico y creación de zonas de actividad, acondicionamiento del espacio, transportes públicos, política de la vivienda, política de la ciudad. Además, esas intermunicipalidades perciben un recurso fiscal importante: el impuesto profesional, y pueden decidir completarlo por medio de un sistema tributario adicional sobre los hogares.

A partir de ese momento, es legítimo que esos niveles de decisión, cuyo lugar en el paisaje institucional irá en aumento, se elijan por sufragio universal directo. La perspectiva de una generalización de la intermunicipalidad para el conjunto del territorio refuerza el carácter ineludible de esta reforma.

Por otra parte, los franceses se muestran ampliamente favorables a tal evolución: el 54% de las personas sondeadas en julio de 2000 lo aprueban contra sólo el 32% (y apenas hay un 14% sin opinión). Este resultado es tanto más notable cuanto que la intermunicipalidad es un nivel técnico del que era posible pensar que los ciudadanos conocían mal sus poderes y su papel. (Encuesta SOFRES, agosto de 2000).

La comisión se ha pronunciado ampliamente a favor de esta elección por sufragio universal directo de los “consejeros comunitarios”. Se debe poner en práctica una reforma de esa amplitud a partir de las elecciones municipales de 2007.

La comisión ha estudiado varios modos de votación.

Se puede pensar en constituir listas para la elección de los “*delegados comunitarios*” distintas de las que son para la elección de los consejeros municipales. No obstante, una tal hipótesis hace de la intermunicipalidad un nivel distinto y sin relación con el municipio. La voluntad de que el municipio sigue siendo la base de la intermunicipalidad lleva, lógicamente, a buscar un modo de escrutinio que permita conservar un lazo con ella. En ese caso, la elección de los delegados comunitarios podría tener lugar al mismo tiempo que las elecciones municipales. Una votación del tipo de las que se practican en París, Lyon y Marsella parece la más adecuada, incluso si es preciso pensar en algunas adaptaciones (número mínimo de escaños para los pequeños municipios...). En ese caso, el elector elegirá el mismo día a los consejeros municipales y a los consejeros comunitarios. Los candidatos inscritos en cabeza de lista en cada uno de los municipios serán los consejeros del municipio en el nivel intermunicipal.

Propuesta n.º 7: *Elección en 2007 por sufragio universal directo de los consejeros de las intermunicipalidades con sistema tributario propio*

III. HACER DE LA REGIÓN UN POLO MAYOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A) La emergencia de un poder regional fuerte

La colectividad regional, que emergió con la Liberación y se constituyó en institución pública en 1975, es la más joven de las colectividades. Y son las leyes de descentralización las que les han dado a las regiones su mayoría política y una legitimidad frente a la población, ya que el presidente del consejo regional se convierte en el ejecutivo de la colectividad.

Por otra parte, el 60% de los franceses se pronuncia a favor del mantenimiento de las regiones actuales contra el 31% que está a favor de la agrupación en 7 u 8 regiones. Este resultado demuestra que las regiones actuales son un éxito y han creado un sentimiento de pertenencia aunque son instituciones muy recientes (Encuesta SOFRES, agosto de 2000).

Paralelamente, el desarrollo de los contratos de plan Estado-región desde 1983 ha permitido afirmar el papel central de la región como interlocutor del Estado para la planificación y para el descenso regional de la política nacional de acondicionamiento del territorio.

La colectividad regional aparece pues como una institución reciente pero de fuerte dinamismo por el hecho de sus competencias de programación. La comisión ha juzgado que la institución regional era la más legítima para realizar la coordinación por medio del diálogo y la concertación entre las diferentes instituciones públicas.

El establecimiento de una conferencia de ejecutivos que comprenda al presidente del consejo regional, el prefecto de región, los presidentes de los consejos generales, de las comunidades urbanas y de las comunidades de aglomeración de la región, va en ese sentido. Reunida al menos una vez al año, garantizará la coordinación, concretamente en materia de programación de las inversiones del Estado y de las diferentes colectividades afectadas. Tal instancia es especialmente útil para la buena ejecución del contrato de plan y una utilización pertinente de los fondos europeos.

Propuesta n.º 8: *Celebrar al menos una vez al año una conferencia regional de los ejecutivos de las diferentes instituciones (Estado, región, departamentos, intermunicipalidades)*

Además, conviene recordar que la región ha estado mucho tiempo en desventaja por su modo de votación. Concebido sobre una base departamental, sólo daba una débil visibilidad al consejero regional, y no le proporcionaba al consejo ninguna estabilidad política. La reforma del modo de votación de enero de 1999 va a remediar esos inconvenientes a partir de las elecciones de 2004. El modo de votación elegido, del tipo del que se practica con éxito en las municipales, proporcional con prima mayoritaria, debería permitir despejar una mayoría estable. Además, la elección sobre una circunscripción regional debería reforzar fuertemente la legitimidad de la asamblea regional.

De todas formas, aunque la reforma sea reciente, y sea delicado modificar las disposiciones electorales que todavía no se han puesto en práctica, la comisión piensa que convendría reflexionar en algunos ajustes de ese modo de votación.

En especial, la comisión propone una armonización de las duraciones de los mandatos locales. Se considera que una duración de seis años es la que mejor responde a los imperativos de la acción local. Por lo tanto se propone llevar a 6 años el mandato de consejero regional. De esa forma, todos los mandatos locales tendrían la misma duración. Además, las elecciones regionales tendrían entonces lugar simultáneamente a las elecciones departamentales.

Propuesta n.º 9: *Hacer coherente la duración del conjunto de los mandatos locales llevando a 6 años el de consejero regional*

B) El desarrollo de la interregionalidad

La comisión, preocupada por afirmar mejor el papel de las regiones, se ha interrogado acerca de su potencial y su capacidad para desempeñar un papel motor en sus principales campos de competencias: acondicionamiento del territorio, desarrollo económico y formación.

En relación con las regiones europeas, las regiones francesas tienen una base demasiado limitada. No es esencialmente el tamaño lo que hace la diferencia con nuestros

1. TERRITORIOS PERTINENTES Y DINÁMICOS

vecinos europeos puesto que éstos conocen también, y quizá más que en Francia, la coexistencia de regiones muy amplias y otros territorios muy limitados (Bremen o Hamburgo y Baviera en Alemania, por ejemplo). Pero globalmente, en términos demográficos y económicos, las regiones francesas parecen más débiles que las regiones europeas.

Así pues, si bien la Isla de Francia se clasifica en el 5.º lugar de las regiones europeas en términos de producto interior bruto regional por habitante, las otras tres regiones francesas que están por encima de la media europea, Alsacia, Alta Normandía y Ródano Alpes, están respectivamente en el 42.º, 45.º y 64.º lugar (sobre 196 regiones)³. A la inversa, tres regiones francesas se clasifican al final del cuadro: Limosín (142.º), Córcega (143.º) y Languedoc Rosellón (145.º).

Además, las diferencias entre las propias regiones francesas siguen siendo importantes en relación con nuestros vecinos europeos. En efecto, sólo Austria, el Reino Unido y Alemania tienen diferencias más importantes que Francia entre la primera y la última región. Teniendo en cuenta esta base limitada es difícil para la mayoría de las colectividades regionales francesas instituir una solidaridad y una compensación efectivas dentro de su región. Finalmente, ciertas regiones de débil evolución demográfica y de recursos limitados acumulan los inconvenientes, y los medios financieros de las instituciones regionales francesas parecen bastante limitados en relación con los de nuestros vecinos. La constitución de regiones más potentes permitirá, dentro de una misma entidad, asegurar una mayor solidaridad y una mejor redistribución.

Las soluciones elegidas deben inspirarse en el formidable éxito de la intermunicipalidad. Se basan pues en la asociación y en proyectos compartidos dentro de un espacio coherente.

Por otra parte, los franceses más favorables a la ampliación de la descentralización y al desarrollo de la intermunicipalidad son también los más abiertos a la idea de grandes regiones (SOFRES, agosto de 2000).

Así pues, la comisión elige la evolución hacia regiones más potentes como una perspectiva a largo plazo que las modificaciones institucionales deberán fomentar.

Las fórmulas jurídicas de cooperación interregional deberán ser flexibles y diversificadas. No parece que sea necesario imponer únicamente el recurso a una institución pública. Pero varias regiones podrían agruparse para confiarle a una de ellas la dirección de un proyecto, la realización de una acción o la puesta en práctica de una programación o una planificación interregional. Esta operación se efectuaría bajo el control de una emulación de las comisiones permanentes de las regiones partes acreedoras.

Por otra parte, la interregionalidad podría gozar, como la intermunicipalidad, de estímulos financieros del Estado y de atribuciones prioritarias de los créditos de los fondos europeos.

Evidentemente, se plantea la cuestión de las fronteras de esas interregionalidades, y de saber de qué regiones estarán constituidas. Parece oportuno respetar los límites regio-

³ “Las regiones francesas en la Unión Europea en 1994”, *INSEE, Primera*, n.º 602, agosto de 1998.

nales actuales. En efecto, se trata de amplificar la dinámica de las regiones actuales, adecuando la emergencia de un sentimiento regional todavía muy reciente.

Sólo el voluntariado de los elegidos locales puede servir de base a esas interregionalidades, dispuesto a exigir, como para las intermunicipalidades, mayorías cualificadas con el fin de tener una cierta estabilidad en el tiempo de las elecciones efectuadas. El principio de pertenencia a una sola interregionalidad también parece ser elegido, lo mismo que para las intermunicipalidades. Pero sobre ese punto, algunos miembros de la comisión se han pronunciado a favor de una multipertenencia en función de los proyectos.

Por lo tanto conviene conciliar esta posibilidad de flexibilidad para dirigir proyectos y la necesidad de una cierta estabilidad para que la interregionalidad desemboque, a largo plazo, en la emergencia de cooperaciones estables y reforzadas. Asimismo, con el fin de reforzar la coherencia entre las cooperaciones interregionales y la organización interregional de los servicios desconcentrados, podría corresponderle al Estado un poder de arbitraje.

Propuesta n.º 10: *Fomentar un desarrollo vigoroso de la cooperación interregional para la realización de un proyecto o una acción*

C) Un desarrollo en red

Por encima de esos principios, para que las cooperaciones interregionales francesas tengan una verdadera vocación europea, deben apoyarse en metrópolis potentes y la red de ciudades que las rodean. En efecto, el mallaje urbano francés, constituido por ciudades de tamaños diversos, constituye una ventaja. A ese respecto, la constitución de redes de ciudades se debe favorecer porque sirven de apoyo a las grandes metrópolis en la competición internacional permitiendo el establecimiento de estrategias comunes entre ciudades, la coordinación de programas de inversión o el desarrollo concertado de proyectos.

Propuesta n.º 11: *Favorecer y valorizar las redes de ciudades para desarrollar una coordinación entre ciudades*

IV. RENOVAR EL NIVEL DEPARTAMENTAL

El futuro de los departamentos es hoy día un punto de cristalización del debate político institucional. De todas formas, se trata esencialmente de un debate interno del mundo político más que de un debate público.

La comisión propone una profunda renovación de la organización de los departamentos paralelamente a la clarificación de sus competencias.

A) Un espacio de desconcentración y proximidad

El departamento, creado en 1790 y organizado a partir de 1871, es en primer lugar el nivel desconcentrado preponderante y esencial del Estado. Su mantenimiento es una condición para el fortalecimiento de la desconcentración vivamente deseado por la comisión. Porque si el Estado realiza para sus servicios una reforma tan importante como lo ha sido la descentralización para las colectividades territoriales, el nivel departamental encontrará en ella una legitimidad renovada.

Desde ese punto de vista, desconcentración y descentralización, lejos de oponerse, están extremadamente imbricadas. De su complementariedad depende la pertinencia de la organización territorial.

Por otra parte, es legítimo que, frente a los servicios desconcentrados del Estado, exista sobre el mismo perímetro un nivel local elegido cuyas competencias vayan unidas a las del prefecto. Esta administración conjunta es fuente de una mayor eficacia territorial.

Las leyes de descentralización han acrecentado la legitimidad de los departamentos confiándole las funciones ejecutivas al presidente elegido del consejo general y no al prefecto, y dándole a la colectividad departamental competencias importantes, concretamente en materia de acción social (cuya población beneficiaria está en aumento constante, y cuyo costo es especialmente elevado).

Por lo tanto, la comisión considera, en la lógica de las leyes de descentralización, que el departamento es el nivel pertinente para asumir competencias que necesitan, al mismo tiempo, proximidad y dominio de la complejidad, implicando una escala más amplia que el municipio o la intermunicipalidad.

Esa necesidad de un territorio de intervención más extenso que el municipio, e incluso que las intermunicipalidades, se justifica igualmente por la necesidad de establecer una compensación entre los municipios así como entre las intermunicipalidades.

El departamento ya desempeña ese papel de compensación y de coordinación especialmente en las zonas rurales. Así, las ayudas pagadas por los departamentos a beneficio de los municipios y de sus agrupaciones han representado 14 millardos de francos, es decir 245 F por habitante en 1998. Representan el 14% de los gastos de equipamiento de los municipios y sus agrupaciones. No hay duda de que esta intervención se renovará y reforzará con el aumento de potencia de la intermunicipalidad.

Ese papel de nivel intermedio será todavía más necesario si, como considera la comisión, el paisaje institucional de Francia, de aquí a diez o quince años, se caracteriza por intermunicipalidades fortalecidas y la emergencia de regiones más potentes.

En ese marco, deben favorecerse las cooperaciones interdepartamentales demasiado embrionarias, porque son extremadamente útiles para la creación y la gestión en común de un equipamiento especialmente pesado y costoso. Pero la comisión piensa que se podrían buscar fórmulas más flexibles que la creación de instituciones públicas, concretamente abriéndoles a varios departamentos la posibilidad de confiarle a uno de ellos la dirección o la realización de un proyecto. El seguimiento del proyecto podría efectuarse de manera regular por medio de una delegación de los departamentos así asociados.

Propuesta n.º 12: *Favorecer las cooperaciones interdepartamentales*

B) Una mayor representatividad del departamento

La reafirmación del papel del departamento, el fortalecimiento de su legitimidad frente al aumento de poder de las intermunicipalidades necesita una modificación del modo de elección de los consejos generales.

En el medio rural, el consejero general está especialmente bien reconocido. Como interlocutor habitual de los alcaldes de su cantón y del conjunto de los habitantes, está muchas veces más identificado que un consejero municipal o un consejero regional. Pero en el medio urbano el consejero general es desconocido la mayoría de las veces. Además, esa diferencia se refuerza por el hecho de que la subrepresentación urbana no es acorde con la equidad (el 75% de la población nacional vive en las ciudades y sus suburbios).

Además, la opinión pública comprende mal la renovación por mitad de los consejos generales, y constituye una de las razones del desapego que afecta a la campaña de las elecciones cantonales.

Finalmente, el departamento no podría seguir siendo la única colectividad territorial de esta importancia en situación derogatoria respecto a la paridad hombres/mujeres. La ley sobre la paridad no concierne actualmente al escrutinio departamental, pero esta excepción no puede perdurar mucho tiempo.

Estas constataciones motivan el deseo de la comisión de renovar la institución departamental. Reformas relativamente sencillas pueden darle ya a la colectividad una mayor legibilidad.

Propuesta n.º 13: *El consejo general toma el nombre de consejo departamental y los consejeros generales se convierten en consejeros departamentales*

Esta propuesta, en parte simbólica, les permitirá a nuestros conciudadanos identificar mejor el departamento, y debe reforzarse por medio de la renovación en una sola vez de su órgano deliberante.

Entonces se planteará la cuestión de saber si las elecciones departamentales tienen lugar al mismo tiempo que las elecciones municipales o en la misma fecha que las regionales. Parece más sencillo, teniendo en cuenta la complejidad de organización de las elecciones municipales, hacer coincidir, por una parte, las elecciones regionales y departamentales, y por otra las elecciones municipales e intermunicipales.

De todas formas, la aplicación de tal reforma a partir de 2004 supone reducir a tres años el mandato de los consejeros generales elegidos en 2001. Tal modificación legislativa, para no ser anticonstitucional, debe intervenir necesariamente antes de esta elección prevista para el próximo marzo.

Propuesta n.º 14: *El consejo departamental se renueva en su totalidad cada 6 años a partir de 2004*

Por encima de las reformas sencillas, es necesario asegurar una representación más equilibrada entre las diferentes zonas del departamento. En efecto, las diferencias entre cantones son extremadamente importantes. La comisión considera indispensable, para que el departamento esté en condiciones de ejercer su papel plenamente y de manera no contestada, que el modo de votación departamental se renueve y se democratice para asegurar *una representación más realista y más equilibrada* del territorio departamental. Ese es el primer principio que la comisión ha enunciado para renovar el departamento. Lleva a considerar varias hipótesis.

La extrema diversidad de los departamentos, desde el punto de vista demográfico (variando de 2.600.000 habitantes a 76.000), geográfico o socioeconómico (de la continuidad urbana a los espacios rurales de escasa densidad) no ha llevado a una adaptación de los papeles y competencias según los departamentos. No obstante, el campo de intervención de un departamento no será el mismo según que 2 ó 3 comunidades fuertes (como las comunidades urbanas) agrupen lo esencial de la población departamental, o según que la totalidad de ésta esté repartida entre municipios de carácter rural. Ahora bien, aunque es imposible jurídicamente diferenciar las competencias, es pensable por el contrario diferenciar los modos de votación electorales según las situaciones.

A largo plazo, la generalización de la intermunicipalidad y la elección por sufragio universal de los “consejeros comunitarios” permite pensar en una evolución hacia un consejo departamental compuesto por los presidentes de las intermunicipalidades. Esta posibilidad reduce el papel del departamento a la armonización de los medios y a la coordinación entre intermunicipalidades. Así pues, parece constituir una nueva duda acerca de la institución departamental, lo que la comisión ha rechazado.

La comisión ha examinado varias hipótesis que se podrían poner en práctica a corto plazo, es decir para las elecciones departamentales de 2004.

En todos los casos, y sea cual sea el modo elegido, los miembros de la comisión han deseado unánimemente que garantice una *mayoría estable del consejo departamental*.

Teniendo en cuenta la dificultad de asegurar una representación equitativa de la población manteniendo al mismo tiempo un lazo con el territorio, las fórmulas estudiadas han sido muy variadas.

En primer lugar, el cantón tal como existe actualmente ya no garantiza una buena representación de los ciudadanos teniendo en cuenta las diferencias de representación constatadas entre departamentos, y también dentro de un departamento.

No obstante, miembros de la comisión han deseado mantener el modo de votación actual, uninominal, por el hecho del fuerte lazo que se anuda en el medio rural entre el elector y el elegido, proponiendo al mismo tiempo que ese mantenimiento vaya acompañado de un nuevo recorte del conjunto de los cantones en nuevas circunscripciones.

Este nuevo recorte privilegiaría el criterio de proximidad calcando las circunscripciones de los barrios urbanos y buscando identificar cuencas de vida y de servicios. Esta noción de cuenca de vida prevalecería también en el medio rural.

La comisión ha preferido retener otras dos hipótesis que permiten asegurar más fácilmente una mejor representación; por otra parte, la segunda se acerca a tal recorte:

- a) La elección proporcional con una prima mayoritaria sobre una circunscripción equivalente al departamento. Esta solución presenta la ventaja de una representación fiel de la población y permite la constitución de una mayoría estable. Además, instaurar el mismo modo de votación para todas las elecciones locales presentaría la ventaja de la equidad y la legibilidad para los ciudadanos.

Propuesta n.º 15: *Elección proporcional con prima mayoritaria en todos los departamentos*

- b) La otra posibilidad consistiría en crear nuevas circunscripciones para las elecciones departamentales sobre la base de territorios renovados teniendo en cuenta las intermunicipalidades.

No es realizable una exacta equivalencia entre intermunicipalidad y circunscripción ya que, en efecto, numerosas intermunicipalidades, concretamente en el medio rural, tienen un perímetro muy limitado, a veces infracantonal. En ese caso, las circunscripciones podrían agrupar a varias intermunicipalidades. Ese modo de votación estará así en relación con la evolución intermunicipal y permitiría obtener perímetros coherentes entre consejo departamental e intermunicipalidad. Este nuevo recorte también permitiría conservar un lazo más fuerte con el territorio, y entre el consejero departamental y el elector.

El modo de votación elegido podría ser, bien la proporcional en el conjunto de las circunscripciones, bien la proporcional en las circunscripciones más importantes (correspondientes a zonas urbanas) y la votación uninominal en las más pequeñas. En efecto, el número de consejeros que pueden ser elegidos en la proporcional debe ser necesariamente superior o igual a 3. La validez jurídica de tal diferenciación la ha admitido implícitamente el Consejo Constitucional al no mencionar esta cuestión en ocasión de las reformas de la elección de los senadores (en efecto, ya que su modo de votación varía según las características de sus circunscripciones departamentales electivas).

Aunque esta hipótesis obtiene el asentimiento de la mayoría de los miembros de la comisión que han participado en la relectura del informe, éstos temen que ese modo de votación no permita garantizar una mayoría estable del consejo departamental.

Propuesta n.º 15 bis: *Elección de los consejeros departamentales en circunscripciones que tienen en cuenta los territorios*

V. DESARROLLAR LA COOPERACIÓN ENTRE FRONTERAS

La posibilidad de constituir regiones potentes y dinámicas en un marco europeo, el interés, en las zonas fronterizas, de tratar en común ciertos problemas o incluso el estímulo que constituyen los fondos europeos "Interreg", abogan por un fortalecimiento muy claro de las cooperaciones entre fronteras.

En efecto, los desplazamientos de los trabajadores fronterizos, los problemas unidos al entorno, la conexión de las vías de comunicación ferroviarias y de carreteras, el carácter transfronterizo de algunas grandes infraestructuras (Aeropuerto de Bali-Mulhouse, por ejemplo) y de ciertas áreas urbanas (Ginebra-Annemasse, área metropolitana de Lille), hacen relativa la existencia de las fronteras en el plano económico, social y de acondicionamiento del territorio.

La cooperación entre fronteras es sobre todo un poderoso factor de inserción del territorio nacional en el entorno europeo. Permite amarrar los territorios nacionales y darle un contenido concreto a la cooperación europea permitiendo la realización de proyectos fácilmente perceptibles por la población por encima de las diferencias doctrinales o políticas.

Así pues, la comisión desea que se desarrolle muy significativamente la cooperación entre fronteras.

A) Un sistema jurídico flexible a utilizar plenamente

Por esa razón, la Ley del 2 de marzo de 1982 creó una innovación al reconocer jurídicamente la posibilidad, para las autoridades regionales descentralizadas, de cooperar con colectividades extranjeras. La Ley de 1992, relativa a la administración territorial de la República, y la Ley de 1995, de orientación para el acondicionamiento y el desarrollo del territorio, han ampliado y confirmado esas posibilidades.

Retomadas en el código general de las colectividades territoriales, les dan a las colectividades territoriales y a sus agrupaciones libertad para concluir convenios con las colectividades extranjeras. Este principio es válido tanto para la cooperación entre fronteras (con las colectividades o sus agrupaciones de la Unión Europea) como para la cooperación descentralizada (con las colectividades de cualquier otro Estado).

En materia de cooperación con las colectividades o agrupaciones de la Unión Europea, esta facultad es aún mayor puesto que una colectividad francesa puede participar en un organismo extranjero de derecho para la explotación de un servicio o la realización de un equipamiento, tras la aprobación de todas formas por decreto en Consejo de Estado. En sentido inverso, una colectividad extranjera puede participar en una agrupación de interés público o en una sociedad francesa de economía mixta.

Paralelamente, tratados internacionales europeos han ampliado esas posibilidades. El Consejo de Europa ha desempeñado un papel precursor en la materia: el convenio marco de Madrid de 1980 favorece la cooperación entre las colectividades territoriales europeas.

Por otra parte, se han firmado acuerdos bilaterales y multilaterales entre Francia y sus vecinos, con España en 1995, con Italia en 1996, con Luxemburgo, 3 *länder* alemanes y 5 cantones suizos en 1996 (acuerdo de Karlsruhe). Este último acuerdo prevé la posibilidad de crear agrupaciones locales de cooperación entre fronteras, organismos de derecho francés o extranjero, según la elección de las partes, que permiten la realización concreta de acciones transfronterizas. De esa forma, el acuerdo de Karlsruhe le abre la posibilidad a una colectividad extranjera de ser miembro de una institución pública de cooperación intermunicipal creada para ese fin.

No obstante, la comisión siente que esos tratados no se apliquen al conjunto de nuestras fronteras, y concretamente que la frontera belga, sobre la cual se llevan a cabo numerosas cooperaciones, esté excluida.

La comisión ha querido recordar que las cooperaciones internacionales llevadas a cabo por las colectividades francesas deben respetar los compromisos internacionales de Francia. Nuestro marco unitario y republicano, como los principios de nuestra democracia representativa, implican con toda evidencia que la política exterior la lleve y la dirija el Estado bajo el control y la aprobación del Parlamento. Esto excluye especialmente que las colectividades hagan convenios con un Estado extranjero.

También es lógico, en el respeto del principio de soberanía y también en el marco del principio de especialidad que se impone a las colectividades locales, que esta cooperación se limite a los ámbitos de competencia de la colectividad. En la misma lógica, es normal que esta cooperación se someta al control de legalidad de Derecho común.

B) Una estrategia global, armonizada y desconcentrada para las zonas fronterizas

Es posible desarrollar con fuerza las prácticas entre fronteras, pero procurando que las discusiones llevadas a cabo en uno y otro lado de la frontera puedan desembocar en acciones concretas. Para ello, se debe buscar una nueva flexibilidad de los instrumentos jurídicos para favorecer el total de esas relaciones conjuntas.

Pero por encima de las acciones puntuales aparece la necesidad de integrarlas en el marco de una política global. De esa manera, el acondicionamiento del territorio debe contribuir a la inserción del territorio nacional en el espacio europeo. A este respecto, las zonas transfronterizas tienen que desempeñar un papel motor, pero con la condición de que estén integradas en una estrategia nacional con el fin de evitar que nuestros vecinos las consideren como áreas de expansión. La política nacional de acondicionamiento del territorio debe integrar este dato e inscribirse en un marco europeo y ya no solamente hexagonal.

Algunas propuestas de mejoras pueden facilitar estas orientaciones. Deben estar guiadas por la búsqueda de una simplificación y una flexibilización.

En primer lugar, conviene buscar un marco jurídico común relativamente flexible y sencillo respetando al mismo tiempo los principios de soberanía.

1. TERRITORIOS PERTINENTES Y DINÁMICOS

Así, se deberían armonizar las legislaciones de los países europeos en materia de cooperación entre fronteras. Pues la diversidad de las legislaciones nacionales, la extrema diferencia de los regímenes institucionales y de la organización de las colectividades territoriales son obstáculos concretos para las cooperaciones.

En especial, el reparto de competencias entre los diferentes niveles es extremadamente diverso de un país a otro. Ahora bien, una colectividad francesa no puede cooperar con un Estado extranjero cuando pueden tener ámbitos de competencias idénticas en parte.

Tal evolución está en curso en los departamentos de ultramar, habida cuenta de su situación muy específica. En efecto, los departamentos tienen en su entorno inmediato microestados sin existencia de colectividades locales. En consecuencia, el proyecto de ley de orientación sobre los departamentos de ultramar los autoriza, en el marco de un mandato definido por el Estado, a negociar directamente con los Estados vecinos. Asimismo, el Estado es especialmente reticente a negociar con colectividades y no con Estados extranjeros cuando puede haber competencias que, en nuestros vecinos, son competencia de los niveles locales.

Sería conveniente reflexionar en la posibilidad de llevar a cabo, para las colectividades francesas y en campos de competencias bien identificadas, cooperaciones incluso con los Estados. De la misma manera, debería ser posible que el prefecto entablara relaciones en nombre del Estado con colectividades extranjeras.

Por lo menos sería extremadamente útil que se defina un marco jurídico europeo para facilitar la cooperación entre fronteras. La legislación comunitaria, tomando como ejemplo la agrupación europea de interés económico, podría crear un instrumento jurídico específico, inspirado por el modelo de la agrupación de interés público o por el de la agrupación local de cooperación entre fronteras, que facilite la cooperación y especialmente la realización de los programas europeos "Interreg".

Propuesta n.º 16: *Armonizar las legislaciones, incluso fomentar un marco jurídico común europeo sencillo y flexible para la realización de la cooperación entre fronteras*

Por otra parte, sería conveniente buscar fórmulas que faciliten la cooperación sin que para ello se necesiten estructuras jurídicas (creación de secretarías comunes para las relaciones entre fronteras sobre la base de convenios entre las colectividades afectadas). Por otra parte, se debe facilitar la posibilidad de dotar a las instancias de cooperación entre fronteras de un presupuesto común. Asimismo, se debe fomentar la creación de servicios públicos comunes (ventanilla única para el empleo, gestión de los hospitales...).

Propuesta n.º 17: *Facilitar la creación de servicios comunes y la comunidad de financiaciones por colectividades fronterizas*

Finalmente, con una intención de simplificación y flexibilización de los procedimientos de cooperación entre fronteras, se debe reforzar la desconcentración. En especial, la aprobación de cierto número de modalidades de cooperación entre fronteras, que depende actualmente del decreto del Consejo de Estado, podría depender más sencillamente de la resolución del prefecto. Asimismo, las iniciativas unidas a la realización de tratados o acuerdos entre Estados se les deberían delegar ampliamente a los prefectos (cooperación policial, lucha contra los estupefacientes, seguridad civil...). En materia de cooperación descentralizada, también se deben desconcentrar los créditos.

Propuesta n.º 18: *Desconcentrar la intervención del Estado en materia de cooperación entre fronteras*

VI. ADAPTAR LA ORGANIZACIÓN A LOS CARACTERES ESPECÍFICOS TERRITORIALES: EL CASO DE CÓRCEGA

Desde el principio de sus trabajos, la comisión optó por una reflexión global. La unidad de la República, a la cual los franceses están apegados, ordena una unidad de reflexión. Nuestros compatriotas aspiran a que el Estado proporcione una norma común, garantice una misma solidaridad entre los administrados, y territorios organizados de manera idéntica bajo reserva de adaptación. La comisión, por lo tanto, se ha decidido por un análisis de conjunto.

Evidentemente, la cuestión *de los territorios de Ultramar*, muy específica, escapa a esta reflexión global. Esta cuestión depende hoy día de la Constitución y/o de la ley orgánica. Cada territorio tiene una organización específica a la que le corresponde un análisis particular. La cuestión de los territorios de Ultramar o de Mayotte no le corresponde al debate sobre la descentralización.

Por el contrario, a todos los demás territorios de la República les corresponde el campo de reflexión acerca de la descentralización. No obstante, algunos de ellos, aunque sometidos en lo esencial al Derecho común, han sido objeto de adaptaciones legislativas y reglamentarias teniendo en cuenta sus caracteres específicos. La comisión, privilegiando una reflexión global, no ha deseado abordar esos casos especiales.

Se trata evidentemente *de los departamentos de Ultramar*. La comisión no podía estudiar sus caracteres específicos porque ninguno de sus representantes estaba dentro de ella y el Parlamento estaba detenido por una ley de orientación referente a los D.O.M.

Esa elección de una reflexión de conjunto sobre la descentralización llevó también a la comisión a no abordar la cuestión *de Alsacia-Mosela*, en donde el ejercicio de las competencias puede depender de un derecho local específico, concretamente en materia cultural. Asimismo, *la ciudad de París* está sometida a un régimen derogatorio con una asamblea que dispone de los poderes de un consejo municipal y un consejo general. Aunque es ciertamente deseable que los distritos parisinos dispongan de más competencias de proximidad, el caso parisino no se ha podido abordar, también por ausencia de representantes elegidos de la ciudad dentro de la comisión.

Quedaba, como caso especial, *Córcega*, que desde 1991 dispone de un estatuto regional muy específico con una estricta separación entre el ejecutivo y la asamblea deliberante y competencias reforzadas. En su origen, la comisión no entendía examinar los caracteres específicos de su situación teniendo en cuenta la misión global que le incumbía. Pero las conclusiones que sacaba el Gobierno de esas discusiones con los representantes elegidos de *Córcega*, hechas públicas en julio de 2000, han suscitado un debate dentro del país. En consecuencia, la comisión ha deseado participar en ese debate público y exponer los puntos de acuerdo y de desacuerdo entre sus miembros.

Previamente, los miembros de la comisión quieren recordar su adhesión al carácter unitario del Estado, garantizador del ejercicio de las libertades públicas en todo el territorio, del mantenimiento de las solidaridades y de la necesaria igualdad entre los administrados. Pero la unidad y la indivisibilidad de la República siempre ha sido compatible con las adaptaciones a los caracteres específicos locales, ya se trate de los DOM, de Alsacia-Mosela, de la ciudad de París, capital del Estado, o evidentemente de *Córcega*. Ahora bien, desde hace 25 años, ese territorio está marcado por una violencia endémica, un retroceso del Estado de Derecho, una incapacidad de las estructuras locales para responder a las exigencias del desarrollo. La situación en *Córcega* es excepcional, atípica, y explica la puesta en práctica de adaptaciones particulares si no excepcionales.

La reflexión de la comisión se ordena en torno a un punto de acuerdo y uno de desacuerdo.

A) El punto de acuerdo

Los miembros de la comisión están de acuerdo en felicitar por las perspectivas de paz, de diálogo y de progreso abiertas por las conclusiones llamadas de Matignon, deseando al mismo tiempo que se tomen las precauciones indispensables.

- 1) En efecto, los miembros de la comisión comprenden en primer lugar la necesidad de un apoyo económico a *Córcega* en el marco de la solidaridad nacional, así como la utilidad de la simplificación pensada para la organización administrativa. Teniendo en cuenta los caracteres específicos de la situación insular, *Córcega* es uno de los territorios de la Unión Europea más pequeños, menos poblados y más pobres, así que se justifica la constitución de una asamblea y de un ejecutivo únicos, sometida a una revisión constitucional. Por otra parte, la insularidad ha llevado a otros países europeos, como Italia y España, a dotar a algunos de sus territorios de estatutos especiales.

La comisión también ha observado que las propuestas de ampliación de las competencias de la colectividad corsa recortan el proyecto de la comisión para el conjunto de los territorios de la República. La relación de conclusiones de las discusiones llamadas de Matignon menciona los campos a los cuales se podrían transferir competencias, concretamente la educación, la formación profesional o los transportes. Son precisamente transferencias propuestas por la comisión. Es verdad que la relación de conclusiones se contenta de generalidades sin aportar precisiones que dependerán del futuro proyecto de ley. Pero desde ahora ya es posible pensar que la puesta en práctica de las propuestas de la comisión sobre el conjunto del territorio

de la República, al que pertenece Córcega, permitirá responder muy sencillamente en ese campo a las perspectivas abiertas por la relación de conclusiones.

- 2) No obstante, la comisión también está de acuerdo en subordinar su realización a precauciones indispensables. Como lo ha recordado el Gobierno, el respeto de la lengua francesa y de los principios de la función pública es insoslayable. Se trata de fomentar la enseñanza de la lengua corsa en la maternal y en la primaria para favorecer su vitalidad. Pero esta enseñanza no se les puede imponer a las familias, directa o indirectamente, si hay una declaración de voluntad contraria. No sería aceptable que hubiera presiones que condujeran a las familias a no poder manifestar libremente su voluntad. La lengua francesa es un elemento fundamental de la ciudadanía compartida. Es la única lengua de la República y de sus instituciones. Les permite a todos, sea cual sea su nacionalidad o su origen, participar sin discriminación en la vida social. Efectivamente conviene que la lengua corsa no se pueda utilizar el día de mañana en una lógica discriminatoria o étnica. De la misma manera, la contratación de los agentes públicos debe estar estrictamente de acuerdo con los principios republicanos de igualdad y de no discriminación. En ningún caso puede apoyarse en una base lingüística o étnica.

La enseñanza de la lengua corsa se le debe poder proponer a las familias en el marco de los horarios normales del servicio público de la educación. Les corresponde al servicio público y a sus profesores ofrecer esta enseñanza en un marco normal, como se pueden proponer otras opciones a las familias.

B) Un desacuerdo sobre la adaptación de la ley por la iniciativa de la Asamblea de Córcega

La comisión se ha dividido sobre la perspectiva de autorizar a término a la asamblea de Córcega a adaptar la norma, concretamente la ley.

Miembros de la comisión han considerado imposible permitir a un territorio ir contra la ley común. Consideran que no pueden existir leyes normandas, borgoñonas o corsas. La descentralización consiste en confiarles competencias a las colectividades y, por lo tanto, un poder reglamentario en el marco de la ley y de sus textos de aplicación. La unidad de la República no les parece que autorice una variabilidad de la regla común, ni que les prohíba al Estado y a sus representantes el poder asegurar, como lo desean los franceses, el respeto a los principios de igualdad, libertad y legalidad que son las bases de la República.

Los demás miembros de la comisión han observado que, en el contexto excepcional corso, es posible considerar, bajo reserva de una vuelta duradera a la paz civil, que el Parlamento autorice a la colectividad corsa, en el marco de la República, en algunos campos claramente determinados y en el respeto de los principios que haya fijado, a adaptar textos legislativos bajo el control del juez administrativo. La derogación de la norma común estaría entonces subordinada a la autorización previa del Parlamento y sería objeto de un estricto marco. Esas condiciones y límites les parecen justificar una modulación de la norma común. Una derogación excepcional responde a una situación excepcional en sí.

CAPÍTULO 2
COMPETENCIAS CLARIFICADAS
Y EXTENSAS

I. RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE DISTRIBUCIÓN POR BLOQUES DE COMPETENCIAS

La nueva distribución de las competencias propuesta continúa el movimiento empezado en 1982-1983 fortaleciendo la vocación principal de cada tipo de colectividad: programación, transporte y formación para la región, acción social y gestión de los equipamientos pesados para el departamento, proximidad para el municipio con una mutualización creciente en ese marco a beneficio de las intermunicipalidades. Esta confirmación de la especialización del papel de cada institución local facilita la legibilidad y la claridad, y constituye un factor suplementario de evolución de las estructuras locales.

A) Una distribución flexible de poderes

Francia es una república unitaria. El modelo federal no corresponde a la historia y a la concepción francesa del Estado-nación. La descentralización, una elección política y una oportunidad para Francia, ha permitido hacer más eficaz al Estado. Se les han confiado competencias y servicios públicos de proximidad a las colectividades territoriales, municipios, departamentos y después regiones, que han sabido modernizar la acción pública y responder a las esperanzas de los administrados, y el Estado ha conservado sus misiones de regalía y las competencias unidas a los imperativos de solidaridad y de coherencia nacionales.

Los franceses están apegados a este esquema de distribución de poderes. No desean un Estado reducido al mínimo. Sólo un 14% de los franceses desea que el Estado se vuelva a centrar en las misiones fundamentales de regalía, tales como la defensa nacional y la política exterior. Dos tercios de los franceses desean un Estado que garantice imperativos de interés general, fijando el marco normativo y cumpliendo sus misiones de regalía. Nuestro país está apegado al mantenimiento de normas generales, aplicables en el conjunto del territorio metropolitano, en condiciones de asegurar la igualdad ante los servicios públicos. Así, el 79% de los franceses desean que el Estado sea responsable de la prevención en materia de sanidad, el 76% de las reglas en materia de seguridad

alimentaria, el 64% del contenido de la enseñanza en la escuela, el 59% de la cifra de las ayudas sociales o subvenciones, el 55% de la preservación del patrimonio cultural, el 53% de la elección de la implantación de universidades, el 53% de medidas de lucha contra la delincuencia juvenil, el 53% de las normas medioambientales y el 51% de la elección del trazado de las autopistas. *Como este marco está fijado por el Estado, el 34% de los franceses desean un traspaso importante de competencias en un número limitado de sector y el 33% un traspaso importante en numerosos sectores* (Encuesta SOFRES, agosto de 2000).

Así pues, el Estado unitario debe continuar el movimiento en materia de descentralización, percibido como benéfico, concretamente en lo que se refiere a las regiones (61%). El 57% de los franceses desean una ampliación de ese movimiento. La descentralización ha sido un éxito al permitir mejorar el trabajo de los elegidos (opinión del 55% de los franceses) la calidad de los servicios públicos locales (54%) y el desarrollo económico (51%). Por lo tanto, desean una continuación del movimiento de descentralización a la francesa, respetuosa de los imperativos de solidaridad e igualdad (Encuesta SOFRES, agosto de 2000).

Esta descentralización se basa simplemente en la ley, bien es verdad que basada en el principio constitucional de libre administración de las colectividades territoriales. Así, la distribución de las competencias no se ha fijado. Y ese marco legislativo y reglamentario se puede modificar, rectificar, para tener en cuenta las necesidades del país y de los administrados. En todo momento, la distribución de competencias se puede revisar a beneficio de las colectividades territoriales, y también, en caso necesario, del Estado.

De todas formas, el principio constitucional de libre administración de las colectividades territoriales le impide al legislador retractarse de los logros de la descentralización.

La libre administración de las colectividades locales, principio de valor constitucional (decisión del Consejo Constitucional del 23 de mayo de 1979), supone que las asambleas locales sean elegidas por los ciudadanos (decisión del Consejo Constitucional del 18 de noviembre de 1982) y dispongan de atribuciones efectivas (decisiones del Consejo Constitucional de los días 8 de agosto de 1987 y 19 de enero de 1988). Las colectividades deben disponer libremente del poder de contratación y de gestión de sus personales (decisión del Consejo Constitucional del 20 de enero de 1984), así como de los recursos fiscales necesarios para el ejercicio de sus competencias (decisión del 6 de mayo de 1991). El Estado sigue siendo el que garantiza el interés nacional. A ese título, es su deber asegurar un control de legalidad sobre los actos de las colectividades territoriales (decisión del 25 de febrero de 1982). La libre administración no le impide al legislador instaurar obligaciones en las colectividades a título de la igualdad (decisión del 29 de diciembre de 1989) o de la solidaridad nacional (decisiones del Consejo Constitucional de los días 29 de mayo de 1990 y 21 de enero de 1997). La libre administración supone también el respeto de las prerrogativas del Estado en materia legislativa y reglamentaria y no puede dificultar el ejercicio de las libertades públicas. Es conveniente recordar a este respecto que las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad pública no pueden variar sobre el territorio nacional en función de las decisiones de las colectividades territoriales (decisiones del 18 de enero de 1985 y del 13 de enero de 1994).

2. COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

La descentralización es pues un logro sobre el cual el legislador no puede retractarse. El principio constitucional de libre administración le permite, por el contrario, profundizar más aún la descentralización confiándoles nuevas competencias a las colectividades territoriales, pero en el respeto, deseado por los franceses, de las prerrogativas de regalía del Estado y de las libertades públicas cuyas condiciones de ejercicio no pueden variar en el territorio nacional.

La descentralización ofrece así la ventaja de operar una distribución flexible de las competencias, evolutiva.

Además, la contractualización es un elemento complementario de flexibilidad. Al permitir la implicación de varias colectividades públicas para realizar con éxito un proyecto, el contrato se ha convertido, de hecho, en otra fuente de distribución de competencias, ya se trate de los contratos de plan por los cuales el Estado delega una parte de sus competencias o de contratos sectoriales.

Así pues, la “descentralización” francesa permite una evolución permanente, una adaptación de la intervención de las colectividades territoriales en las necesidades del país.

Ahora bien, esta evolución depende ante todo de las exigencias de nuestros conciudadanos. Tienen derecho a un funcionamiento óptimo de los servicios públicos, ya se trate del servicio público de la enseñanza, de los transportes o de la acción social. Cuando un servicio público está mejor gestionado por medio de una implicación directa del Estado central, es normal excluir cualquier transferencia de competencias en ese campo. Pero cuando, por el contrario, un mejor funcionamiento de los servicios públicos supone una intervención de las colectividades locales, más próximas a los usuarios, más en condiciones de actuar con flexibilidad y de adaptar el servicio a las necesidades, se impone una descentralización.

La comisión está unánimemente convenida de que hoy día es urgente reformar los servicios públicos para responder a las exigencias de nuestros conciudadanos.

Se trata de aprovechar la flexibilidad del marco jurídico francés para pasar a una nueva etapa, necesaria, de la descentralización. Sin reforma constitucional, no deseada por los franceses, es posible traspasar más competencias, y, por lo tanto, más poderes a las colectividades territoriales en el marco de su libre administración.

A este respecto, *es conveniente evitar el falso debate sobre la “competencia reglamentaria delegada”*. No se trata de que el Estado “delegue bajo su control” una parte del poder reglamentario en las colectividades locales. Por el contrario, la descentralización consiste en confiarles a las colectividades territoriales un poder reglamentario local de pleno ejercicio. En el respeto de la ley y de sus textos de aplicación, las colectividades ejercen localmente sus competencias por medio de un poder reglamentario global y plenamente dominado. Desde la policía al urbanismo, son numerosos los campos en los que las colectividades reglamentan de pleno derecho la vida de nuestros conciudadanos. Por lo tanto, no se trata de delegar un poder reglamentario bajo el control del Estado, sino de confiar un poder de pleno ejercicio, es decir de descentralizar el ejercicio de competencias.

B) La clarificación de las competencias de cada colectividad

La descentralización se ha organizado en torno a la lógica de los bloques de competencias. Cada colectividad debía encargarse de una competencia global. El objetivo era asegurar la transparencia y evitar la injerencia de una colectividad en el ámbito de competencias de otra.

No obstante, la creciente intervención de cada colectividad en la esfera de competencia de las demás y la multiplicidad de contratos han enturbiado el esquema inicial. Así pues, Estado, municipios, departamentos y regiones pueden resultar actores en el marco del ejercicio de una misma competencia. Ese aumento de las intervenciones es una fuente de confusión.

La comisión no pone en tela de juicio los contratos, y concretamente los contratos de plan en su lógica y su concepción. El contrato tiene una virtud fundamental: permite el diálogo, el acercamiento de las administraciones y los actores locales, y la convergencia de las intervenciones. Por lo tanto, el contrato es positivo en razón de sus implicaciones institucionales. La comisión propone incluso autorizar a las colectividades de un mismo nivel a llevar a cabo en común un proyecto o una competencia para la realización de convenios que designen a una colectividad como guía. Pero al mismo tiempo, la comisión pone en duda la sistematización del procedimiento contractual que interviene en todos los campos.

Además de la confusión que resulta de ello, tal multiplicación de contratos induce a una movilización injustificada de energías, un encadenamiento de reuniones para resultados limitados (en un estudio realizado por la federación de alcaldes de ciudades medias, la aportación de financiaciones cruzadas se valoró, sobre una muestra de 9 colectividades, en el 0,5% de los recursos...). Si, por otra parte, cada colectividad asumiera plenamente sus competencias, la contractualización se reduciría a lo esencial y se evitaría la pérdida de energía unida a la conclusión de acuerdos marginales. Los elegidos ya no tienen el tiempo necesario para consagrarlo a tales reuniones. Aunque la contractualización es positiva en sí, su sistematización tiene efectos perversos. Por lo tanto, la comisión considera necesario volver a lo esencial y consagrar las energías a la conclusión de contratos de plan y de contratos que designan a colectividades como guía.

Por lo demás, el usuario, el elector, ya no sabe quién hace qué. Las responsabilidades están diluidas.

Así pues, es indispensable que los elegidos asuman claramente sus responsabilidades frente a sus electores. *A cada territorio debe corresponderle un bloque de competencias claramente identificado.* La comisión insiste mucho sobre ese punto: el objetivo es volver lo más posible a la lógica primera del bloque de competencias.

Por lo tanto, es necesario clarificar las competencias de unos y otros y evitar que una colectividad intervenga en el campo de competencias de una colectividad perteneciente a otro nivel. De todas formas, como hemos indicado, puede ser necesario federar energías movilizandando varias colectividades. En ese caso es indispensable que la colectividad principalmente competente sea designada como guía de un proyecto que necesite intervenciones cruzadas.

Propuesta n.º 19: *Una colectividad interviene en el marco del bloque de competencias que le ha sido destinado por la ley. La colectividad, principalmente competente, puede solicitar financiaciones a otros socios como guía de un proyecto*

C) La corrección de los efectos perversos de las normalizaciones

La comisión quiere poner en guardia contra el frenesí normativo. Cada vez se adoptan más normas basándose en la opinión de expertos sin que, por una parte, los elegidos estén implicados en los grupos de trabajo, y, por otra parte, sin que se realice un estudio del impacto financiero de las normas. Ahora bien, los elegidos deberán, a continuación, poner en marcha esas normas y encontrar las financiaciones necesarias. Normas europeas, normas de Estado, normas profesionales o de federaciones deportivas se acumulan, se multiplican, cambian, evolucionan, siempre sin dejar tiempo para las adaptaciones necesarias y sin que su legitimidad sea segura.

Las administraciones públicas y privadas segregan demasiadas veces normas fuera de control. El proceso debe invertirse con el fin de que los elegidos, es decir los ciudadanos, conserven el dominio del fenómeno.

Propuesta n.º 20: *Asociar a los elegidos al proceso de normalización en el marco de una evaluación previa*

Propuesta n.º 21: *Someter las normas a un estudio de impacto financiero*

II. PERFECCIONAR LA PRIMERA DESCENTRALIZACIÓN

En dos campos, la enseñanza superior y la formación profesional, el proceso de descentralización no se ha llevado a término. Se trata de acabar lo que se ha puesto en práctica invitando al mismo tiempo al Estado a asumir sus prerrogativas. *En esas materias, las regiones deberán ser las principales beneficiarias del examen profundo de la descentralización.*

De la misma manera, se trata de perfeccionar la descentralización en beneficio del departamento en lo que se refiere a la cuestión específica de las bibliotecas y del patrimonio y ofrecer más globalmente un marco jurídico adaptado a la intervención cultural del conjunto de las colectividades.

A) La implicación de las colectividades territoriales en el funcionamiento del sistema educativo

La enseñanza ha sido objeto de una transferencia de competencias ante la satisfacción general.

Los municipios se encargan de la construcción y el mantenimiento de las escuelas, los departamentos de los de los colegios, y las regiones de los de los liceos. En menos de dos décadas, el parque inmobiliario escolar se ha renovado por completo. Las cifras muestran el esfuerzo sin precedentes hecho por las colectividades territoriales: en 1983, el Estado asumía el 90% de la financiación inmobiliaria de los colegios y liceos consagrándole 6,3 millardos de francos. Los departamentos y regiones sólo aportaban 0,8 millardos de francos. En 1998, el Estado aportaba 9,9 millardos de francos, suma que sólo representaba el 32% de la inversión total. Departamentos y regiones han consagrado 21 millardos de francos a la inmobiliaria escolar, de los cuales 2,1 millardos son para la enseñanza superior. Desde el principio de los años noventa, los departamentos y regiones consagran cada año cerca de 20 millardos de francos a la inmobiliaria escolar y universitaria. Es indudable que la inmobiliaria escolar e incluso universitaria se haya modernizado completamente. *El rostro de la Francia escolar ha cambiado radicalmente sobre ese punto gracias a la acción de las colectividades territoriales.*

Así pues, las colectividades locales han asumido plenamente su responsabilidad en materia de construcción, conservación y mantenimiento de los locales. Han sabido actuar con celeridad y eficiencia allí donde el Estado se había retrasado. La lógica implica ahora que los 95.000 miembros del personal afectados a las tareas de mantenimiento y conservación se pongan a disposición de las colectividades territoriales. Las colectividades gestionan y mantienen esos edificios aunque el personal competente no esté colocado bajo su autoridad. Esta situación es incoherente.

La ventaja de una afectación de ese personal a las colectividades territoriales, maestros de obras y gestores, son seguras: coherencia y claridad en el ejercicio de las competencias, mejor evaluación de las necesidades y aptitud para responder a ellas más rápidamente. En cuanto al personal técnico, obreros y agentes de servicio llamados "ATOS" que siguen dependiendo de su estatuto de funcionarios, se trataría de garantizar ese estatuto y de prever en consecuencia una disponibilidad de los funcionarios de Estado afectados ante las colectividades. Este traspaso iría acompañado evidentemente de un traspaso de las financiaciones correspondientes.

Propuesta n.º 22: *Disponibilidad del conjunto del personal técnico, obreros y agentes de servicios en las regiones y departamentos para el ejercicio de sus competencias*

Lo que se ha hecho para la construcción, la renovación y el mantenimiento de los colegios y liceos debe hacerse ahora para las universidades y las escuelas superiores a beneficio de las regiones. La experiencia adquirida en el segundo grado, el desprendimiento progresivo del Estado, la necesidad de una mayor apertura de las universidades a su entorno abogan en favor de esta nueva etapa de la descentralización.

2. COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

Las colectividades territoriales han estado en condiciones de modernizar el parque inmobiliario de la enseñanza secundaria. Las regiones, único nivel de colectividad capaz de tomar a su cargo las universidades, equipamientos de interés general y no local, podrán contribuir a la modernización y el impulso de la enseñanza superior. Desde ahora intervienen en el marco de los contratos de plan en favor de las universidades. De esa forma, en 1998 aportaron más de 2 millardos de francos.

Está claro que las nuevas construcciones deberán integrarse en un esquema nacional de equipamientos universitarios, ya que, por otra parte, los franceses desean que el Estado conserve el dominio de la implantación de las universidades (53%) (SOFRES, agosto de 2000), del contenido de la enseñanza y, naturalmente, la responsabilidad del personal docente, de los programas y de los diplomas nacionales.

Por lo tanto, se trata de extender a la enseñanza superior el esquema que ya existe en la primaria y la secundaria. El personal técnico, obreros y agentes de servicios correspondientes se pondrían a disposición de las regiones.

Propuesta n.º 23: *Traspaso a las regiones de la construcción y el mantenimiento de las instituciones de enseñanza superior en el respeto de un esquema nacional de los equipamientos y formaciones*

Teniendo en cuenta el hecho de que las regiones son competentes en materia de formación profesional, sector en el que las universidades y escuelas superiores están demasiado poco presentes, la descentralización del equipamiento universitario permitirá acercar eficazmente sus acciones en materia de formación profesional, fuente por otra parte de ingresos complementarios. La nueva competencia de las regiones en ese campo supone una representación adaptada de esas colectividades dentro de los consejos de administración de las instituciones de enseñanza superior.

Propuesta n.º 24: *Adaptación de los consejos de administración de las universidades a las nuevas responsabilidades de las regiones*

Desde el momento en que las regiones se encargan de la construcción y el mantenimiento de las universidades y escuelas superiores, se plantea la cuestión de un traspaso de sus responsabilidades actuales en materia de liceo a beneficio de los departamentos. En efecto, podría crearse así un bloque de competencias para la enseñanza secundaria más claro y más legible. Los departamentos serían responsables de la gestión material de los colegios y liceos, muchas veces imbricados o intermedios. Además, esa transferencia de la competencia de los liceos a los departamentos podría evitar que aumente la carga de gestión de las regiones. Pues éstas deben seguir siendo esencialmente colectividades de coordinación y de impulso de políticas, y no convertirse en colectividades de gestión. De todas formas, la comisión ha considerado que las regiones debían conservar sus responsabilidades en ese campo. Han sabido dotarse de competencia y responder a las exigencias de una modernización de los liceos. Su pleno éxito aboga por el mante-

nimiento total de sus competencias en materia de construcción y de mantenimiento de los liceos.

A la inversa, el Estado debería retomar a su cargo los 271 centros de información y orientación (C.I.O.) gestionados actualmente por los departamentos y municipios sobre los 586 C.I.O. existentes. Los C.I.O. forman parte del sistema educativo y están unidos a la política educativa, competencia del Estado.

Propuesta n.º 25: *Recuperación por parte del Estado de la gestión de los centros de información y orientación actualmente confiados a las colectividades territoriales*

En lo que se refiere a las enseñanzas de artes plásticas, música, danza y arte dramático, las colectividades locales son competentes salvo en lo que concierne a las instituciones de enseñanza superior. Ahora bien, no se ha hecho una clasificación de esas instituciones culturales. Es cierto que muchas de ellas corresponden a la enseñanza superior. Por lo tanto, el Estado debería asumir completamente los gastos de personal docente, y las regiones, por su parte, deberían asumir la gestión, según el esquema que hemos mencionado.

Por lo tanto, intervendría en ese campo un traspaso parcial de responsabilidades al Estado. Pero se trataría en realidad de una clarificación del ejercicio de las competencias, ya que el Estado asumiría las responsabilidades que le incumben.

Propuesta n.º 26: *Identificación de las escuelas de enseñanza artística y musical dependientes de la enseñanza superior para que se encarguen de ellas el Estado y las regiones*

B) La atribución de los créditos de la formación profesional a las regiones

Las leyes de descentralización han reconocido la competencia de las regiones en materia de formación profesional. No obstante, las regiones no están en el centro de todas las financiaciones muchas de las cuales se les escapan. Así pues, aunque la región tenga la competencia en materia de formación profesional, el Estado dominaba todavía en 1996 más del 82% de las financiaciones públicas contra el 18% de las regiones. Si bien es lógico que el Estado conserve la responsabilidad de las formaciones profesionales que dependen de la solidaridad nacional (acciones en favor de los presos, de los refugiados, de los disminuidos...), la mayoría de los créditos que controla debería transferirse a las regiones. Por otra parte, el Estado, sus instituciones públicas como la ANPE, o la AFPA, asociación de Derecho privado financiada por el presupuesto del Estado, intervienen simultáneamente y desarrollan sus propias políticas de formación. Es indispensable una coordinación de las políticas y acciones en el nivel regional.

2. COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

Por lo tanto, hay que volver a situar a la región en el centro del dispositivo, de acuerdo con su competencia legal y con el deseo de nuestros conciudadanos (el 55% de los franceses considera que esta competencia debe descentralizarse). Los créditos de la formación profesional se les deben atribuir a las regiones salvo excepciones en lo que se refiere a los que corresponden a la solidaridad nacional. Las regiones coordinarían la acción de los servicios e instituciones públicas competentes del Estado, así como, evidentemente, la de la AFPA. Entonces ésta sería financiada por las regiones en función de las formaciones propuestas.

No obstante, es necesario situar esta descentralización afirmando el carácter nacional de la contratación de estudiantes en prácticas de la formación profesional. Un estudiante en prácticas debe poder acceder a las formaciones ofrecidas sea cual sea su origen geográfico.

Propuesta n.º 27: *Todos los créditos de la formación profesional, salvo los que corresponden a la solidaridad nacional, los gestionan las regiones que coordinan la política de formación asociando los servicios del Estado, la ANPE y la AFPA en el marco regional*

La prolongación del proceso de descentralización en materia de enseñanza superior y de formación profesional debe beneficiar esencialmente a las regiones que se convertirán en actores determinantes de las políticas de formación, inicial o continua.

C) La intervención cultural de las colectividades territoriales mejorada

Las colectividades territoriales han invadido la esfera cultural aportando el 63% de los fondos públicos consagrados a la cultura (38 millardos sobre 60 millardos de francos). Han intervenido bajo la presión de los públicos interesados, *fuera de competencias obligatorias. En ese campo, han desarrollado acciones facultativas para responder a las demandas cada vez más fuertes de las poblaciones.* Por otra parte, las leyes de descentralización les han conferido competencias obligatorias a las colectividades locales en materia de archivos, de bibliotecas y, parcialmente, de enseñanza cultural.

Pero el Estado no ha sacado todas sus consecuencias de la nueva distribución de las competencias en materia cultural. Así, el Estado mantiene a disposición de los departamentos y municipios a personal en los archivos departamentales (323 empleos de los que 149 son conservadores) y en las bibliotecas territoriales (156 empleos). Asimismo, el Estado pone a disposición de los museos clasificados a 27 agentes conservadores del patrimonio.

Ahora bien, el sistema de disponibilidad de esos agentes de Estado no funciona correctamente. Quedan puestos vacantes, ya que el Estado encuentra dificultades crónicas para cubrirlos. En esas condiciones, la comisión considera necesario poner fin, a término, a

ese sistema de disponibilidad. A falta de cubrir los puestos vacantes, el Estado transferiría los créditos correspondientes por medio de la dotación global de descentralización para permitirles a las colectividades contratar el personal necesario para el buen funcionamiento de los archivos y bibliotecas en los marcos de empleos territoriales existentes.

Propuesta n.º 28: *Sustituir una dotación por la disponibilidad para permitir una contratación en los marcos territoriales de conservadores y bibliotecarios*

En materia de patrimonio, el inventario de las riquezas nacionales es responsabilidad del Estado aunque esté mayoritariamente financiado por los departamentos. La competencia en materia de inventario del patrimonio debería traspasarse a los departamentos, nivel pertinente de responsabilidad, con los personales competentes.

Propuesta n.º 29: *Traspaso de la competencia en materia de inventario del patrimonio a los departamentos con traspaso de los personales correspondientes*

Es necesario ofrecer un marco jurídico mejor adaptado a la intervención de las colectividades locales. Muchas veces actúan por medio de asociaciones, estructuras “para-administrativas”. Para evitar los riesgos de gestión de hecho y favorecer las cooperaciones financieras es preferible permitirles crear instituciones públicas locales culturales.

Propuesta n.º 30: *Autorizar a las colectividades territoriales a crear instituciones públicas locales culturales*

También conviene adaptar el escalafón cultural de la función pública territorial con el fin de que se tengan en cuenta todas las nuevas formas de intervención cultural local (delimitación de las prácticas de aficionados o apoyo a los proyectos culturales de proximidad).

Propuesta n.º 31: *Adaptar las profesiones del escalafón cultural de la función pública territorial a las nuevas necesidades*

Muchas veces, las colectividades se implican en la creación cinematográfica de lo audiovisual aportando apoyo financiero, incluso implicándose en asociaciones cinematográficas. Ahora bien, esas intervenciones suponen sin duda el establecimiento de un marco legal que aporte la necesaria seguridad jurídica.

Propuesta n.º 32: *Precisar por medio de la ley las condiciones de intervención de las colectividades territoriales en el apoyo a la producción cinematográfica y audiovisual*

Finalmente, es indispensable hoy día reequilibrar la intervención del Estado en materia de cultura científica. Más del 50% del apoyo del Estado beneficia a operaciones de la Isla de Francia mientras que las necesidades de las regiones son escandalosas en ese campo.

Propuesta n.º 33: *Establecimiento por parte del Estado de un plan de recuperación para la cultura científica fuera de la región parisina*

III. ACERCAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LOS USUARIOS

Hacer más eficaz la acción pública supone corregir los malos funcionamientos de los servicios públicos y acercar más aún a los usuarios los servicios de proximidad.

A) La organización de un servicio público de seguridad civil

Las instituciones públicas comunes al departamento, municipio y estructuras intermunicipales, y los servicios departamentales de incendio y de socorro funcionan mal porque no están colocados bajo una autoridad administrativa claramente identificada. Además, la cuestión de la financiación de esos servicios es actualmente una fuente de conflictos entre colectividades. Así pues, la comisión propone que esos servicios, teniendo en cuenta su vocación territorial, estén, por lo menos, colocados bajo la autoridad de gestión del presidente del consejo general.

Propuesta n.º 34: *Los servicios departamentales de incendio y de socorro dependen del consejo general*

Pero la comisión considera que esta solución, preferible a la situación actual, está lejos de ser óptima. Porque el presidente del consejo general sería el gestor del servicio mientras que la autoridad operacional seguiría siendo el prefecto. En efecto, la policía y, más generalmente, las principales tareas de seguridad civil son y deben seguir siendo de competencia del prefecto. Tal dicotomía entre una gestión descentralizada y una misión operacional de Estado no es sana. Por lo tanto, la comisión considera necesario crear un verdadero servicio público de seguridad colocado bajo la autoridad del prefecto.

Propuesta n.º 34 bis: *Los servicios departamentales de incendio y de socorro le corresponden a la seguridad civil, son totalmente asumidos por el Estado y están colocados bajo la autoridad del prefecto*

B) La descentralización de las competencias en materia sanitaria

Desarrollar las competencias de las regiones en materia de equipamientos sanitarios se convierte en una necesidad. Las regiones deben poder invertir en los equipamientos sanitarios respondiendo a una preocupación de acondicionamiento del territorio. Su responsabilidad se encuadraría en los Esquemas Regionales de Organización sanitaria y Social (S.R.O.S.S.) sobre los cuales, por otra parte, las regiones serían obligatoriamente consultadas. A este respecto, el 64% de los franceses considera que la implantación de los hospitales debe depender de una apreciación local.

Propuesta n.º 35: *Consulta obligatoria de las regiones durante la fase de elaboración de los esquemas regionales de organización sanitaria y social*

Propuesta n.º 36: *Reconocer la competencia de las regiones para realizar inversiones en materia de equipamiento sanitario en el marco del acondicionamiento del territorio y de acuerdo con el esquema regional de organización sanitaria y social*

La definición de la política de salud pública es claramente una misión del Estado. No obstante, la Ley del 22 de julio de 1983 les confió a los departamentos los servicios departamentales de vacunación así como de competencias en materia de lucha contra las plagas sociales, de detección de los cánceres y vigilancia de los enfermos después del tratamiento y de lucha contra la lepra. Esta evolución va acompañada de traspasos financieros, pero la puesta en práctica de esas competencias ha chocado con grandes disparidades entre departamentos.

Es así como, globalmente, los medios puestos en práctica por los departamentos en 1997 (594,3 Md F) fueron muy inferiores a los derechos de compensación pagados en el marco de la dotación global de descentralización (958,8 Md F).

Puesto que es necesario mantener el logro de la descentralización, concretamente la flexibilidad necesaria para llevar a cabo políticas de proximidad, hay que invitar al Estado a que asegure su misión de ajuste y de normalización, como lo desean los franceses. El sondeo realizado por la comisión muestra la voluntad de los franceses de que el Estado cumpla plenamente su misión normativa y asegure la igualdad de derechos; los departamentos tienen por misión garantizar el acceso a los derechos.

Propuesta n.º 37: *Mejor definición por parte del Estado de normas para el ejercicio por parte de los departamentos de sus competencias en materia sanitaria*

Por otra parte, los departamentos deberán poder delegar, por convenio, sus competencias en materia sanitaria en los municipios e intermunicipalidades; éstos pueden estar en mejores condiciones de ejercerlas. De manera más general, esta delegación convencional de las competencias también podría afectar a la acción social descentralizada.

Propuesta n.º 38: *Por medio de la aplicación del principio de subsidiariedad a la acción sanitaria y social, permitir una delegación convencional de competencias de los departamentos a las intermunicipalidades*

C) La clarificación de las competencias en materia social

a) *El principio de una gestión de proximidad*

El compromiso de los elegidos en la gestión de las políticas sociales es una realidad indiscutible; nadie duda de los fundamentos de esa elección. No obstante, la proximidad no ha ido a la par con la simplificación de los procedimientos ni con la legibilidad para el usuario.

En efecto, la complejidad del sector ha aumentado por el hecho concreto del enredo de los dispositivos y probabilidades institucionales unidos al reparto de las competencias y de los territorios entre el Estado, los departamentos, los municipios y las regiones, así como con los organismos de protección social. Frente a esa constatación, aparece un objetivo evidente: mejorar el conocimiento de las poblaciones afectadas y la evaluación de los dispositivos instalados. Con este fin se impone la creación de observatorios departamentales.

Propuesta n.º 39: *Crear observatorios departamentales de acción social con el fin de mejorar el conocimiento de las poblaciones a su cargo*

También conviene mejorar la intervención de las colectividades locales en ese campo. El imperativo de subsidiariedad recordado anteriormente debe llevar a los departamentos a confiar, en caso necesario, la realización de las competencias sociales en las intermunicipalidades y municipios.

El posible tomar como ejemplo la **política de inserción**.

La Ley del 1.º de diciembre de 1988 que instituía la Renta Mínima de Inserción prevé una intervención conjunta del Estado y el departamento. Así pues, el consejo

departamental de inserción (CDI) está presidido por el representante del Estado y el presidente del consejo general. El CDI elabora y adopta el programa departamental de inserción y asegura la coherencia de las acciones de inserción en el departamento. La comisión local de inserción también está constituida por representantes del Estado y del consejo general, así como de los municipios o del sistema educativo. Elabora el programa local de inserción, asegura la evaluación de las necesidades de inserción social y profesional de los beneficiarios del RMI y aprueba los contratos de inserción. La financiación del RMI sigue siendo responsabilidad íntegra del Estado. Por otra parte, el departamento debe consagrar a la financiación de las nuevas acciones el 20% de las sumas pagadas por el Estado durante el ejercicio anterior como la subvención de RMI.

Este dispositivo en materia de inserción y de lucha contra la exclusión es especialmente complejo. Además, se impone una constatación: *las instancias de inserción no desempeñan su papel; la parte inserción del RMI es así poco eficaz*. Se han observado diferencias en cuanto a las tasas de contratos de inserción en función de la mayor o menor movilización de los actores de la inserción, de las prácticas locales o del rechazo, a veces explícito, de contractualizar. Es deseable darles una total responsabilidad en la materia a las colectividades territoriales en contacto directo con los interesados. Es probable que las intermunicipalidades estén muchas veces en mejores condiciones de realizar esas medidas de inserción.

Por encima del caso de la inserción, la descentralización se ha traducido en un enredo general y una superposición de responsabilidades de lo que es urgente salir, y eso tanto más cuanto que la noción de ayuda social se ha ampliado ahora a formas nuevas de acción social, tales como la lucha contra las exclusiones.

Aunque se dirigen a los públicos más desfavorecidos, los procedimientos forman parte de los más complejos y muchas veces los más inciertos de nuestro derecho. Por lo tanto, es esencial prolongar la descentralización de manera muy ambiciosa en todos los campos en los que se justifique una acción de proximidad por medio de delegaciones convencionales y competentes cuando sea más eficiente una intervención de las intermunicipalidades.

b) Clarificar las responsabilidades en materia de protección jurídica de la juventud

En esta perspectiva, tratándose de la protección jurídica de la juventud, es indispensable racionalizar las relaciones entre el departamento y el sistema judicial refundiendo completamente los textos en vigor con el fin de clarificar los papeles y volver a darles coherencia a las medidas de asistencia educativa y a las que se refieren a la infancia delincuente.

Propuesta n.º 40: *Clarificar los textos en materia de procedimiento judicial de la juventud con el fin de racionalizar las relaciones entre el departamento y el Estado*

Lo esencial de la competencia lo debe ejercer el consejo general; éste debe poder delegarla por convenio al nivel de las intermunicipalidades cuando su intervención esté mejor adaptada.

c) La salud escolar

Desde el momento en que la prevención es una competencia del departamento parece normal que la medicina escolar y los asistentes sociales que colaboran en ella se le confíen a esta colectividad en el marco de una asociación con la educación nacional. Se trata de asegurar una continuidad real entre la protección maternal e infantil, la ayuda social a la infancia y la medicina escolar.

Propuesta n.º 41: *Transferir al departamento la medicina escolar y los asistentes sociales que colaboran en ella y permitir una delegación en las intermunicipalidades conforme al principio de subsidiariedad*

d) La persona disminuida frente a la pluralidad de los que intervienen

Las personas disminuidas, para gozar de las prestaciones y servicios a los cuales tienen derecho, se ven forzadas a estar en contacto con diferentes administraciones. La pluralidad de los que deciden según la naturaleza de la petición es tal que resulta difícil saber quién instruye y aprecia la petición, quién financia, quién controla... Esta opacidad se ve reforzada por el hecho de que la trayectoria de una persona disminuida se inscribe en dos circuitos paralelos e independientes uno de otro. En primer lugar, el desarrollo cronológico de la existencia (infancia, adolescencia, edad adulta) hace aparecer necesidades, diferentes según la edad (cuidados, reeducación, escolaridad, formación profesional, inserción profesional, inserción social), que serán satisfechas por el Estado, el departamento o el municipio, incluso por organismos de Seguridad Social. Por otra parte, las respuestas a las diferentes situaciones en las cuales puede encontrarse la persona disminuida necesitan que se encarguen de ellos diversas instancias, ya se trate de la vida a domicilio y del problema de los recursos, de equipo y de ayudas técnicas, de acondicionamiento de la vivienda, de acondicionamiento del entorno (accesibilidad, transportes), de alojamiento en institución, de las condiciones de trabajo...

Teniendo en cuenta la complejidad y la variedad de las gestiones es necesario que las personas disminuidas puedan saber “quién hace qué”, de qué administración depende tal responsabilidad, tal prestación o servicio. Además, y no es un obstáculo menor, los interesados son muchas veces enviados de un servicio a otro para obtener la satisfacción de sus derechos o, más simplemente, una información útil. Es indispensable crear centros de información y orientación de las personas disminuidas con el fin de que puedan llamar a la buena puerta. Los centros deberían fusionarse con las ventanillas únicas previstas en los departamentos para informar a las personas disminuidas sobre las ayudas técnicas.

Propuesta n.º 42: *Creación de un centro único de información y de orientación de las personas disminuidas absorbiendo las actuales “ventanillas únicas” que existen en los departamentos y únicamente especializadas en la información sobre las ayudas técnicas*

Desde 1975, la estratificación de los textos legislativos y reglamentarios sucesivos ha oscurecido singularmente la distribución de las responsabilidades de cada instancia de decisión. La Ley de 1975 sobre los disminuidos, poco legible, ha generado un dispositivo complejo que sólo se aplica parcialmente. Es necesaria una nueva redacción completa de la ley con el fin de clarificar y hacer legibles las intervenciones. Al Estado le corresponde fijar las normas, asegurar la intervención profesional y encargarse de las prestaciones de solidaridad nacional, como por ejemplo la subvención compensatoria para tercera persona. Les corresponde a los departamentos y a los municipios garantizar el acceso de todos los ciudadanos a derechos idénticos.

Propuesta n.º 43: *Volver a redactar la Ley de 1975 sobre los disminuidos con el fin de clarificar y hacer legible el dispositivo; el Estado fijará las normas asegurando la integración profesional y la aportación de los recursos de subsistencia; las instituciones de enseñanza dependerían, conforme al Derecho común, de las regiones, departamentos y municipios, y en cuanto a la vida a domicilio dependería de los departamentos y municipios*

e) Las personas ancianas

La acción llevada a cabo por los departamentos en favor de las personas ancianas sufre dos tipos de disparidades: disparidades en las propias políticas y disparidades de cargas y medios entre los departamentos. La igualdad de los usuarios ante el servicio público impone una armonización de los medios empleados. Naturalmente le corresponde al Estado clarificar las normas, y también asegurar una compensación con el fin de que los departamentos puedan realizar una política que garantice la igualdad de derechos de los usuarios.

Propuesta n.º 44: *Tener en cuenta la proporción de personas ancianas en el cálculo de la dotación general de descentralización de los departamentos*

f) La acción social de urgencia

Tanto en este campo como en los demás, la gran diversidad de los que intervienen y la complejidad de los dispositivos hace la acción muchas veces ineficaz. Las comisiones

de la acción social de urgencia (CASU) tienen como objetivo aportar una respuesta rápida y coordinada a las situaciones difíciles evitando que los usuarios tengan que multiplicar las gestiones administrativas.

Este dispositivo ha mejorado en gran manera la resolución de las situaciones difíciles. No obstante, presiones administrativas (no fungibilidad de los sobres presupuestarios, por ejemplo) y la distribución actual de las competencias en materia social no permiten una utilización óptima de ese dispositivo. En especial, frente a la falta segura de transparencia, es indispensable que los departamentos hagan público el conjunto de los dispositivos existentes e indiquen los medios financieros y humanos movilizables.

Propuesta n.º 45: *Información al público por parte de los departamentos de los dispositivos existentes en materia de acción social de urgencia y de los medios humanos y financieros puestos en práctica*

D) El acercamiento al usuario de la política de la vivienda

a) Ayudas para la vivienda más regionalizadas

Teóricamente, los municipios son competentes en materia de hábitat social, pero su papel está amputado, ya que el Estado conserva el dominio financiero de las ayudas a la vivienda. Es lógico que las ayudas que dependan de una política nacional, como las ayudas personalizadas para la vivienda o los préstamos de interés cero, sigan siendo responsabilidad del Estado. Por el contrario, las ayudas localizables, como las ayudas para la reabsorción del hábitat insalubre o las ayudas a los arrendadores sociales (PLA, PALULOS, PLI) deben poder ser atribuidas por la región tras consulta con las colectividades afectadas.

Propuesta n.º 46: *Transferencia a las regiones de la gestión de las ayudas localizables para la vivienda, como las ayudas a los arrendadores sociales*

b) Reconocer el papel de las intermunicipalidades

El derecho a la vivienda se debe realizar lo más cerca posible de las realidades. Las competencias en materia de vivienda social forman parte de las competencias obligatoriamente transferidas por los municipios a las intermunicipalidades. Los instrumentos necesarios para la concreción de ese derecho se les deben confiar a las intermunicipalidades. Así es como contingentes de alojamientos sociales, hoy día atribuidos a los prefectos, se les podrían confiar a las intermunicipalidades.

Propuesta n.º 47: *Transferencia de contingentes de viviendas sociales de los prefectos a las intermunicipalidades*

La dispersión de las oficinas municipales de HLM es también un freno para la realización de una política coherente de la vivienda en el nivel de las intermunicipalidades. Hay que favorecer una agrupación de esas oficinas con el fin de “intermunicipalizarlas”.

Propuesta n.º 48: *Agrupación de las oficinas municipales HLM en el marco de oficinas intermunicipales*

IV. CLARIFICAR LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE DESARROLLO Y DE INFRAESTRUCTURAS

A) Las competencias regionales en materia de transportes colectivos

La experimentación en materia de regionalización de los transportes ferroviarios locales ha sido un éxito. La implicación de las regiones ha permitido mejorar el servicio prestado a los usuarios y adaptar el tráfico a las necesidades del público. La experimentación debe desembocar en una generalización, tal como acaba de preverlo el legislador. No obstante será necesario que intervenga una clarificación de las cuentas con el fin de que las regiones que han invertido espontáneamente en ese campo no sean penalizadas.

Propuesta n.º 49: *Regionalizar totalmente los servicios de transportes ferroviarios fuera de las grandes líneas en el marco fijado por el legislador y tras clarificación de las cuentas*

Asimismo, el desarrollo de las grandes infraestructuras en materia de transportes aéreos o de estaciones multimodales debe ahora depender de las regiones, y el Estado debe determinar, en el marco de su política de acondicionamiento del territorio, los principios de distribución de las infraestructuras. Su competencia en materia de acondicionamiento del territorio lleva ineluctablemente a las regiones a encargarse de esas infraestructuras esenciales para el desarrollo de los territorios, en lugar concretamente de las cámaras de comercio e industria. No obstante, puesto que la existencia de instituciones públicas autónomas ha dado pruebas de su validez, como el Aeropuerto de París, no se debe poner en duda.

Propuesta n.º 50: *Reconocerles a las regiones competencia en materia de equipamientos multimodales y aeroportuarios, salvo que exista una institución pública específica, conforme a un esquema nacional*

2. COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

En materia portuaria es necesaria una distinción de las responsabilidades según la importancia nacional o local de los puertos. Es cierto que los puertos autónomos deben seguir estando bajo la tutela del Estado. Por el contrario, las regiones están en condiciones de gestionar los puertos de interés regional, ya que los puertos comerciales les están confiados a los departamentos y los puertos de recreo a los municipios.

Propuesta n.º 51: *Confiarles a las regiones la gestión de los puertos no autónomos salvo los puertos comerciales de interés local confiados a los departamentos y los puertos de recreo a los municipios conforme a un esquema nacional*

B) La participación aumentada de las colectividades territoriales en el mantenimiento de la red de carreteras

La liberación financiera del Estado es neta en el ámbito de las carreteras, cuando la red nacional de carreteras sólo representa el 4% de la longitud total de la red francesa. Las contribuciones de las colectividades territoriales, regiones y departamentos, han aumentado y representan actualmente el 40% de la financiación de las carreteras nacionales no concedidas.

Se puede considerar una nueva desclasificación de las carreteras nacionales en favor de la red departamental de carreteras, ya que el departamento ha adquirido una larga experiencia en el campo del mantenimiento de las carreteras. En este nuevo contexto, el Estado conserva la gestión de la red de autopistas como lo desean el 51% de los franceses.

Propuesta n.º 52: *Confiarles a los departamentos el acondicionamiento y el mantenimiento de la red nacional de carreteras*

Se ha operado un traspaso de servicios a favor de los departamentos que lo deseaban. Es cierto que actualmente hay que permitirles a los agentes del Estado afectados a los servicios departamentales que opten por la función pública territorial. La clarificación que ha intervenido en materia de estructura administrativa debe ir ahora acompañada por una clarificación en materia de gestión del personal.

Propuesta n.º 53: *Los agentes del equipamiento situados bajo la autoridad del Presidente del consejo general deben poder optar por la función pública territorial*

C) La cuestión del medio ambiente y el desarrollo duradero

La protección del medio ambiente reviste una importancia creciente. La eliminación de los desechos, la protección de las aguas, la lucha contra las contaminaciones industriales y agrícolas y la reducción de los ruidos están en el centro de las preocupaciones de los administrados. A veces las competencias no están identificadas y muchas veces están mezcladas. Estado y colectividades territoriales intervienen sin visión de conjunto de la protección del medio ambiente. El ejercicio de las competencias y los poderes de policía divergen muchas veces. Ahora bien, hoy día es absolutamente indispensable clarificar lo más posible este ejercicio de competencias y de los poderes de policía.

De todas formas, la comisión observa que la policía del medio ambiente debe seguir siendo globalmente una competencia del Estado. Las contaminaciones y, más generalmente, los riesgos no son generalmente "territorializables". Es preciso que el Estado guarde su competencia normativa general en ese campo con el fin de preservar el interés general. Por otra parte, nuestros conciudadanos desean una mayor implicación del Estado en ese campo (para el 79% de los franceses el Estado es responsable de la prevención sanitaria y para el 76% de la prevención en materia de seguridad alimentaria). Esta implicación del Estado no excluye una descentralización de ciertas responsabilidades. Pero para eso es necesario clarificar las responsabilidades de unos y otros como ya hemos indicado.

Propuesta n.º 54: *Clarificación de las competencias y de las policías en materia de medio ambiente*

D) La coherencia regional de las intervenciones económicas descentralizadas

El régimen jurídico de las ayudas a las empresas es, en principio, obligatorio. Los textos plantean condiciones para la intervención económica de las colectividades territoriales.

Es así como, normalmente, las ayudas directas al desarrollo económico, es decir la puesta a disposición de una empresa de medios financieros con inscripción en su cuenta de resultados, están subordinadas a la intervención previa de las regiones. Sólo las ayudas indirectas son libres, es decir susceptibles de ser otorgadas por toda colectividad territorial sin que las regiones sean privilegiadas en comparación con los departamentos y municipios.

Sobre los 14 millardos de ayudas aportados por las colectividades territoriales, las tres cuartas partes están constituidas por ayudas directas. Habida cuenta de la importancia de esas ayudas directas, las regiones habrían debido ser normalmente las más activas de las colectividades. Sin embargo, las regiones representan menos del 28% de esta ayuda a la economía, mientras que los municipios y sus agrupaciones representan el 47% de las intervenciones y los departamentos alrededor del 25%. La comisión ha observa-

do esta contradicción: el legislador les ha confiado un papel privilegiado a las regiones, pero, en la práctica, no son las que intervienen principalmente en materia de ayuda económica. Y si es imposible impedir que una colectividad local sostenga una actividad económica en su territorio, es no obstante indispensable mejorar el papel de las regiones en materia de acondicionamiento y de desarrollo de los territorios. Así pues, la comisión propone tomar nota de las posibilidades de intervención de todas las colectividades territoriales con la condición de que sean compatibles con las orientaciones fijadas por la región en materia de acondicionamiento del territorio.

Propuesta n.º 55: *En el marco de las orientaciones dispuestas por las regiones en materia de acondicionamiento del territorio, las colectividades pueden aportar sus apoyos a la economía*

Con el fin de que las regiones estén más en condiciones de ejercer esta función, los comités económicos y sociales, instancia consultiva reconocida para permitirle al consejo regional ser aconsejado por miembros de la sociedad civil en los campos económicos y sociales, merecen ver su papel reforzado y ampliado y a sus miembros mejor reconocidos.

El papel mayor de las regiones también debe ser mejorado por medio de la descentralización de la concesión de ayudas a los PME-PMI. Aunque el Estado debe fijar el régimen de ayudas a los PME-PMI, éstas deben ser otorgadas por las regiones.

Propuesta n.º 56: *Regionalizar el pago de las ayudas a los PME-PMI*

Finalmente, teniendo en cuenta los riesgos corridos, ha resultado oportuno dejarles sólo a las regiones la iniciativa de creación de sociedades de capital de riesgo. En efecto, sólo éstas tienen verdaderamente la capacidad de asumir financieramente los riesgos, ya que los municipios y departamentos no siempre tienen la superficie financiera necesaria.

Propuesta n.º 57: *Limitar sólo a las regiones la iniciativa de creación de sociedades de capital de riesgo*

V. REFUNDIR LA ACCIÓN LOCAL DEL ESTADO

La reforma del Estado no entra en el campo de los trabajos de la comisión para el futuro de la descentralización. No obstante, la evolución del paisaje institucional local que desea la comisión tiene repercusiones directas en la organización territorial del Estado. Tiene tanto más cuanto que, paralelamente, la comisión ha propuesto nuevos trasposos de competencias y, por lo tanto, de servicios y de medios humanos, del Estado hacia las colectividades locales.

Además, la comisión considera que la formidable evolución de la organización local que induce a la intermunicipalidad no puede dejar indiferente al Estado y lo induce también a adaptar su organización territorial.

Finalmente, los cambios pedidos a las colectividades territoriales para hacer frente a un marco europeo en profunda renovación se deberían exigir de la misma manera en el nivel del Estado.

La comisión propone una modernización de la organización del Estado desconcentrada paralela a la evolución de las instituciones locales.

A) La desconcentración, movimiento paralelo a la descentralización

Desde las leyes de descentralización, el gobierno ha afirmado la necesidad de aumentar la desconcentración. Frente a un poder local elegido reforzado, parecía necesario tener un poder local de Estado con capacidad de decidir y de actuar.

Cualquier otra solución habría negado el reequilibrio de poderes en favor de lo local y, por lo tanto, la descentralización, haciendo depender sistemáticamente las respuestas a las peticiones de los elegidos locales de una decisión central.

La necesidad de desconcentración se ha reafirmado después fuerte y constantemente. Pero ésta todavía no ha entrado en las costumbres ni en los hechos de la organización del Estado. Hay ahí una diferencia sensible en relación con la innovación prometedora que realizaba la Ley de 1992 tomando carta de la desconcentración y que le confería al prefecto una competencia de Derecho común, ya que la competencia ministerial se convertía en “competencia de atribuciones”, afectando por consiguiente a casos limitadamente definidos. Por eso la comisión, consciente del lazo que une descentralización y desconcentración, desea una nueva etapa de desconcentración de las misiones del Estado en el nivel de los prefectos, únicos interlocutores de las colectividades por cuenta del Estado.

Ya se han dictado disposiciones precisas que manifiestan la intención de designar el nivel departamental como nivel de base de la organización de los servicios del Estado: elaboración por iniciativa de cada prefecto de un “proyecto territorial” adaptado a las características de cada departamento y propio para movilizar más eficazmente el conjunto de los servicios del Estado, establecimiento de “sistemas territoriales de información” (S.I.T.) gracias a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Esas opciones, acompañadas de una amplia reforma de las prefecturas, muestran una voluntad fuerte y saludable de fortificar el papel del Estado en los departamentos. Por lo tanto, el departamento sigue y seguirá siendo el nivel de base de la organización de los servicios del Estado.

De manera más global, la comisión reafirma que las autoridades locales deben disponer de interlocutores del Estado cualificados y competentes bajo la autoridad del prefecto en cada lugar en el que se encuentren responsabilidad local descentralizada y responsabilidad nacional desconcentrada.

Por lo tanto, la comisión desea una nueva etapa de desconcentración de las misiones del Estado en el nivel de los prefectos y los subprefectos.

Propuesta n.º 58: *Realizar una nueva etapa de desconcentración de las misiones del Estado en el nivel de los prefectos*

Paralelamente a ese fortalecimiento de la desconcentración, es conveniente confirmar que el prefecto es el único interlocutor para el Estado de los elegidos locales.

Por encima de los servicios que están tradicionalmente bajo la autoridad del prefecto, es conveniente que todo intento de crear un interlocutor de Estado distinto del prefecto, por ejemplo bajo la forma de director de una institución pública o de un grupo de interés público, pueda ser contrarrestado. Por otra parte, el prefecto podría, lógicamente, ver su autoridad reafirmada por las competencias que ejerce sobre jefes de servicios independientes de él: tesorero pagador general para la economía, director departamental del consumo, de la competencia y de la represión de los fraudes para el control de los mercados públicos, rector e inspector de academia para la programación de inversiones y todo lo que no depende estrictamente de la pedagogía.

La descentralización sólo puede alcanzar su plena medida si los elegidos locales encuentran a su nivel un solo interlocutor del Estado, el prefecto, que reúne bajo su autoridad la totalidad de los servicios desconcentrados y de las instituciones públicas del Estado.

Paralelamente, la comisión invita al Estado a examinar de nuevo la configuración de los servicios desconcentrados en función de las transferencias de competencias que propone, y esto puede eventualmente suponer la supresión de ciertos servicios y la reclasificación de sus personales. El Estado debe establecer un esquema de organización de sus servicios en función de las competencias ejercidas por las colectividades. Este esquema se podrá establecer a partir de propuestas de prefectos que adapten la organización de los servicios a las particularidades de sus departamentos.

Además, el prefecto debe poder disponer de poderes más amplios en la organización de los servicios desconcentrados (globalización de los créditos, incluso la posibilidad de adaptar el recorte de los distritos, así como el número de servicios desconcentrados según la naturaleza de las posibilidades), y en la gestión de los agentes del Estado en el nivel local (contratación, formación, mutación, formación y destino). Esto supone que se busquen un mayor intercambio entre ministerios y una mayor unidad de los cuerpos de los agentes desconcentrados del Estado.

Por otra parte, al tratarse del conjunto de los servicios desconcentrados del Estado, podría clarificarse la confusión unida a las denominaciones de esos servicios. Para una mejor identificación y distinción de los servicios del Estado y de los de la colectividad local, el calificativo “departamental” o “regional” se reservaría exclusivamente para los servicios de las colectividades. El nombre de servicios del Estado se referiría su dependencia de la prefectura de departamento o de región.

Propuesta n.º 59: *Reafirmar la autoridad del prefecto sobre el conjunto de los servicios desconcentrados del Estado para que las autoridades descentralizadas tengan un solo interlocutor del Estado*

B) La renovación de la organización territorial del Estado

Los diferentes servicios del Estado y de sus instituciones públicas tienen perímetros que se superponen y se mezclan, mientras se les pide a las colectividades territoriales un esfuerzo de racionalización en la materia.

Por lo tanto, es importante que se le apliquen al Estado los objetivos de legibilidad, simplificación y coherencia de los perímetros. Conviene que el Estado analice los mejores lugares de desconcentración departamental, regional e incluso interregional en función de las competencias ejercidas. Las asambleas locales podrían ser consultadas en ocasión de esta reflexión.

Propuesta n.º 60: *Las asambleas intermunicipales, departamentales y regionales son consultadas acerca de los nuevos recortes administrativos de la acción desconcentrada del Estado, así como sobre los “planes de localización” de los grandes servicios públicos y de las empresas públicas*

Para esos planes, el prefecto tendrá, o bien un poder de arbitraje para las decisiones desconcentradas cuando afecten a empresas o instituciones públicas, o bien un poder de suspensión y de propuesta para las decisiones tomadas en el nivel central.

Además, se debe buscar una coherencia entre los diferentes mapas administrativos con el fin de evitar las mezclas y superposiciones de perímetros. Es en ese marco donde se revisará, sin pensar forzosamente en supresiones, el mapa de los distritos cuya población es actualmente extremadamente variable sin que por ello tengan forzosamente una coherencia territorial cada uno.

Por otra parte, paralelamente al fomento de la interregionalidad y en coherencia con esta orientación, el Estado creará espacios interregionales. Esos espacios se podrán utilizar en primer lugar para hacer comunes los medios pesados de intervención, como ya es el caso actualmente con las zonas de defensa y seguridad civil. El escalón zonal, bajo reserva de beneficiarse de un fortalecimiento de sus medios, debe extender su competencia concretamente en los nuevos campos de intervención del Estado (formación e información en materia de inteligencia económica, desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación...).

Evidentemente, la pertinencia de tales circunscripciones puede afirmarse en el ejercicio eficaz de la programación o del acondicionamiento del territorio con la conducción de operaciones complejas (grandes infraestructuras, grandes proyectos) y para el peritaje económico que necesita el acondicionamiento de los grandes conjuntos geográficos en un marco europeo (Arco Atlántico, zona mediterránea...).

También pueden constituir el buen nivel para la conducción de operaciones complejas (grandes infraestructuras, grandes proyectos) y para la asistencia y el peritaje económico, técnico y jurídico que necesitan. A ese nivel, se puede establecer un nivel de coordinación, armonización y animación por iniciativa del Estado. Para este fin, se podrían desconcentrar medios que actualmente aún están localizados en la administración cen-

2. COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

tral. Esto supone también que el Estado determine la mejor configuración territorial de esos espacios.

Propuesta n.º 61: *Creación por parte del Estado de grandes espacios interregionales de programa del Estado*

De todas formas, el Estado y sus instituciones públicas nacionales deben armonizar sus organizaciones regionales.

Propuesta n.º 62: *Los mapas regionales de los servicios del Estado y de las instituciones públicas nacionales se deben armonizar*

La misma intención de un fortalecimiento de los medios del Estado se debe encontrar en el nivel regional. En efecto, las propuestas de la comisión apuntan a mejorar la cohesión regional. Por lo tanto, es necesario que a ese nivel haya un interlocutor regional, representante único del Estado como lo es el prefecto en el nivel departamental. Esto supone que el prefecto de región tenga un verdadero papel de impulso, de coordinación, de armonización y de animación. Con este fin es importante que esté descargado de esas tareas departamentales para ser el verdadero animador de los servicios regionales y el corresponsal de los programas interregionales. Además, la multiplicación de los contratos derivados del contrato de plan, la programación de los fondos europeos o el pilotaje de algunas operaciones complejas (grandes infraestructuras, directivas territoriales de acondicionamiento...) necesitan un fortalecimiento de la capacidad de peritaje en el nivel regional.

Propuesta n.º 63: *Hacer del prefecto de región el interlocutor único del Estado en el nivel regional, distinguirlo de los prefectos de los departamentos, cabezas de partido de región, y darle un papel de coordinación de los servicios del Estado en la región*

En la misma lógica de fortalecimiento de los medios del Estado, es conveniente reforzar el equipo del prefecto y permitirles al prefecto de la región y al del departamento apoyarse en un estado mayor reforzado. En ese marco, los subprefectos se verían confiar misiones regionales o departamentales, o incluso serían destinados a la prefectura conservando al mismo tiempo una responsabilidad sobre un territorio determinado. De esa forma, los subprefectos llegarían a ser más sistemáticamente los colaboradores de los prefectos, a cargo de proyectos o servicios específicos.

Propuesta n.º 64: *Confiarles sistemáticamente misiones departamentales o regionales a los subprefectos de distrito, colaboradores del prefecto*

La renovación del Estado supone también su adaptación al marco descentralizado y su capacidad para llevar a cabo, conjuntamente con las colectividades locales, una programación plurianual de sus acciones. El contrato de plan Estado-región responde a este objetivo y permite una coordinación eficaz entre las diferentes instituciones públicas: Estado, región, pero ahora también departamentos y grandes ciudades que están cada vez más asociadas a la negociación del contrato de plan.

En ese sentido, el contrato de plan permite la declinación al nivel regional de la política nacional de acondicionamiento del territorio y marca la aceptación de esta política, así adaptada localmente, por parte del conjunto de los socios públicos.

La programación de los fondos europeos no tiene el mismo éxito. Por el contrario, las complejidades de los circuitos y del procedimiento, la opacidad del dispositivo, y los medios de gestión muy insuficientes suponen un subconsumo de los créditos europeos que el Tribunal de Cuentas ha denunciado recientemente y vivamente en su informe anual. Se deben hacer los consecuentes progresos en la materia.

No se trata de poner en tela de juicio la unidad de nuestra organización territorial. En especial, no es pensable una negociación directa de las regiones con la comisión europea en ausencia del Estado. A fin de cuentas, incluso en los Estados federales donde las colectividades regionales negocian directamente con la comisión, una parte importante de los fondos europeos se gestiona de manera centralizada y por medio de programas horizontales dominados por el Estado. Además, la necesaria coherencia de un acondicionamiento del territorio concebido en el nivel nacional y sobre todo la responsabilidad, comprendida la financiera, del Estado frente a la Unión Europea no permiten que las colectividades territoriales sean los interlocutores únicos de la comisión.

Pero las colectividades locales pueden ciertamente asociarse mejor a la programación y a la realización de los fondos europeos. Es incluso una necesidad para asegurar el éxito de la integración europea, una verdadera cooperación entre el Estado y los actores descentralizados y garantizar así una presencia más efectiva del Estado en el territorio. Esta gestión es tanto más necesaria cuanto que las regiones tienen una competencia en materia de acondicionamiento del territorio que se debe tener en cuenta en la gestión de los fondos europeos.

Con ocasión de la nueva programación, 2000-2006, se realizarán medidas que constituyen otros tantos progresos en la asociación de las colectividades territoriales a la negociación y a la programación y, al mismo tiempo, en la posibilidad para las regiones de recibir una asignación más directa de los fondos europeos (subvención global). En especial, el comité de programación y los comités de seguimiento están ahora co-presididos por el prefecto de la región y por el Presidente del consejo regional.

Estas nuevas modalidades de gestión que asocian más estrechamente a las colectividades locales se deben generalizar. En especial, el Estado, en estrecha asociación con el consejo regional, debe reforzar su capacidad de animación con el fin de acompañar la realización de un proyecto y ayudar a la realización de operaciones para movilizar y consumir mejor los créditos europeos. Ésta podría ser una tarea prioritaria del subprefecto de distrito en su territorio. El papel del comité de programación y de los comités

2. COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

de seguimiento, ahora co-presididos, se debe ampliar a un seguimiento regular del consumo y de las peticiones de financiaciones a la comisión.

En ese contexto se debe fomentar el recurso a un guía. Y la información sobre los programas europeos, sobre las modalidades de subvención de los proyectos y sobre el consumo de los créditos debe ser objeto de una publicidad suficiente para garantizar la transparencia y la equidad entre el conjunto de los actores. Finalmente, los circuitos y los procedimientos deben ser imperativamente simplificados y en ningún caso deben ser más obligatorios o añadirse a las exigencias comunitarias en la materia.

Propuesta n.º 65: *Asociar mucho más estrechamente las colectividades territoriales a la negociación, a la programación y a la realización de los fondos europeos*

SEGUNDA PARTE
ASEGURAR LA CALIDAD
Y LA TRANSPARENCIA
DE LA DECISIÓN LOCAL

CAPÍTULO 1

EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ELEGIDOS

Toda la riqueza de la descentralización —acercar la decisión al ciudadano y aumentar su pertinencia— merece ser pensada de nuevo, a la luz de 20 años de práctica y en función de la emergencia de nuevos territorios y del aumento de las competencias de las colectividades.

Esta reflexión se impone en los barrios afectados de exclusión, así como en los demás espacios urbanos afectados por el individualismo, o los rurales amenazados de aislamiento.

El objetivo de la comisión consiste en buscar una mayor legibilidad del proceso de decisión y en hacer del municipio el lugar privilegiado del ejercicio de la democracia.

Acercar los elegidos a los ciudadanos es también permitir el acceso a las funciones electivas a una mayor paleta de candidatos: mujeres, jóvenes, empleados de la empresa privada, jefes de empresas... Para eso es indispensable definir un verdadero estatuto del elegido.

Finalmente, no hay democracia sin representatividad correcta de los electores y sin legibilidad de los modos de elección. Por eso la comisión hace propuestas de armonización del conjunto de los escrutinios electorales afectando a la vida local.

I. MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA LOCAL

A) Una mejor información a los habitantes

Para permitir que cada ciudadano ejerza sus derechos democráticos en todos los niveles es importante ayudarlo a conocer mejor las diferentes responsabilidades y competencias de cada uno.

Propuesta n.º 66: *Facilitar el acceso de los habitantes al conocimiento de las responsabilidades de cada colectividad, agrupación de colectividades y del Estado, así como del inventario del patrimonio público del municipio y de los servicios del territorio*

Por encima de la información es necesario que, en lugares específicos, los habitantes encuentren la formación y las explicaciones indispensables para la comprensión de la acción pública. Por ejemplo, responden a este objetivo las “casas de la ciudadanía” que disponen de acceso a Internet puesto a la disposición de los administrados y de las asociaciones locales.

Propuesta n.º 67: *Proporcionar a los habitantes, en lugares de proximidad, las explicaciones que les permitan comprender los procedimientos y las posibilidades de las iniciativas públicas*

La llegada de las nuevas técnicas de comunicación y de información es la ocasión de poner a disposición de los usuarios el conjunto de las informaciones legalmente difundibles así como las relativas a las etapas de la toma de decisión. El objetivo es obtener la máxima transparencia en la acción pública.

Propuesta n.º 68: *Generalizar el acceso a un cyberpoint público, instrumento de comunicación y de información*

En un barrio, el patrimonio les pertenece muchas veces a diferentes colectividades públicas, sin que se manifieste ninguna sinergia en su utilización. La consulta con los comités de barrio en las cuales participan representantes de las colectividades debe permitir asegurar una utilización óptima de ese patrimonio.

Propuesta n.º 69: *Facilitar la utilización del patrimonio público para permitirles la más amplia apertura posible a los habitantes de los barrios*

B) Una mayor implicación de los habitantes en el debate de proximidad

Más allá de la información y del conocimiento del funcionamiento de las colectividades territoriales, es indispensable permitir que todos los habitantes participen en el debate público, den su opinión sobre los temas que les afecten directamente, hagan propuestas para la vida de su barrio y se impliquen en la vida local.

Para eso se crean y se dotan de los medios necesarios para su funcionamiento consejos de desarrollo, comisiones extramunicipales y extraintermunicipales. Participan en esas instancias elegidos y personales de las colectividades territoriales. La animación se puede delegar en profesionales de la animación, incluso aunque estos no lleven directamente los proyectos afectados.

Propuesta n.º 70: *Crear, dentro de los municipios, estructuras de proximidad de información, de debate, de intercambios, de seguimiento sobre los proyectos que afecten a los habitantes*

Creación del consejo de barrio

En cuanto el municipio alcanza una población de 10 a 20.000 habitantes, según los casos, se deben crear estructuras nuevas.

Propuesta n.º 71: *Crear, en las ciudades de más de 20.000 habitantes, alcaldías o “consejos de barrios”; fomentar este dispositivo en las demás ciudades*

Esta propuesta va a la par con la revalorización del papel de los elegidos, en especial los que no tienen mandatos ejecutivos, como los consejeros municipales. Se les deben confiar expedientes (contrato de ciudad, contratos locales de seguridad) y responsabilidades asignadas en el marco de los consejos de barrio, con el fin de que estén en condiciones de intervenir en el barrio, de responder a los azares de la vida cotidiana en unión inmediata con los servicios municipales.

Propuesta n.º 72: *Valorizar el papel de los elegidos de proximidad confiándoles responsabilidades en los barrios (alcaldías, consejos de barrios, estructuras de proximidad) y, en lo que concierne a París, Lyon y Marsella, reforzar los poderes de los consejos de distrito*

La constitución de los consejos de distrito debe permitir la asociación de los habitantes más implicados o interesados en la vida local.

Propuesta n.º 73: *Los miembros de los consejos de barrio son designados por el consejo municipal sobre listas que asocian a representantes de las asociaciones y habitantes reconocidos por su compromiso y voluntarios*

Los consejos de barrio tienen derecho de información, de opinión, de recurso de la colectividad. El consejero municipal y el representante de los servicios de la ciudad tendrán un papel determinante, ya que, en efecto, la vida del barrio necesita una proximidad de servicios operacionales y plazos breves de intervención.

Propuesta n.º 74: *Atribuir financiaciones desconcentradas y poner equipos técnicos de proximidad bajo la responsabilidad del elegido local, designado por el alcalde, en unión con el consejo de barrio*

Derechos para los voluntarios

Por otra parte, para los ciudadanos que deseen introducirse fuertemente en la vida local, en especial los designados por sus organizaciones profesionales, sindicales o asociativas para estar dentro de instancias consultivas, se podría tomar tiempo sobre su tiempo profesional. Como los elegidos o los representantes sindicales, deben poder gozar de créditos de horas, de derechos y de protección.

Propuesta n.º 75: *Abrir la posibilidad de “créditos-tiempo” concedidos al ciudadano introducido concretamente en esas estructuras de proximidad, sobre el modelo de los permisos de representación sindical o electiva*

Paralelamente, se debe consolidar el reconocimiento del trabajo asociativo. El trabajo de los elegidos locales debe llevarse a cabo en colaboración con las asociaciones locales, mejoradas en su acción.

Propuesta n.º 76: *Poner en práctica una financiación plurianual de las asociaciones con el fin de que sus misiones y los empleos correspondientes, concretamente los creados conforme al dispositivo “empleos - jóvenes”, estén asegurados.*

Reconocimiento del papel de los usuarios

Frente a la maestría de obra hay que darle un lugar a la “maestría de uso”. Se debe poder escuchar el punto de vista de los usuarios. Cada colectividad vela para que los habitantes, directamente o por medio de sindicatos o de asociaciones, estén representados en las instancias de concertación, por ejemplo las amistosas de inquilinos en las conferencias municipales o intermunicipales.

Propuesta n.º 77: *Reconocer el papel institucional de las instancias participativas de los habitantes, por ejemplo las amistosas de inquilinos, en las estructuras oficiales*

C) La concertación sobre los proyectos de interés general

Las nociones de participación de los habitantes, de utilidad pública, de los plazos necesarios para la participación, merecen ser revisadas con el tamiz de la descentralización. A cada proyecto local que implique a un gran número de habitantes le corresponde un esquema de concertación. Este esquema dependerá de la importancia del proyecto. Para pequeños proyectos de barrio bastan las estructuras de proximidad o los consejos de

1. EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ELEGIDOS

barrio. Para proyectos más importantes se debe establecer un procedimiento flexible que implique al máximo de personas. Finalmente, los grandes proyectos de infraestructura, que supongan o no expropiaciones, son objeto de un procedimiento de investigación de utilidad pública renovada.

La concertación no debe ni impedir la acción ni constituir un procedimiento de coartada: debe hacerse en el momento oportuno, y no cuando el proyecto ya está muy avanzado y las modificaciones pensables sólo son marginales.

Por eso, en lo que concierne a los proyectos más importantes, las preconizaciones hechas en el informe¹ del Consejo de Estado, presentado por la señora Questiaux, sobre “la utilidad pública hoy”, se deben realizar. Esto se traduce por:

- Una adaptación y una armonización de los documentos técnicos más arriba de los proyectos que permitan una accesibilidad y una legibilidad mayores de los expedientes en investigación.
- Una cita inicial de concertación.
- Un mayor lugar de las colectividades territoriales en una “declaración de utilidad pública” renovada.
- Un sistema de encuesta y de autorización de trabajos simplificado y modernizado; esto pasa especialmente por la renovación del cuerpo de comisarios investigadores, la modificación de sus funciones y el establecimiento de una carta deontológica de la encuesta.
- Una extensión de las misiones y de los medios de la comisión nacional del debate público.

Propuesta n.º 78: *Modernizar la encuesta de utilidad pública realizando las propuestas del informe del Consejo de Estado*

Para los proyectos que no necesitan encuestas de utilidad pública se deben preservar los grandes principios de la concertación.

La encuesta pública debe ser absolutamente indiscutible y lo más clara posible, con el fin de que los habitantes midan las posibilidades y puedan examinar efectivamente las elecciones desde la parte de arriba del procedimiento.

Asimismo, los elegidos deberían poder crear comités consultivos, sobre un proyecto dado, compuestos por voluntarios, para aconsejar a los que deciden sobre las preocupaciones de los habitantes.

El desarrollo de esas gestiones de escucha y de concertación permitirá fortalecer la legitimidad y la eficacia de los elegidos territoriales acercándolos a los habitantes al per-

¹ Informe del Consejo de Estado, “La utilidad pública hoy”. Documentación Francesa, 1999.

mitirles intervenir rápidamente en la vida cotidiana en unión estrecha con las asociaciones.

Propuesta n.º 79: *Crear comités consultivos para la realización de proyectos importantes pero que no necesitan el procedimiento complejo de la información pública*

II. MODERNIZAR LA VIDA POLÍTICA LOCAL

A) La ampliación de las reglas del no cúmulo de mandatos

Es indispensable limitar al máximo el cúmulo de mandatos con el fin de:

- asegurar una mayor presencia de los elegidos en el terreno y en las estructuras de trabajo,
- aumentar el número de ciudadanos que ejerzan un mandato de elegido,
- permitir una mayor rotación democrática,
- evitar la profesionalización de los elegidos.

Los franceses son claros a ese respecto: 3 franceses de cada 5 prefieren que su alcalde no sea diputado o senador con el fin de que esté más disponible y se ocupe más de los asuntos del municipio (Encuesta SOFRES, agosto de 2000).

Desde el mes de abril de 2000, dos textos precisan las incompatibilidades entre mandatos electorales (la Ley orgánica n.º 2000-294, de 5 de abril de 2000, relativa a las incompatibilidades entre mandatos electorales, y la Ley n.º 2000-295, relativa a la limitación del cúmulo de mandatos electorales y de las funciones electivas y a sus condiciones de ejercicio). En la continuidad de esos dos textos y conforme al proyecto de ley orgánica, tal que lo presentó en su origen el Gobierno, quedan por armonizar las reglas referentes a los cúmulos entre funciones parlamentarias y ejecutivos locales.

Propuesta n.º 80: *Ampliar las reglas del no cúmulo de mandatos*

En el mismo espíritu, se debe limitar el cúmulo entre un mandato de elegido y una función dentro de la administración del Estado o de una colectividad territorial. Por ejemplo, no debe ser posible ser director general de los servicios de una ciudad y elegido dentro de la intermunicipalidad que incluye a esa ciudad. También sería deseable no acumular más allá de un mandato, una función pública de autoridad y un mandato ejecutivo. Ya hay textos que precisan las reglas a respetar; conviene, por lo tanto, modernizarlos.

Propuesta n.º 81: *Modernizar los textos limitando los cúmulos entre función pública de autoridad y mandato ejecutivo*

B) La simplificación y la armonización de los modos de escrutinio

En el marco de la modernización de la vida política y, concretamente, en la lógica de la última reforma constitucional que instauraba el quinquenio para la elección presidencial, es indispensable armonizar las duraciones de los mandatos y mejorar la representación de las poblaciones afectadas, en términos de sexo, origen, actividad profesional, edad. Así, la paridad es ya un objetivo a alcanzar y se deben favorecer los escrutinios que la permitan.

Asimismo, para mejorar la percepción de las instituciones políticas por parte de los electores y, por lo tanto, su participación, se debe considerar un mismo tipo de votación para las elecciones locales, votación que permite despejar una mayoría clara y, al mismo tiempo, asegurar la paridad y la igualdad ante el sufragio. El modo de votación municipal que responde a esos objetivos y que ha dado buenos resultados se podría utilizar para la intermunicipalidad, el departamento y la región.

Más allá, será igualmente necesario mejorar la coherencia entre esas votaciones territoriales y el modo de elección de los senadores. En efecto, si el Senado asegura teóricamente la representación en el nivel nacional de las colectividades territoriales, es entonces indispensable modificar el modo de elección de los senadores, actualmente elegidos en el segundo grado por los elegidos locales, consejeros municipales, generales y regionales, para nueve años, renovables por tercios. *La comisión se ha pronunciado por una primera modificación: la reducción de la duración del mandato de nueve a seis años.* Al tratarse del modo de renovación, una mayoría de los miembros de la comisión se ha pronunciado a favor de una elección en una sola vez, tras las elecciones municipales; los demás han preferido una renovación por partes.

Propuesta n.º 82: *Asegurar la renovación total de los senadores cada seis años a partir del mes de septiembre siguiente a la votación municipal de marzo*

Propuesta n.º 82 bis: *Reducir el mandato de los senadores a seis años, con renovación del Senado por fracción*

C) La ampliación del derecho de voto a los habitantes de nacionalidad extranjera

La cuestión del derecho de voto de los extranjeros forma parte del debate público desde hace varios años. La política de integración a la cual está adherida Francia puede lle-

var a ofrecer la posibilidad, al conjunto de personas mayores que vivan en un territorio, de dar su opinión sobre el futuro de su lugar de vida cotidiana. Puede parecer justificado que todos los habitantes de nacionalidad extranjera que vivan en un municipio desde hace un cierto tiempo, y cuyos hijos, por otra parte, son muchas veces franceses, puedan elegir a los que van a representarlos localmente y, en caso necesario, que puedan ser elegidos ellos mismos. Las condiciones de la extensión del sufragio universal deberán naturalmente precisarse, pero es posible ampliar a todos los extranjeros el derecho de voto y de elegibilidad otorgado a los de origen comunitario para las elecciones municipales.

La comisión, en su mayoría, ha optado por esta ampliación del derecho de voto, rechazada por algunos de sus miembros.

Propuesta n.º 83: *Instaurar el derecho de voto y de elegibilidad de los extranjeros en las elecciones municipales, en las mismas condiciones que para los de origen comunitario*

Propuesta n.º 83 bis: *Conservar el statu quo sobre el derecho de voto y de elegibilidad de los extranjeros en las elecciones municipales*

III. DEMOCRATIZAR EL ACCESO A LAS FUNCIONES ELECTIVAS

El estatuto del elegido, pensado desde las primeras leyes de la descentralización como un pilar indispensable para su realización, se inscribe hoy día como una exigencia democrática: todo ciudadano debe poder ser candidato a una elección política. Actualmente, las asambleas elegidas no son a imagen de la sociedad. Mujeres, jóvenes, urbanos, empleados de la empresa privada y, con algunas excepciones, profesiones independientes están subrepresentados, mientras que los funcionarios y jubilados están sobrerrepresentados.

La evolución del estatuto del elegido debe afectar al conjunto de los 512.324 elegidos locales y no sólo a los elegidos que tienen un poder ejecutivo. No se trata de profesionalizar la vida política, sino de darles a más ciudadanos los medios materiales y financieros de ejercer un mandato de elegido para que puedan vivir sin perjudicar su vida personal y conservar su independencia de pensamiento y acción.

Gozar de seguridad material y profesional, de una formación y de una clarificación de su estatuto jurídico y de sus responsabilidades son condiciones indispensables para conservar un tejido electivo diversificado y a imagen de la sociedad. La riqueza y la vitalidad de nuestra democracia dependen de eso.

A) Un verdadero estatuto del elegido

Los franceses lo piden, las competencias requeridas y la complejidad de los temas tratados lo exigen: el elegido local, alcalde o adjunto, debe poder dedicarse a su colectividad a tiempo completo.

Así pues, el 77% de los franceses prefieren, para un alcalde de ciudad mediana o de gran ciudad, que se dedique a tiempo completo a su mandato y sea remunerado como tal (Encuesta SORES, agosto de 2000)

Para instaurar una verdadera democracia local, es decir, permitir que todos accedan a las funciones electivas, hay que salir de la hipocresía actual y dotar a los elegidos de un verdadero estatuto. Aunque nuestro país no ha querido abordar la cuestión de la financiación de la vida pública durante demasiado tiempo, hoy día hay que cerrar ese debate dándoles a los ciudadanos los medios de acceder a las funciones públicas, cualesquiera que sean sus orígenes sociales y profesionales.

Ya no es pensable que la vida pública local se les confíe esencialmente a los jubilados y funcionarios, hombres en su gran mayoría.

Concretamente, es posible darles un marco estatutario y salarial a los elegidos territoriales como es el caso de los parlamentarios. Los elegidos afectados (alcaldes y principales adjuntos) gozarían de contratos de duración determinada y de una remuneración fija en función de su mandato. Los elegidos podrían así cotizar en una caja de jubilación y dispondrían de una cobertura social.

Propuesta n.º 84: *Crear, para los presidentes de consejo regional, de consejo general, los alcaldes y sus principales adjuntos, un estatuto de agente cívico territorial, a sueldo de su colectividad*

Propuesta n.º 85: *Autorizar a los municipios a pagar, siguiendo un baremo estricto, a los agentes cívicos territoriales, una remuneración que les permita prestar un servicio permanente*

B) Elegidos territoriales dotados de medios suficientes para el pleno ejercicio de su mandato

Garantizarles a los elegidos territoriales la disponibilidad en tiempo y la adquisición de las competencias necesarias

Los elegidos que conserven su actividad profesional deben poder disponer sin dificultades de tiempo para participar en las diferentes reuniones. El marco reglamentario actual debe mejorarse, concretamente para los pequeños municipios, y se debe aplicar sin perjuicio para las personas.

Propuesta n.º 86: *Garantizar a los elegidos la aplicación real de los créditos de horas y de las autorizaciones de ausencia, y el mantenimiento de los derechos en materia de antigüedad y de vacaciones pagadas*

El trabajo de los elegidos de los pequeños municipios, es decir, casi 32.000 sobre 36.000, se subestima muchas veces. Sus actividades y sus responsabilidades no son proporcionales al número de sus administrados. Por eso, la comisión considera necesario subir el total de los créditos de horas de 47 h. por trimestre a 105 h. por trimestre para los alcaldes de municipios de menos de 10.000 habitantes, y de 20 h. por trimestre a 47 h. por trimestre para los alcaldes adjuntos de esos municipios. Los consejeros municipales de municipios de menos de 3.500 habitantes deben gozar de un crédito de horas de 5 h. por trimestre.

Propuesta n.º 87: *Considerar un aumento de los créditos de horas atribuidos a los elegidos de los municipios de menos de 10.000 habitantes*

La oposición debe poder participar y dar su opinión sobre el conjunto de los temas, y disponer de mejor información y de medios materiales. También sería deseable que la oposición pudiera disponer de un presupuesto.

Propuesta n.º 88: *Velar por el respeto de la realización de los derechos de los elegidos de la oposición*

Con el fin de no penalizar a una pequeña empresa en la que uno de sus empleados es elegido local, se podrá considerar una indemnización para la empresa para compensar las ausencias legales.

Propuesta n.º 89: *Asegurar la compensación de las empresas por las ausencias legales de sus empleados elegidos territoriales*

Sea cual sea el tamaño de la colectividad territorial, el acceso de los elegidos a formaciones debe ser posible. El sistema actual, basado en un porcentaje de dietas de función, penaliza a los pequeños y medianos municipios. Para remediarlo se podría considerar una mutualización de los créditos dentro de las estructuras intermunicipales. 

Propuesta n.º 90: *Desarrollar el acceso a la formación de todos los elegidos por medio de la mutualización de los créditos dentro de las intermunicipalidades*

Garantizarles a los elegidos medios financieros que les permitan el ejercicio de su mandato

En lo que se refiere a los elegidos que no gozaran del estatuto de agente cívico, las condiciones materiales de vida no deben disuadir a los potenciales candidatos. Los elegidos deben tener también la posibilidad de abandonar parcialmente su actividad profesional sin perjuicio grave, tanto en su carrera como en la perspectiva de la jubilación.

De manera general, los franceses conocen mal los niveles de remuneración de sus elegidos. Así, a la pregunta “el nivel de la dieta pagada a los elegidos por su mandato es muy bueno o bastante bueno”, el 32% responden que no lo saben. Y aunque el 52% de los que saben responden positivamente, son en realidad muy pocos los que dan una respuesta correcta (Encuesta SOFRES agosto de 2000).

Por encima de esta constatación general, que devuelve al debate sobre la financiación de la vida política y, más globalmente, a la relación con el dinero en la sociedad francesa, es indispensable el mantenimiento del nivel de vida de los elegidos. Porque, ¿cómo pedirle a un ciudadano que se compromete en la vida política local que abandone una remuneración, un régimen de jubilación o una cobertura social, **que ha construido durante su vida profesional**, por un sistema que la mayoría de las veces es mucho menos ventajoso?

Propuesta n.º 91: *Revalorizar las dietas pagadas a los alcaldes adjuntos*

Propuesta n.º 92: *Garantizar la continuidad de la cobertura social de las personas que acceden a funciones electivas*

Propuesta n.º 93: *Mantener los derechos a la jubilación de los elegidos*

Es también deseable que el conjunto de los elegidos tenga los medios necesarios para hacer frente a los gastos corrientes: desplazamientos, gastos de guardería de los niños. ¿Cómo persuadir a jóvenes padres modestos para que se comprometan en la vida pública si, por ejemplo, los gastos de guardería de sus hijos, imputables a actividades públicas, no le son sufragados?

Propuesta n.º 94: *Permitir que los municipios les reembolsen a los consejeros municipales, no indemnizados, ciertos gastos que resultan de sus actividades públicas, como los gastos de guardería de niños*

C) La vuelta a la vida profesional

La dificultad para volver a encontrar empleo tras haber ejercido uno o varios mandatos electivos se traduce muy directamente en la composición del cuerpo electoral: los funcionarios y las personas que no ejercen o no ejercen ya una actividad profesional están subrepresentados y algunos elegidos están tentados por una profesionalización de su actividad. Por otra parte, no está valorada actualmente la experiencia adquirida como elegido que dispone de un poder ejecutivo.

Facilitar la vuelta a la vida profesional es una de las condiciones de la democratización de la vida política. Los elegidos deben poder disponer del tiempo necesario para volver a encontrar una actividad profesional y esta actividad debe tener en cuenta las competencias adquiridas.

A falta de tales garantías, son muchos los empleados o los independientes que se niegan a comprometerse en la vida pública. Asimismo, es indispensable que los desarrollos de carrera no se bloqueen durante el ejercicio del mandato y que se tomen disposiciones en ese sentido para la reintegración.

Los franceses son sensibles a este aspecto de las cosas. Por ejemplo, el 79% de los franceses son favorables a un permiso electivo. (Encuesta SOFRES, agosto de 2000)

Propuesta n.º 95: *Crear un “permiso electivo” idéntico al “permiso de paternidad”*

Propuesta n.º 96: *Validar la experiencia adquirida durante el ejercicio de mandatos ejecutivos en el marco de los terceros concursos de las funciones públicas*

Propuesta n.º 97: *Pagar dietas a los elegidos durante seis meses después de la pérdida del mandato en caso de no reintegración o no vuelta a un empleo*

D) La clarificación de la responsabilidad de los elegidos y de los riesgos corridos

Frecuencia de la duda personal de los elegidos

Los elegidos locales reivindican la responsabilidad plena y entera de sus actos. Pero esta responsabilidad no podría ejercerse de manera confusa sin riesgo para la democracia, mientras que los exámenes de los elegidos están muy mediatizados. Resulta de esos una constatación de “penalización” creciente de la acción pública así como un sentimiento de desánimo de los elegidos, que a veces hace temer una crisis de vocaciones. El núme-

1. EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ELEGIDOS

ro mismo de dudas de los elegidos locales es controvertido. El establecimiento de un instrumento estadístico permitiría ciertamente evitar el sentimiento de una penalización generalizada de la vida pública.

Progresos en la definición de los delitos no intencionados

La comisión para el futuro de la descentralización constata que se ha operado una clarificación por medio de la Ley del 10 de julio de 2000 que ha precisado la definición de los delitos no intencionados. Este texto, surgido de una propuesta de ley senatorial, permitirá en el futuro distinguir mejor, en el caso de faltas no intencionadas, las hipótesis en las cuales se puede poner en duda la responsabilidad penal de la colectividad, de aquellas en las que, teniendo en cuenta la violación manifiesta de una obligación de prudencia y seguridad, puede ser puesta en duda la responsabilidad personal del elegido.

No obstante es forzoso constatar que este texto suscita temores en cuanto a su aplicación, concretamente de las víctimas. En ese sentido convendría que el Ministro de Justicia le presente al Parlamento un balance de su aplicación cada dos años.

Propuesta n.º 98: *Presentarle al Parlamento un balance bianual de aplicación de la Ley de 10 de julio de 2000 sobre la responsabilidad penal de los elegidos*

Actuar sobre las causas más frecuentes de la duda penal

Para clarificar el ejercicio de la responsabilidad de los elegidos hay que actuar sobre varias causas, concretamente sobre la ausencia de medios jurídicos puestos a su disposición.

En ese sentido se han hecho varias propuestas en la parte dedicada a los controles. No obstante, conviene presentar aquí la propuesta siguiente: sin poner en duda el poder de policía *general* del alcalde, sería aberrante que en los campos en los que el municipio ha traspasado sus competencias a una intermunicipalidad, continúe su poder de policía especial cuando ya no tiene la facultad de ejercerla. En efecto, el ejercicio de esta policía necesita un fuerte tecnicismo directamente relacionado con el ejercicio de la propia competencia. El sector del medio ambiente ofrece en especial ejemplos flagrantes de la inadaptación de la actual distribución de poderes.

Propuesta n.º 99: *Darle a la intermunicipalidad los poderes de policía especial desde el momento en que hay traspaso de la competencia correspondiente (agua...)*

Las dificultades unidas a la complejidad del Derecho aplicable a las colectividades territoriales son indudables. Y el gran número de infracciones penales aplicables a las colectividades constituye otro factor de dificultad para las colectividades que disponen de medios insuficientes. Las disposiciones del código de los mercados aparecen a este respecto especialmente complejas y la comisión sólo puede recomendarle al gobierno que ponga en práctica las propuestas del informe de M. Massot, sobre la responsabilidad penal de los que deciden, sancionando las faltas menos graves por medio de simples multas y ya no por medio de penas correccionales.

Propuesta n.º 100: *Volver a definir la jerarquía de las sanciones previstas por el código de los mercados públicos*

Con el fin de garantizarles a los elegidos la aplicación de esas medidas de seguridad, es indispensable que éstas figuren en el código de las colectividades territoriales y, en caso necesario, en el código del trabajo.

Propuesta n.º 101: *Integrar las disposiciones relativas al estatuto del elegido en el código de las colectividades territoriales y en el código del trabajo*

11/11/11

5

CAPÍTULO 2
CALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA
DE LOS ACTOS DE LAS COLECTIVIDADES
TERRITORIALES

La descentralización ha operado un amplio traspaso de poder a favor de las colectividades territoriales suprimiendo tutelas administrativas y financieras, traspasando el poder ejecutivo a los presidentes del consejo general y regional y, sobre todo, competencias a favor del conjunto de las colectividades. Este aumento de poder es continuo desde 1982 gracias a disposiciones legislativas sucesivas y a iniciativas tomadas por los elegidos para hacer frente a situaciones de crisis. El dominio por parte de los elegidos de sus nuevas responsabilidades, la calidad del trabajo efectuado por los funcionarios territoriales y el aumento en potencia de esta función pública gracias al estatuto de 1984, han permitido que esas competencias estén plenamente asumidas a satisfacción de los usuarios.

De todas formas, en relación con las administraciones centrales que ejercían entonces esas competencias, las colectividades locales no tenían a su disposición en 1982-1983 sino muy pocos medios jurídicos y de apoyo. En especial, el Gobierno disponía de la facultad de recurrir al Consejo de Estado para toda cuestión de Derecho y los diferentes ministerios estaban dotados de cuerpos de inspección interna o podían apelar a una de las inspecciones generales (finanzas, administración, asuntos sociales).

Hoy día, muchos elegidos locales, concretamente en los pequeños municipios, se quejan todavía de que les faltan consejos previos en materia jurídica, financiera o técnica en relación con las múltiples decisiones que tienen que tomar en campos extremadamente variados de la gestión cotidiana de su colectividad. Se citan la complejidad y la falta de medios como la razón de esas crisis de vocación cuando se acercan las consultas electorales.

Paralelamente, se prefiere muchas veces la acción penal a una acción ante un tribunal administrativo considerado menos eficaz y más lento. El informe presentado por M. Albertini en la Oficina parlamentaria de evaluación de la legislación ha subrayado la plétora y la ausencia de coherencia de los textos que les han abierto la acción pública a las asociaciones. De hecho, la acción de ciertas colectividades puede estar entorpecida por procedimientos manifiestamente abusivos por parte de asociaciones creadas a veces con ese único fin. En el sentido preconizado por el informe anual 1999 del Consejo de Estado, convendría volver a estudiar la cuestión de la acción civil de las asociaciones.

Por lo tanto, la comisión considera indispensable que la seguridad jurídica de los actos de las colectividades locales esté mejor garantizada. Ese es el único camino para evitar una penalización a ultranza de la vida pública. El equilibrio entre la plena responsabilidad del elegido, unido al principio de libre administración, y la certeza de seguridad jurídica es difícil de encontrar. La comisión ha rechazado todas las soluciones de control previo, que sería una nueva forma de tutela. En ese sentido, la certificación de los actos de las colectividades territoriales parece especialmente difícil de poner en práctica. La comisión prefiere optar por un fortalecimiento de los consejos de los que pueden gozar las colectividades territoriales; concretamente en el marco del control de legalidad ejercido por el prefecto y el examen de gestión de las cámaras regionales.

Por lo tanto, la comisión desea que la seguridad jurídica de los actos, y por la misma razón la de los elegidos, sea fortalecida por todos los medios. Este principio de seguridad jurídica debe inspirar el conjunto de las disposiciones legislativas y reglamentarias, concretamente penales, que afectan a las colectividades territoriales.

Propuesta n.º 102: *Garantizar la seguridad jurídica de los actos de las colectividades territoriales*

I. REFORZAR LOS MEDIOS JURÍDICOS DE LAS COLECTIVIDADES

A) El desarrollo de la función de consejo

El cambio de naturaleza y la ampliación de la acción de las colectividades territoriales han desembocado en un aumento considerable de las obligaciones de gestión. Además de la abundancia de textos legales y reglamentarios que registran sus acciones, y de las normas técnicas que las delimitan, las colectividades tienen concretamente que respetar un gran número de obligaciones destinadas a asegurar la publicidad y la transparencia de su gestión. A este respecto citaremos las informaciones comunicadas con motivo del debate sobre las orientaciones presupuestarias, la puesta a disposición del público de datos financieros, económicos y sociales, sintéticos y comparativos, los informes sobre las delegaciones de servicios públicos, concretamente en materia de agua, saneamiento, tratamiento de desechos y de transportes colectivos.

Así pues, los gestores locales se enfrentan a la necesidad de desarrollar el control interno de su gestión, aunque sólo sea para disponer ellos mismos de una información más fiable y más inmediata sobre los servicios públicos locales, concretamente sobre los organismos satélites que realizan su política: sociedades locales de economía mixta y delegados de servicio público.

Frente a esta evolución, numerosas colectividades territoriales han tomado conciencia del interés de disponer de su propio peritaje. No obstante, a diferencia de las empresas para las cuales el análisis financiero ha dado lugar a métodos contrastados y reconocidos, el análisis de las cuentas y de las gestiones de las colectividades locales presenta

2. CALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS ACTOS DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

caracteres específicos. En efecto, las reglas de la contabilidad pública, que se aplican a las colectividades, siguen estando tradicional y fundamentalmente concebidas para permitir el control de la regularidad de la ejecución de un presupuesto. Desde ese momento, el control interno se enfrenta a esas reglas que aparecen poco adaptadas a una perspectiva dinámica de la gestión pública. De todas formas, la entrada en vigor progresiva desde 1997 de las reglas de contabilidad “M14” constituye un progreso al ajustar las reglas contables a las del plan contable general aplicable a las empresas desde 1982.

Asimismo, se ha definido un gran número de ratios financieras con el fin de poder apreciar y comparar la situación financiera de las colectividades. Este dispositivo contable ha permitido modernizar la gestión de las colectividades locales y se debe procurar extenderlo a los departamentos (“M52”) y a las regiones (“M71”). A partir de 2001, la “M52” se experimentará en 17 departamentos. Sería conveniente acelerar la puesta a punto definitiva y la experimentación de la “M71”.

En materia jurídica, las dificultades a las que se enfrentan las colectividades territoriales son especialmente importantes y probablemente superiores a las que sufren las empresas. En efecto, las colectividades locales deben dominar el Derecho público y, a la vez, las consecuencias del Derecho europeo y hacer frente al lugar creciente del Derecho privado en los campos industriales y comerciales y en los montajes de operaciones complejas (urbanismo, intervenciones económicas, concesiones).

Por lo tanto, la complejidad del entorno jurídico y financiero refuerza la necesidad de concertación y de consejo con el fin de que la acción local pueda ejercerse en las mejores condiciones de seguridad jurídica.

Pero sólo las colectividades más importantes pueden constituir los servicios jurídicos y de control interno eficaces. En ese campo, como por otra parte para el ejercicio de las competencias técnicas, la solución más apropiada es la cooperación intermunicipal.

B) La comunidad de los medios de asistencia

Es fuerte la demanda de las colectividades territoriales de poder recurrir a instancias de consejo autónomas para que les asistan en el ejercicio de sus misiones.

A este respecto, hay que recordar la acción realizada por las asociaciones de elegidos locales, especialmente por la asociación de alcaldes de Francia que aporta su ayuda a los pequeños municipios que no disponen de medios suficientes para asumir solos el establecimiento de un control interno.

Por otra parte, hay que recordar que la Ley de 2 de marzo de 1982 había previsto que el departamento pudiera crear, con municipios e instituciones públicas intermunicipales, una institución pública llamada agencia departamental. Esas agencias, encargadas de aportar una asistencia de orden técnico, jurídico o financiero, apenas han tenido éxito hasta ahora, por culpa del temor a ver nacer una nueva forma de tutela.

Una de las soluciones más sencillas es incitar a las intermunicipalidades a desempeñar ese papel de asistencia jurídica, técnica o financiera. Esta solución presenta la ventaja de no crear una nueva estructura ni de generar un riesgo de tutela de una colectividad

sobre otra. Supone una adaptación jurídica para permitir que una estructura intermunicipal, por encima del ejercicio de competencias traspasadas por los municipios, sea una instancia de asistencia y consejo comprendidas las competencias conservadas por los municipios. Actualmente, el Derecho y la jurisprudencia no permiten que las intermunicipalidades desempeñen ese papel de consejo por cuenta de sus miembros. Ahora bien, el riesgo de distorsión de competencia es limitado puesto que esas actividades no están en el campo competitivo, sino que dependen de la responsabilidad de los municipios. Además, la intermunicipalidad podrá recurrir a consejos externos. Teniendo en cuenta las reglas en vigor, es necesaria una disposición legislativa para permitirles a los municipios ser una instancia de comunidad de medios.

Propuesta n.º 103: *Permitir que las intermunicipalidades aseguren la asistencia y el servicio jurídico de sus municipios miembros*

En el mismo espíritu, la comisión recuerda el interés de una propuesta, ya formulada por el presidente de la asamblea de presidentes de consejos generales, de abrirles a las colectividades la posibilidad de disponer de servicios de inspección, como el Estado.

A este respecto hay dos soluciones a considerar. La primera consistiría en crear un cuerpo de inspección específica de las colectividades territoriales. Esta solución presenta ciertamente la ventaja de la autonomía, pero plantea la cuestión de su integración. En efecto, es difícil reunir en una institución pública al conjunto de las colectividades locales (más de 50.000 personas morales), de asegurar su representación y de obligarles a participar en la gestión y en la financiación.

La segunda solución consiste en darles a las inspecciones generales la vocación de estar al servicio de las colectividades territoriales. Hoy día, esta posibilidad ya está abierta pero se utiliza poco.

Teniendo en cuenta la imbricación de las intervenciones del Estado y de las colectividades, sería conveniente afirmarla con más claridad y tomar un cierto número de disposiciones que faciliten su realización, por ejemplo, abrir el acceso de las inspecciones generales a los administradores territoriales, **comprendiendo desde el principio de la carrera a la salida de la escuela de administradores**. Esta solución facilitaría la formación de inspectores con un mejor conocimiento de las colectividades territoriales.

También sería conveniente garantizar la independencia de esas inspecciones sustrayéndolas a la autoridad de su ministro cuando ejecuten una misión al servicio de una colectividad territorial. *Naturalmente, el informe se le remitiría al ejecutivo de la colectividad que mandarían la misión de inspección y no al ministro.*

Propuesta n.º 104: *Darles a las inspecciones generales la misión de consejo de las colectividades territoriales*

Propuesta n.º 105: *Abrir más ampliamente los cuerpos generales de inspección a los administradores territoriales*

C) La extensión de las posibilidades de consejo externo

Por otra parte, las colectividades deben poder gozar de manera más fácil de consejo externo.

Por esa razón, el papel que ya desempeñan los servicios del Estado, su mejor movilización y su organización en polos de competencias interministeriales en el nivel local deberían reforzar la misión de consejo que ejerce el prefecto, previamente al control de legalidad. La constitución de polos interregionales especializados en peritaje del Estado debería mejorar más la calidad y la eficiencia.

Pero por encima de ellos, es forzoso constatar que la descentralización les ha dado poderes importantes a las colectividades sin no obstante cuidar de darles medios equivalentes a los del Estado. En especial, en el ámbito de la elaboración de textos, el gobierno puede apoyarse útilmente en el peritaje del Consejo de Estado.

De forma paralela, las colectividades locales deberían tener la posibilidad de disponer de la opinión de los tribunales administrativos para sus actos más importantes. Evidentemente esta posibilidad debería estar estrictamente encuadrada con el fin de evitar aumentar más aún el atasco del juez administrativo. Pero parece aberrante, teniendo en cuenta la importancia de ciertos actos de las colectividades territoriales y de sus instituciones públicas, que las autoridades locales estén privadas de una ayuda y de una garantía de la que sólo continuarían disponiendo las administraciones centrales del Estado y sus servicios des-concentrados a pesar de que sus poderes se han reducido fuertemente.

Propuesta n.º 106: *Darles la posibilidad a las colectividades territoriales de disponer de la opinión del tribunal administrativo para sus actos más importantes*

D) La simplificación de los procedimientos

Finalmente, es indispensable obtener una simplificación del Derecho aplicable a las colectividades territoriales, más complejo bajo el efecto de la normalización y la armonización europea, como de la petición de nuestros conciudadanos de seguridad y consideración de sus situaciones particulares. Ahora bien, hay que recordar que ese Derecho lo aplican elegidos experimentados que disponen de estructuras poderosas, y también por elegidos voluntarios que sólo disponen de medios muy limitados (un secretario de alcaldía a tiempo parcial). Aunque la generalización de la intermunicipalidad es una solución para hacer frente a tal diversidad de situaciones, eso no impide que el objetivo de simplificación del Derecho responda a las aspiraciones democráticas y a la exigencia de legibilidad que deben caracterizar a las instituciones políticas locales.

En primer lugar, se deben modificar un cierto número de procedimientos pesados y formalistas. Es concretamente el caso en materia de mercados públicos, campo en el cual se podrían operar simplificaciones mayores en el respeto de la libre competencia. De esa forma, los umbrales deben alzarse, adaptarse al euro y a las disposiciones comunitarias. El Gobierno se ha comprometido con esta reforma proponiendo una refundición reglamentaria del código de los mercados públicos. Propone una reducción de las categorías de topes de publicidad: ausencia de formalismo hasta 70.000 euros, puesta en competencia simplificada por debajo de 200.000 euros, pliego de condiciones por encima.

Propuesta n.º 107: *Alzar los umbrales de los mercados públicos y simplificar los procedimientos*

Por encima de esta reforma en curso, los procedimientos extremadamente formalistas deben poder delegarse en los funcionarios territoriales. Por ejemplo, la apertura de los primeros sobres en el marco de los procedimientos de pliego de condiciones, cuyo único objetivo es verificar las capacidades financieras y técnicas de las empresas comisionistas, puede confiárseles a los funcionarios territoriales bajo el control del ejecutivo local.

Propuesta n.º 108: *Prever la posibilidad de delegaciones más amplias a los funcionarios de las colectividades territoriales en el marco del procedimiento previo a la transmisión de mercados públicos*

En el mismo espíritu, se debe preservar la flexibilidad de gestión de que gozan actualmente las colectividades. Las sociedades locales de economía mixta permiten, concretamente, dotar a las colectividades territoriales de un instrumento de Derecho privado especialmente adaptado para el acondicionamiento y el desarrollo económico de su territorio. Es necesario modernizar su régimen jurídico para preservar su flexibilidad de acción garantizando al mismo tiempo la seguridad jurídica de las colectividades. En especial, las operaciones de las sociedades de economía mixta por cuenta de sus colectividades accionistas deben poder ser dirigidas libremente en el respeto de las reglas de la competencia. Además, los adelantos en cuenta corriente de los asociados, modalidad complementaria y habitual de financiación de las sociedades, se deben autorizar.

Propuesta n.º 109: *Abrirles a los accionistas la posibilidad de adelantos en cuenta corriente de asociados a las sociedades de economía mixta, al mismo tiempo que se les aseguran a las colectividades las garantías financieras necesarias*

Por otra parte, para facilitar el acceso al Derecho aplicable, el Gobierno ha emprendido un programa de codificación. Pero se topa con una dificultad mayor en el munici-

pio ya que éste está afectado por la casi totalidad de los códigos en curso de elaboración. Por otra parte, privilegiando el aspecto institucional y el funcionamiento, el código general de las colectividades territoriales sólo cubre una parte limitada de los textos aplicables a las colectividades, y no comprende los aspectos relativos a las competencias.

Por lo tanto, convendría completar la codificación haciendo accesible por medio de Internet el conjunto de los códigos y disposiciones aplicables a las colectividades territoriales (organizando uniones entre esos textos) para permitir que los responsables locales dispongan de manera exhaustiva del Derecho aplicable.

Propuesta n.º 110: *Constituir una base de datos jurídicos que les permita a los responsables locales conocer el conjunto del Derecho aplicable*

II. RENOVAR EL CONTROL DE LEGALIDAD

El control de legalidad, que impone la transmisión al prefecto de los actos de las colectividades territoriales en vista de un eventual recurso al juez administrativo, depende del diálogo institucional entre el Estado y las colectividades locales y genera un contencioso limitado.

En efecto, ese control asumido por el prefecto, “delegado del gobierno” (art. 72 de la Constitución) está organizado por leyes que enumeran limitadamente los actos sometidos a la obligación de transmisión. Se ejerce *a posteriori*. De esa manera mantiene, conforme al principio mismo de la descentralización, la responsabilidad de los elegidos que no comporta un traspaso de responsabilidad ni certificado de legalidad que desembozaría en el restablecimiento de una nueva forma de tutela del prefecto sobre las colectividades territoriales. El control de legalidad está marcado por el diálogo que permite entre el ejecutivo local y el prefecto previamente a cualquier recurso contencioso. La importancia de ese diálogo aumenta más aún por el hecho de que las observaciones hechas en ese marco por el prefecto prolongan el plazo de recurso contencioso del prefecto. De esa forma, las posibilidades de diálogo aumentan.

Las estadísticas dan toda la medida de ello. En el último año del que están disponibles (1998) se constata que sobre 6.800.000 actos transmitidos, alrededor del 3% (177.000) habían dado lugar a carta de observación, especialmente en los campos del urbanismo, de la gestión del personal, de los mercados y contratos. Sólo el 1% de los actos que habían sido objeto de una carta de observación fueron llevados ante el juez administrativo, es decir el 0,026% de los actos transmitidos.

Todavía hay que precisar que, sobre los 1.660 recursos presentados, más de un tercio, es decir, 506, han dado lugar a un desistimiento, dejando presumir que la decisión “atacada” ha sufrido posteriormente una modificación que ha hecho al recurso “sin objeto”.

El control de legalidad suscita reacciones contrastadas: globalmente bien aceptado, es muy criticado en materia de función pública territorial, y se denuncia su excesivo for-

malismo. Dos mojones parecen deber limitar el campo de las reformas en materia de control de legalidad: su supresión supone una modificación del artículo 72 de la Constitución tanto más difícil cuanto que el Consejo Constitucional no ha dejado de recordar la importancia de ese principio en el equilibrio institucional de la descentralización. En sentido inverso, cualquier intento de certificación de legalidad desembocaría en un restablecimiento de una forma de tutela del prefecto sobre las colectividades territoriales.

Por encima de su base constitucional, el control de legalidad encuentra su fundamento en la necesidad de garantizar la legalidad y de asegurar la coherencia en el conjunto del territorio de la República. Asuntos recientes que afectaban a las libertades públicas (disposiciones contra la mendicidad, toque de queda para los jóvenes por la noche...) han demostrado todo el interés del control de legalidad para asegurar el respeto de esos principios.

En efecto, las críticas referentes al control de legalidad marcan la búsqueda de una mayor seguridad jurídica de los actos territoriales más que una vuelta a poner en tela de juicio el control del prefecto y sus servicios.

Así pues, las vías de reforma propuestas están limitadas para preservar la libre administración al mismo tiempo que se les da a las colectividades la posibilidad de apoyarse en una capacidad de peritaje jurídico renovado del Estado. En lo esencial son reformas internas que le corresponde al Estado llevar a la práctica. Se proponen tanto renovar el control de legalidad como reforzar su papel en el consejo a las colectividades y también mejorar el entorno jurídico de las decisiones locales.

A) Un control centrado en los actos esenciales de las colectividades territoriales

Cada año se transmiten a las prefecturas y subprefecturas más de 7 millones de actos locales. Esa cifra representa más del doble que la de 1982.

En esas condiciones es ilusorio creer que el prefecto está en condiciones de velar por la legalidad de la totalidad de los actos. Es preferible que el control de legalidad se centre en algunas prioridades bien determinadas.

En ese sentido, se debería revisar la lista de los actos obligatoriamente transmitidos, con el fin de sacar los actos de importancia limitada y aquellos por los que es evidente que su ilegalidad daría lugar a recursos directos a la Justicia. Así es como los adelantos de nivel o incluso los certificados de urbanismo, cuyo alcance jurídico es limitado, se deben transmitir para que sean ejecutorios, lo que recarga inútilmente los servicios de la prefectura.

Propuesta n.º 111: *Reducir las categorías de actos obligatoriamente transmitidos al prefecto*

B) Las capacidades de peritaje del Estado reforzadas

En sentido inverso, es importante que el control de legalidad se ejerza plenamente en los actos más sensibles, que son también aquellos sobre los que es más fuerte la necesidad de consejo de las colectividades. Tal es, por ejemplo, el objetivo de la circular del 23 de febrero de 2000 del ministro del Interior y del ministro de Economía y Finanzas a los prefectos, que propone prescribir un control aumentado de los mercados y definir una estrategia local del control de legalidad con el fin de que las colectividades gocen de los consejos del prefecto, así como también del conjunto de los servicios desconcentrados del Estado. Esta comunidad de competencias, hoy día dispersas en los servicios desconcentrados, se debe generalizar en el marco del proyecto territorial departamental.

Frente a la creciente complejidad del Derecho y de los montajes jurídicos propuestos por los operadores que trabajan con las colectividades locales, sería extremadamente útil para el prefecto recurrir a expertos en las materias más complejas (delegaciones, mercados). La constitución de ese polo en el nivel interregional del Estado sería el resultado de la desconcentración de medios humanos y financieros de las administraciones centrales. Además, un consejo y un control más eficaces suponen medios aumentados en el nivel de los servicios desconcentrados. Hoy día, el personal afecto al control de legalidad está en número demasiado escaso e insuficientemente formado. Un fortalecimiento de los medios del control de legalidad permitiría aumentar la capacidad de peritaje jurídico que el Estado podría poner a disposición de las colectividades.

Propuesta n.º 112: *Reforzar los polos de competencias interministeriales de consejo jurídico y de control de legalidad bajo la autoridad del prefecto*

La posibilidad de recurso, por parte del prefecto a petición del ejecutivo local, a las cámaras regionales de cuentas, en materia de mercados públicos y de delegación de servicio público, deberían flexibilizarse, incluso ampliarse. La cámara procede a un análisis del convenio y, en el plazo de un mes, emite una opinión, que se hará pública, sobre los convenios relativos a los mercados o a delegaciones de servicio público.

Este procedimiento podría situarse más arriba. Sin que esto se asimile *stricto sensu* a un consejo, se podría transmitir una opinión previa sobre un proyecto de convenio, por iniciativa del ejecutivo elegido, al prefecto (el cual podría a su vez recurrir a la cámara regional de cuentas para consulta), y permitiría evitar errores cuya corrección resultaría luego técnicamente difícil, financieramente costosa y políticamente delicada. De esa manera, el responsable dispondría de una opinión previa del prefecto, incluso de la cámara regional de cuentas, antes de someterle el convenio a su asamblea deliberante y de comprometer, por medio de su firma, a la colectividad, a veces durante muchos años.

No poniendo en duda el principio según el cual los actos de las colectividades locales son inmediatamente ejecutorios, este recurso quedaría a la iniciativa del elegido y luego del prefecto, y solo se refiere a los mercados y las delegaciones de servicio público.

Tal reforma aportaría una ayuda a las colectividades frente a sociedades delegadas de servicio público fuertemente organizadas.

Por lo tanto, esta opinión podría intervenir antes de la conclusión del acto, y el recurso a la cámara supondría lógicamente que el procedimiento no se concluyera en espera de su opinión.

Propuesta n.º 113: *Facilitar el recurso para opinión, a petición de las colectividades, por parte del prefecto, a las cámaras regionales de cuentas*

III. CONCILIAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS ELEGIDOS Y LAS MISIONES DE CONTROL

El control de los actos presupuestarios y de la ejecución de los presupuestos resulta de la supresión de la tutela presupuestaria y financiera ejercida por el prefecto antes de 1982. Ese control original e innovador, tanto en sus modalidades como en sus efectos, está asegurado conjunta y sucesivamente por el prefecto y por las cámaras regionales de cuentas.

Tal como había observado el Senado con motivo de sus trabajos sobre la propuesta de ley de M. Oudin sobre las cámaras regionales de cuentas, el control presupuestario está claramente definido y es relativamente bien aceptado por las colectividades.

El control financiero se ejerce en el marco de los principios generales del Derecho (respeto a los derechos de la defensa, calidad de la instrucción, proporcionalidad de las críticas, derecho a ejercer un recurso contra todo acto administrativo que perjudique). Pero también debe permitir un diálogo entre las cámaras regionales de cuentas y los elegidos locales para mejorar el funcionamiento y la gestión de las colectividades, en el respeto de la autonomía política de estas últimas.

Frente a las cuestiones planteadas por el ejercicio del control de las cámaras regionales de cuentas, la comisión ha centrado su reflexión en torno a cuatro temas.

A) Una definición legislativa del examen de gestión

De acuerdo con los deseos de muchos elegidos locales, es deseable definir de manera legislativa este examen de gestión para salir de una definición puramente jurisprudencial y obtener una armonización entre las posturas de las diferentes cámaras.

En consecuencia, la comisión pide una definición legislativa del examen de gestión cuyo campo debería ser lógicamente comparable al control ejercido por el Tribunal de Cuentas sobre el Estado.

Propuesta n.º 114: *Armonizar el campo del examen de gestión de las cámaras regionales de cuentas ajustándolo al control efectuado por el Tribunal de Cuentas sobre el Estado*

B) Un procedimiento contradictorio reforzado

Con motivo de la realización de la descentralización en 1982, el legislador deseó darles a las colectividades territoriales y a sus habitantes el medio de tener una apreciación de su gestión. Ese es el objetivo de las cartas de observación de las cámaras regionales de cuentas. Por su carácter de jurisdicción colegial como el Tribunal de Cuentas, las cámaras regionales de cuentas garantizan en su procedimiento los derechos de la defensa a los elegidos incluso aunque las cartas de observación no tengan carácter jurisdiccional. Se trata de un control no jurisdiccional, y, por lo tanto, administrativo, de la gestión de las colectividades territoriales. De todas formas, teniendo en cuenta la publicidad que hacen generalmente los medios de comunicación, los elegidos consideran que las cartas de observación pueden causarles un perjuicio político sin que estén en condiciones de responder.

La armonización de los procedimientos entre las diferentes cámaras, así como la referencia a los objetivos con motivo de la apreciación sobre la eficacia de la gestión, deben permitir mejorar más el procedimiento contradictorio previo a la carta de observación. De todas formas conviene ir más lejos en la reforma.

Son posibles dos opciones, el procedimiento de apelación o el derecho de respuesta.

La posibilidad de apelación se retoma en la propuesta de ley senatorial, presentada por M. OUDIN y adoptada por el Senado en una primera lectura. Las observaciones definitivas de las cámaras regionales de cuentas sobre la gestión de las colectividades territoriales se convierten en ese caso en actos susceptibles de ser objeto de recurso ante el juez por exceso de poder.

La otra opción es conservarles a las cartas de observación la misma naturaleza jurídica que hoy día, la que tienen todos los informes administrativos o de inspección. Disponer de ellas de otra manera llevaría a que las observaciones definitivas de las cámaras regionales de cuentas tengan el carácter de decisión que se impone a la colectividad. El riesgo sería entonces el de poder obtener una condena de la colectividad por su no observación, lo que parece incompatible con el principio de libre administración de las colectividades locales.

Por lo tanto, es preferible abrir, como lo ha hecho la Asamblea Nacional con motivo del examen en primera lectura del proyecto de ley relativo al estatuto de los consejeros de cámara regional de cuentas, un derecho de respuesta a las observaciones definitivas de la cámara regional de cuentas que se uniría a la propia carta. Así, los destinatarios de ese documento tendrían el punto de vista de las dos partes. Inspirada en el procedimiento seguido por el Informe público anual del Tribunal de cuentas, esta disposición aporta una respuesta matizada pero satisfactoria a la delicada cuestión de la apelación.

Propuesta n.º 115: *Dar un derecho de respuesta de los elegidos a las observaciones definitivas de la cámara regional de cuentas que se haría público al mismo tiempo que las observaciones*

C) La información de los ciudadanos en el período preelectoral

La propuesta de ley senatorial antes citada prevé instituir un plazo de 6 meses antes de cualquier elección general durante el cual las cámaras deberían abstenerse de emitir cartas de observación.

Esta propuesta muy innovadora es una respuesta al problema planteado por la difícil conciliación de dos principios, a saber:

- El derecho a la información del ciudadano-contribuyente acerca de las gestiones públicas, concretamente cuando se acercan las consultas electorales y de acuerdo con el espíritu del artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano;
- El necesario deber de reserva y neutralidad que las instituciones públicas, y *a fortiori* las jurisdicciones en sus misiones administrativas, deben observar durante las campañas electorales, incluso cuando éstas están próximas.

Hasta ahora ninguna disposición legislativa fija un plazo cualquiera, previo a la elección, durante el cual está prohibido cualquier control administrativo. Ciertamente, los prefectos están invitados a no aparecer públicamente en el mes que precede a la votación mientras que los elegidos no pueden, en los seis meses que preceden a la elección, publicar textos, bajo el sello de su colectividad, haciendo balance de su acción. Durante las elecciones municipales de 1995, los presidentes de cámara regional de cuentas decidieron, de común acuerdo, observar un plazo de “silencio” no enviando más cartas de observación definitivas durante los 3 meses anteriores al escrutinio. Naturalmente, esta reserva sólo valía para el envío de cartas referidas a colectividades cuyos elegidos estaban sometidos a renovación total o parcial. Hay que, concretamente, traducir tal práctica a la ley.

La duración (3 ó 6 meses) durante la cual las cámaras se abstienen de dirigir cartas de observación la debe fijar el legislador conciliando la necesidad de información del elector y el derecho de respuesta del elegido.

Propuesta n.º 116: *Limitar por vía legislativa el envío y la publicación de cartas de observación durante el período que precede a la campaña electoral*

D) La armonización de los controles

Es conveniente velar por medio de un diálogo más fructífero y una información más completa para que el control de legalidad y el examen de gestión sean complementarios y

2. CALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS ACTOS DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

estén coordinados. En especial, ante todo examen de gestión, la cámara regional de cuentas podría preguntar por la estrategia seguida por el prefecto en materia de control de legalidad y por su aplicación en la colectividad controlada. Asimismo, la cámara podría comunicarle al prefecto sus observaciones provisionales y obtener, en caso necesario, sus observaciones acerca de los procedimientos mencionados por la cámara y sometidos al control de legalidad.

Propuesta n.º 117: *Armonizar el control de legalidad y el examen de gestión*

CAPÍTULO 3
LOS MEDIOS NECESARIOS
PARA UNA BUENA GESTIÓN PÚBLICA



I. REFORMAR LA FUNCIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

No está entre los objetivos de la comisión volver a definir la función pública territorial ni estudiar con detalle los problemas a los cuales se enfrenta. Pero la comisión no puede desinteresarse de los que hacen posible la descentralización. Las colectividades territoriales y sus instituciones públicas emplean alrededor de 1,4 millones de agentes, casi un 30% de ellos no titulares. Aseguran el funcionamiento de los servicios públicos locales y de esos personales depende el futuro de las colectividades territoriales. Éstas necesitan contratar personal e calidad dentro de 57 marcos de empleos que corresponden a 270 profesiones territoriales. Las crecientes exigencias del público, el tecnicismo cada vez mayor de las profesiones territoriales, hacen determinante la elección de los hombres y las mujeres. Además, las colectividades van a enfrentarse con jubilaciones masivas: el 46% del conjunto de la función pública territorial en 2015 e incluso el 90% de los administradores en 2020. La contratación de nuevo personal, concretamente de mandos, va a ser un desafío mayor, tanto más temible cuanto que la competencia del sector privado es hoy día más marcada que ayer. La recuperación del desarrollo y el atractivo de la “nueva economía” sobre los jóvenes diplomados disminuyen el vivero de la contratación. Por lo tanto, se trata de responder desde ahora a las necesidades crecientes de contratación y de formación de las colectividades territoriales. El paso a la segunda etapa de la descentralización y su éxito suponen la realización de reformas urgentes centradas sobre la constatación de los caracteres específicos de la función pública territorial, la mejora de las condiciones de contratación y de la formación del personal.

A) La constatación de los caracteres específicos

La función pública territorial está basada en el principio de la unidad: el personal se contrata en marcos de empleos nacionales y se somete a reglas idénticas. Aunque el Centro nacional de la función pública territorial enumere 60.000 empleadores (municipios, instituciones públicas de cooperación, departamentos, regiones) dotados de plena libertad de contratación de sus personales, cualquier titularidad decidida por uno de esos

empleadores hace entrar al agente en uno de los 57 marcos de empleo de una función pública territorial única. Hay reglas comunes para todos los agentes territoriales, sean cuales sean sus empleadores, decretadas por el Estado. La función pública territorial está también regida por el principio de paridad con las otras dos funciones públicas. Un tratamiento equivalente se les reserva a los agentes del Estado y a los agentes territoriales que ocupan empleos ellos mismos equivalentes. La paridad se respeta tanto más en teoría cuanto que es el Estado quien decide las evoluciones estatutarias y quien las negocia previamente con las organizaciones sindicales. Ahora bien, las colectividades territoriales están ausentes de ese diálogo. La suerte del millón de funcionarios territoriales y de los 400.000 contractuales se decide sin que sus empleadores, que asumen su carga financiera, sean consultados¹.

Sin poner en duda el principio de paridad, la comisión desea que los caracteres específicos de la función pública territorial se tomen en consideración por la implicación de las colectividades territoriales en las negociaciones previas a las modificaciones estatutarias.

El Estado dialoga y decide sólo para el conjunto de las funciones públicas, teniendo como punto de referencia la función pública del Estado cuyas estructuras difieren de la función pública territorial. Así, sólo el 6% de los efectivos territoriales corresponden a la categoría A contra un 30% para la función pública del Estado; la categoría C con el 75% de los efectivos ocupa en el mundo territorial una parte preponderante. Otro ejemplo de un carácter específico de la función pública territorial, el escalafón técnico, agrupa el 46% de los efectivos territoriales contra el 26% del escalafón administrativo, cuando el lugar de este último es mayor en la función pública del Estado. La comisión considera que la única manera de asegurar que se tomen en cuenta esos caracteres específicos es consultar a los representantes de las colectividades territoriales dentro del consejo superior de la función pública territorial, en la fase de negociación con las organizaciones sindicales. Por otra parte, es normal que los empleadores, responsables de sus finanzas ante los electores, sean consultados. En consecuencia, la ley debería prever una consulta de los empleadores territoriales durante la negociación entre el Estado y las organizaciones sindicales de la función pública.

Propuesta n.º 118: *Consulta por parte del Estado a los empleadores territoriales durante la fase de negociación salarial con las organizaciones sindicales de la función pública*

B) La mejora de las condiciones de contratación de los agentes territoriales

Las oposiciones siguen siendo la base de la contratación. Viejo principio republicano, garantizador de la igualdad de condiciones de acceso y de la objetividad de las elec-

¹ El CNFPT calcula los funcionarios territoriales en 950.000 fuera de París y DOM.

ciones, es decir fundamentalmente ineludible de la neutralidad del servicio, ha sido objeto de críticas referidas generalmente a la complejidad de los procedimientos. Ha habido reformas para autorizar, concretamente, la contratación sin oposiciones de los funcionarios de categoría C. No se trata de ir más lejos en materia de contratación sin oposiciones. La neutralidad del servicio impone la preservación del sistema de oposiciones. Pero se trata de flexibilizar los procedimientos cuando sea posible, en el respeto de las reglas de imparcialidad de la oposición y de adaptar el contenido de las pruebas a las nuevas necesidades.

Así, se trata en primer lugar de organizar, en la medida de lo posible, oposiciones sobre títulos y no sobre pruebas escritas. Organizar una oposición es muy complejo y costoso. Ahora bien, para el acceso a ciertas funciones técnicas o sociales, la obtención de un diploma permite reconocer las calificaciones requeridas. Establecer pruebas equivalentes a las que ya han pasado para los candidatos titulares del diploma del Estado es redundante e inútil. En esas hipótesis, se podría organizar útilmente una oposición, sobre título, a semejanza de las de la enseñanza superior (sobre la base de una selección previa sobre el expediente y luego sobre una o dos pruebas orales).

Propuesta n.º 119: *Establecer oposiciones sobre título en las tramitaciones técnicas, sociales o culturales cuando la posesión de un diploma de Estado ya permite el reconocimiento de las calificaciones*

Asimismo, se debe favorecer la consideración de las experiencias profesionales. Así es como, junto a oposiciones internas y externas de la categoría A, se deben organizar terceras oposiciones abiertas a los candidatos que justifiquen una experiencia confirmada en empleos equivalentes de contractual de Derecho público o de Derecho privado.

Tal dispositivo tendría la ventaja de diversificar las contrataciones y, al mismo tiempo, de ofrecer perspectivas de reabsorción de los empleos de contractuales de Derecho público.

Propuesta n.º 120: *Organizar el acceso a los empleos de categoría A por medio de terceras oposiciones abiertas a los agentes contractuales de Derecho público o de Derecho privado que justifiquen una experiencia confirmada, con la reclasificación correspondiente*

También se debe llevar a cabo una verdadera limpieza de las pruebas y los programas a partir de una reflexión sobre perfiles profesionales para sustituir la actual diferencia pura y simple de las oposiciones de la función pública del Estado, no exentas por otra parte de todo reproche. Es necesario adaptar en permanencia las oposiciones a las necesidades de las colectividades, ya se trate del dominio de nuevas tecnologías, de la consideración de una competencia medioambiental, internacional, o de la consideración de especialidades especialmente solicitadas (informática, finanzas, personal...).

Propuesta n.º 121: *Modernización continua del contenido de las pruebas para adaptar las oposiciones a las necesidades diversificadas de las colectividades*

La organización de las oposiciones le corresponde, bien al centro nacional de la función pública territorial (CNFPT), bien a los 96 centros departamentales de gestión, o bien directamente a las colectividades territoriales que cuentan con más de 350 funcionarios territoriales. La multiplicidad de los que intervienen, la ausencia de información única sobre la fecha de las oposiciones, el defecto de programación global hacen compleja la organización de esas oposiciones para los candidatos y los empleadores. En la perspectiva de animar a los jóvenes diplomados a hacer las oposiciones de la función pública territorial, es necesario darles una información clara acerca de oposiciones regularmente organizadas, a fechas programadas. Así, los empleadores estarán en mejores condiciones de planificar sus contrataciones. Se impone una colaboración entre todos los que intervienen. De la misma manera, una concertación entre los diferentes empleadores territoriales debería permitir una anticipación de la evolución de las necesidades de contratación. Una mejor programación de las necesidades y, por lo tanto, de los puestos sacados a oposición debe acompañar a una coordinación de esas oposiciones.

Para alcanzar este objetivo es pensable crear, como lo sugería el Informe Schwartz, un G.I.P. que agrupe al CNFPT y a los diferentes centros departamentales de gestión así como a los principales empleadores fuera de centros de gestión, cuya competencia englobaría tanto la programación de las necesidades como la coordinación de las oposiciones.

A falta de una coordinación nacional global, esa agrupación podría operarse en el nivel regional, por medio de una asociación de los centros departamentales de gestión afectados y los empleadores fuera de centros de gestión y del CNFPYT. Se trataría de verdaderas conferencias regionales del empleo territorial, dotadas de un poder de decisión en materia de organización de oposiciones, programación y publicación. La comisión opta, en el actual estado de cosas, por tales conferencias regionales del empleo territorial presididas por un elegido, dentro de las cuales estaría presente cada gestor de los agentes locales.

Propuesta n.º 122: *Creación de conferencias regionales del empleo territorial agrupando a todos los gestores locales, dotadas de un poder de decisión y presididas por un elegido*

Tal estructuración regional permitiría descentralizar la gestión de los empleos de categoría A, fuera de los empleos de administradores, ingenieros y conservadores cuya gestión debe ser objeto de una regulación nacional. Se deberán constituir comisiones administrativas paritarias nacionales ante el CNFPT con el fin de realizar tal regulación de esos empleos de vocación nacional.

Propuesta n.º 123: *Descentralización de la gestión de los empleos de categoría A a beneficio de las conferencias regionales del empleo territorial*

Propuesta n.º 124: *Regulación nacional de los empleos de administradores, ingenieros y conservadores por la vía de comisiones administrativas paritarias nacionales situadas ante el CNFPT*

Por otra parte, existen frenos a la contratación a pesar de que están injustificados. Así, las colectividades e instituciones territoriales no pueden crear empleos estatutarios si no alcanzan umbrales demográficos reglamentariamente fijados. Pero pueden proveer esos empleos recurriendo a agentes de los marcos de los empleos territoriales afectados. Por ejemplo, un municipio de 40.000 habitantes no puede crear un empleo de administrador territorial para el ejercicio de las funciones de secretario general, pero puede recurrir a un administrador territorial titular para que ejerza las funciones de secretario general. La comisión considera inoportuno el mantenimiento de esos umbrales demográficos. Si una colectividad reúne los medios financieros necesarios para proveer un empleo estatutario, debe poder asumir sus consecuencias y crear dicho empleo. Así pues, la comisión propone la supresión de esos umbrales demográficos que se han convertido en un freno inoportuno para la cobertura de las necesidades de las colectividades territoriales.

Propuesta n.º 125: *Supresión de los umbrales demográficos para la contratación del personal de la función pública territorial*

Entre los frenos a la contratación de agentes titulares debe tenerse en cuenta la duración de la formación inicial. Hay colectividades que contratan agentes titulares que tienen que marcharse inmediatamente para su formación y, por lo tanto, no están disponibles. Es conveniente reducir en la medida de lo posible esos períodos de indisponibilidad validando las formaciones anteriores que preparan para la vida profesional y sancionadas por un título o diploma reconocido por el Estado, así como los logros profesionales. Este reconocimiento de las formaciones preprofesionales o de las carreras anteriores permitiría reducir el período de formación inicial de los nuevos agentes.

Propuesta n.º 126: *Reducción de los períodos de formación inicial tomando en cuenta las formaciones sancionadas por un título o diploma reconocido por el Estado y que preparan para la vida profesional así como los logros profesionales*

Asimismo, las colectividades contratan agentes que se marchan para su formación y luego deciden irse a otra colectividad por la vía de la mutación.

De esa manera, la colectividad que ha seguido las reglas creando un puesto sacado a oposición, contratando a un agente sobre lista de aptitud y luego contribuyendo a su formación está penalizada en relación con la colectividad que se contenta con contratar a un agente por la vía de la mutación. Así pues, la comisión considera oportuno crear una obligación de servicio de tres años en la colectividad tras la formación inicial o imponerle al nuevo empleador el pago de una indemnización en caso de mutación en ese plazo.

Propuesta n.º 127: *Obligación de servicio de tres años en la colectividad tras la formación inicial o pago por parte del nuevo empleador de una indemnización en caso de mutación intervenida en se plazo*

La comisión considera también indispensable organizar una transparencia de los nombramientos, al menos en los empleos de categoría A, así como de las remuneraciones. Ya es inevitable una publicación nacional con el fin de darles seguridad jurídica a los nombramientos y permitir una gestión provisional de las necesidades. Actualmente, a falta de publicación de esos nombramientos, es imposible conocer los efectivos reales de los marcos de empleo y operar una gestión preventiva de dichos marcos de empleo.

Propuesta n.º 128: *Publicación nacional de las contrataciones en los empleos de categoría A y, si es posible, de categoría B*

Asimismo, es deseable una publicación local de los regímenes indemnizados con el fin de que se obtenga una transparencia efectiva.

Propuesta n.º 129: *Publicación local de los regímenes indemnizados*

Las contrataciones podrían operarse por la vía de las agregaciones, dentro de una misma colectividad, de agentes de un escalafón a otro escalafón. Una agente del escalafón médico social podría desear ocupar algún día un empleo del escalafón administrativo, lo mismo que un agente del escalafón cultural. La movilidad interna, dentro de una misma colectividad, debe permitir satisfacer las necesidades y responder al mismo tiempo a las aspiraciones de los agentes.

Propuesta n.º 130: *Permitir la agregación, dentro de una misma colectividad, de un escalafón a otro*

Finalmente, la comisión ha debatido largamente el caso de los contractuales. Insistiendo en la necesidad de consagrar la vía normal de las contrataciones por oposición, la

comisión ha observado que era necesario recurrir a contractuales para responder a necesidades específicas, concretamente en razón del tecnicismo de los puestos a proveer: así, economistas, especialistas en comunicación, e ingenieros competentes en las profesiones del entorno se contratan muchas veces sin oposiciones.

La comisión, frente a esta contradicción, ha insistido una vez más en la necesidad de permitir que esos contractuales, cuando lo deseen, accedan a la función pública territorial. La apertura de una tercera oposición, abierta concretamente a los contractuales de Derecho público que hayan adquirido una experiencia en la vida pública, respondería a este objetivo.

C) La exigencia de formación

Las colectividades deberán contratar personales cada vez más cualificados, pero también tendrán que formar a los nuevos personales para las profesiones y exigencias de un servicio público de proximidad.

Globalmente, las colectividades han invertido mucho en la formación de los hombres. El esfuerzo va más allá de la cotización obligatoria del 1% de la masa salarial pagada al CNFPT. Dedicán el 1,8% de la masa salarial a sus políticas de formación (los departamentos dedican incluso el 3,1% y las regiones el 5% de su masa salarial). No obstante, es necesario tener en cuenta las cargas asumidas por el CNFPT. En efecto, la institución pública nacional también debe financiar misiones legales además de las de formación: organización de las oposiciones, tareas de gestión de personales concretamente. El CNFPT no puede dedicar sólo a las acciones de formación el 1% de la masa salarial que se le paga. A este respecto, parece necesario clarificar más todavía las diferentes cargas del CNFPT y evaluar con precisión la finalidad de sus formaciones. Se debe buscar una mayor complementariedad entre las acciones de formación del CNFPT y las de las colectividades territoriales. El CNFPT podría dedicarse a las formaciones de base, generales o técnicas, que permitan darles a los personales los conocimientos fundamentales. Las colectividades podrían, como ya lo hacen, financiar formaciones más especializadas correspondientes a necesidades especiales.

Propuesta n.º 131: *Clarificación por parte del CNFPT de sus misiones con el fin de que se dedique a las formaciones de base dejándoles a las colectividades territoriales el cuidado de dedicarse a las formaciones más especializadas*

El CNFPT también podría encargarse de la formación inicial de todas las categorías A antes de su entrada en funciones. Ya hemos señalado que las colectividades podrían ser penalizadas contratando un marco territorial llamado inmediatamente a partir para la formación inicial. La mutualización de esta formación inicial, vía el CNFPT, tendría un coste significativamente elevado. El encargarse de esta formación impone una mutualización de su coste y, por lo tanto, un alza de la contribución de las colectividades terri-

toriales al CNFPT. En esta hipótesis de mutualización de la formación, no sería indispensable la obligación de servicio de 3 años.

Propuesta n.º 132: *Prever que el CNFPT se encargue de la formación inicial de todos los mandos A antes de su asignación a la colectividad o la institución que lo emplea, en la medida en que se pudiera considerar un alza de las contribuciones de las colectividades*

Finalmente, numerosos actores desean una plena clarificación de las intervenciones del CNFPT por medio de una distinción de las misiones de formación y de sus tareas de gestión. También la comisión considera que el CNFPT debería identificar claramente sus costes por medio de una separación de sus actividades de gestión y de formación.

Propuesta n.º 133: *Separación contable de las tareas de gestión y de formación del CNFPT*

Así pues, se trata ya de tomar todas las medidas necesarias para permitir que las colectividades locales y sus instituciones públicas hagan frente al reto de la contratación y de la formación de los hombres. Los servicios públicos territoriales responderán a lo que esperan los usuarios únicamente si poseen un número suficiente de hombres y de mujeres competentes y motivados. Frente a las jubilaciones masivas de la próxima década, a las técnicas cada vez más punteras que será conveniente dominar, a las exigencias crecientes del público, los poderes públicos deben permitirles inmediatamente a las colectividades territoriales contratar y formar los funcionarios territoriales que necesita el país.

Finalmente, resulta necesario buscar el acercamiento de las formaciones de los funcionarios del Estado a las de los funcionarios territoriales. Esas formaciones comunes son algo previo a una mayor movilidad entre funciones públicas y permiten además generar economías de funcionamiento.

Propuesta n.º 134: *Buscar el desarrollo de las formaciones comunes entre funcionarios del Estado y funcionarios territoriales*

II. REFUNDIR LAS FINANZAS LOCALES

La situación financiera de las colectividades territoriales no ha dejado de mejorar durante la última década. A este respecto, el año 1996 marcó un hito puesto que, por primera vez, las colectividades locales registraron capacidad de financiación. Desde entonces, las administraciones públicas locales han aportado cada año una contribución significativa respecto a los criterios de Maastricht, ya que su capacidad financiera se establece cada año alrededor del +0,3% del PIB.

Este saneamiento de la situación financiera de las colectividades locales es el fruto de una gestión acertada de sus gastos: aprovechando la baja de los tipos de interés, las colectividades territoriales han decidido renegociar su deuda y de esa manera han disminuido fuertemente su endeudamiento así como sus cargas financieras. También han practicado una política voluntarista de reducción de sus gastos de gestión, fuera de los gastos de personal, que, por su parte, han crecido mucho no sólo en razón de los efectos del protocolo salarial de febrero de 1998, sino también del aumento de sus efectivos.

Paralelamente, las colectividades locales han elegido reducir la progresión de sus ingresos fiscales practicando una política moderada de aumento de sus tasas en el sistema tributario local.

Gracias a esos esfuerzos de moderación, las colectividades territoriales han conseguido un ahorro de gestión lo bastante fuerte como para permitirles volver a una política de inversiones más sostenida. Así, la inversión local contribuye muy ampliamente al desarrollo local puesto que representa más del 75% de la inversión pública civil.

Sin embargo no es posible juzgar la situación como satisfactoria por varias razones.

En primer lugar, aunque los gastos de las colectividades locales han evolucionado moderadamente durante los últimos años, la cobertura de nuevas necesidades así como la financiación de gastos ineludibles (próximo acuerdo salarial en la función pública, reducción del tiempo de trabajo, normalización de los equipamientos) puede pesar mucho en los presupuestos de cada colectividad territorial. Al mismo tiempo, como en el Estado, los márgenes que ha hecho disponibles el aumento de los tipos de interés ya están ampliamente agotados.

En segundo lugar, el modo de financiación de las colectividades territoriales ya no se adapta al papel que deben desempeñar:

- a) Los impuestos locales son criticados por dos razones. Por una parte, las bases, y muy especialmente las bases del impuesto de la vivienda, se consideran arcaicas y una fuente de injusticia. Por otra parte y sobre todo, el modo de cálculo de recuperación y de asignación de los impuestos locales hace que el dispositivo sea poco legible para el contribuyente. En efecto, el impuesto debido se calcula como el producto de una base propia de cada contribuyente por una suma de tasas, votadas por cada nivel de colectividades territoriales. Este amontonamiento de las tasas complica singularmente la lectura de las opiniones de imposición y hace más delicado el control democrático del elegido por parte del contribuyente.
- b) La multiplicación de los dispositivos nacionales de exenciones y de desgravaciones, que deberían resolver los problemas unidos a los defectos de este sistema tributario local, y las recientes reformas del impuesto profesional, del impuesto de la vivienda y de la patente del automóvil han hecho del Estado el primer contribuyente local, aflojando todavía más el lazo entre el contribuyente y el elegido local.
- c) Finalmente, las disparidades territoriales de recursos y de cargas persisten a pesar de los dispositivos de compensación puestos en práctica desde hace algunos años.

Frente a esa constatación, serían claramente insuficientes simples ajustes en el margen de los dispositivos actuales. La comisión ha tomado el partido de proponer reformas de fondo que les permitan a las colectividades territoriales responder, con la mayor efica-

cia, a la evolución de sus misiones y a las esperanzas de los ciudadanos. ¿Qué orientaciones elegir?

A) Modernizar el sistema tributario local

a) *Modernizar para mejorar la autonomía fiscal de las colectividades territoriales*

Los cuatro “viejos” impuestos han sido regularmente objeto de críticas.

Se le reprochaba al impuesto profesional el dinamismo de sus bases, sus efectos negativos sobre el empleo, la mala distribución nacional de la riqueza obtenida de las empresas y las fuertes disparidades de tasas que existían entre colectividades. Suprimiendo progresivamente la parte salarios del impuesto profesional y privilegiando la agrupación de municipios en estructuras intermunicipales de impuesto profesional único, el Gobierno ha intentado poner remedio a esas críticas. No obstante, la reforma se ha hecho en detrimento de la autonomía fiscal de las colectividades locales, ya que éstas ven su parte “salarios” compensada apoyándose en una base y una tasa congeladas.

El impuesto de la vivienda también era, y es todavía, igual de criticado: basado en un valor locativo de la vivienda ocupada estimado por la administración en 1970, comprende mal las capacidades contributivas de los contribuyentes puesto que se aplica sin tener en cuenta su nivel de ingresos. Se ha hecho legible y compleja por medio de un conjunto de dispositivos de exenciones y por cinco niveles de desgravaciones para los contribuyentes modestos, que si bien han permitido aligerar el peso de la tributación local soportado por algunos, no han alcanzado los objetivos de justicia social buscados inicialmente.

Durante estos últimos años, el Estado ha sustituido cada vez con más frecuencia al contribuyente local. Así es como las sumas de las que se ha hecho cargo el Estado a título del sistema tributario local, a través de compensaciones y exenciones, de desgravaciones o de hacerse cargo de las disminuciones de impuestos, no han dejado de aumentar durante los últimos años, llegando a 110 Md F en 1999.

Aunque la modernización de los impuestos locales sigue siendo una prioridad, la comisión considera que no deberá hacerse en detrimento de la autonomía fiscal de las colectividades territoriales.

En efecto, la facultad de recaudar el impuesto y de responder de la utilización de ese impuesto ante el ciudadano es uno de los principios republicanos fundamentales, el de la responsabilidad de los elegidos ante el ciudadano contribuyente. Es la condición esencial para la existencia de una verdadera democracia local.

Así pues, la autonomía fiscal, que se puede caracterizar como la situación en la cual una parte preponderante de los ingresos de las colectividades locales depende de las decisiones tomadas por el elegido y de las que asume políticamente la responsabilidad, es una dimensión esencial de la democracia y del principio francés de libre administración de las colectividades territoriales.

En eso, Francia se distingue de sus principales socios europeos. En efecto, se constata que los países que tienen la más fuerte tradición descentralizadora (estructuras federales en Alemania, descentralización muy marcada en España y en Italia) son países en los que la capacidad de las colectividades locales para votar el nivel de sus recursos fiscales es o bien nulo o bien muy limitado. Esta situación, que resulta de factores políticos y constitucionales específicos, no se podría transportar a Francia en razón de su historia y de sus tradiciones.

Los elegidos asumen plenamente sus responsabilidades frente a sus electores y reafirman, en consecuencia, su deseo de ver preservada la autonomía fiscal de las colectividades territoriales, lo que implica el rechazo de cualquier reforma fiscal que contribuya a aumentar la parte de los recursos procedentes del presupuesto del Estado en el conjunto de sus recursos.

Propuesta n.º 135: *Afirmar la necesaria autonomía fiscal de las colectividades territoriales*

b) Modernizar el sistema fiscal local por medio de una reforma de las bases del impuesto de la vivienda

La reforma de la base del impuesto de la vivienda se ha intentado en dos ocasiones, una primera vez con la instauración de un impuesto departamental sobre la renta, una segunda vez al final de los trabajos de revisión de los valores locativos empezados en 1990. Pero la revisión de los valores locativos salida del censo de las bases de 1990 no se ha llevado a su término en razón, concretamente, de los traspasos de cargas que suponía entre categorías de contribuyentes.

También se han llevado a cabo estudios para intentar reemplazar el valor locativo tal como ha salido de los últimos censos administrativos por el valor vendible de los bienes ocupados.

Este método sería adecuado para tener más en cuenta las capacidades contributivas del deudor y para facilitar la puesta al día de esas bases por parte de la administración. Pero también debería traducirse por traspasos de cargas difícilmente admisibles. En efecto, la jerarquía de los valores vendibles es diferente de la de los valores locativos. Así pues, el Consejo de los Impuestos precisó que, para las propiedades dedicadas a vivienda, el paso al valor vendible tendría como efecto aumentar el peso del impuesto para los inmuebles situados concretamente en los centros urbanos cuyo valor vendible es alto.

Además, esta base estaría más sometida a las fluctuaciones del mercado inmobiliario y podría inducir a variaciones de presión fiscal, fuente de incompreensión para el contribuyente. Es la razón por la cual esos estudios no han dado lugar a un proyecto de reforma.

Sin embargo, está económicamente justificado apoyar el impuesto local pagado por los hogares sobre una base representativa de la superficie que ocupan dentro de la colecti-

vidad. En efecto, esta superficie corresponde directamente a las cargas que el contribuyente le impone a la colectividad. También sería lógico matizar el esfuerzo fiscal de cada contribuyente en función de su capacidad contributiva.

La solución de esos problemas se podría encontrar en una descentralización, en el nivel de los municipios, del proceso de revisión de las bases locativas. No obstante, ese proceso debería enmarcarse en el nivel nacional tanto en lo que concierne a la delimitación de las zonas de hábitat homogéneo como a las evoluciones máximas de las bases.

Por lo tanto, la comisión propone elegir, para la base del impuesto de la vivienda, una base mixta que se apoye en parte en el valor locativo del bien ocupado, tal como resultaría de una evaluación hecha en el nivel de los municipios, y en parte en los ingresos del hogar.

Propuesta n.º 136: *Modernizar la base del impuesto de la vivienda descentralizando en el nivel de los municipios el poder de revisar las bases*

En 1998 se llevaron a cabo trabajos para medir los efectos de la integración parcial en la base del impuesto de la vivienda de una fracción de los ingresos de los hogares. El dispositivo elegido consistía en tomar en cuenta un porcentaje de ingresos igual al 10% de la renta imponible del hogar fiscal, permitiendo así que la base del impuesto de la vivienda se constituya en la proporción del 70% por el valor locativo y del 30% por el ingreso.

En esta hipótesis (y teniendo en cuenta las desgravaciones en vigor en 1998), el 55% de los contribuyentes eran ganadores por término medio (se trataba de hogares cuya renta imponible era inferior a 125.000 F). Pero para los 45% contribuyentes que veían aumentar su cotización, el aumento era del 10% para un 26% de ellos. Se realizaron simulaciones complementarias sobre la base de un ingreso del tipo "CSG" en 1999. Mejoran los resultados anteriores: el 37% de los contribuyentes soportan un alza de las cotizaciones. Esta última llega al 50% para el 8% de ellos.

El dispositivo que la comisión se propone fomentar, que se basa en la consideración de una fracción de la renta en la base del impuesto de la vivienda, llevará, por lo tanto, a beneficiar a los deudores cuyos ingresos son modestos o medios (lo que permite tener más en cuenta la capacidad contributiva de los deudores), y también a beneficiar a las grandes ciudades de fuerte potencial y a que las colectividades locales gocen de un impuesto de base ampliada, más moderno y más dinámico.

Pero ese sistema llevará a importantes trasposos de cargas entre contribuyentes y la introducción de la renta podrá engendrar una segregación social aumentada (estímulo para los inquilinos acomodados a dejar los municipios pobres) y una acentuación de las desigualdades de riqueza entre colectividades. Por lo tanto, el nivel dispositivo sólo podrá ser viable si, por una parte, se asumen los trasposos de cargas entre contribuyentes y si, paralelamente, se establecen dispositivos fuertes de compensación financiera.

Propuesta n.º 137: *Comenzar una integración progresiva del ingreso en la base del impuesto de la vivienda y corregir las desigualdades de riqueza inducidas por ese nuevo sistema por medio de dispositivos eficaces de compensación*

Como complemento de las políticas de exenciones o de desgravaciones decididas en el nivel nacional, las colectividades territoriales disponen de la facultad de votar deducciones en los límites fijados por la ley. De esa manera, las colectividades locales pueden aumentar del 5 al 10% la deducción obligatoria para cargas de familia; también pueden instituir una deducción facultativa con la base comprendida entre el 5% y el 15% del valor locativo medio de las viviendas de la colectividad. Finalmente, son libres de fijar deducciones en favor de contribuyentes modestos. Estos dispositivos no son objeto de una compensación por parte del Estado porque dependen sólo de la responsabilidad de los elegidos.

El número de colectividades territoriales que han elegido aumentar las deducciones legales es relativamente limitado: menos de 2.000 municipios sobre los 36.000 municipios utilizan el conjunto de los dispositivos. No obstante, se podría pensar en ampliar las playas autorizadas de deducción de manera que se permita a los elegidos locales adaptar su política fiscal a las necesidades de sus conciudadanos.

Propuesta n.º 138: *Darles a las asambleas márgenes complementarios de maniobra en las políticas de deducciones no compensadas*

B) Orientarse hacia una especialización del impuesto local

La percepción de los mismos impuestos por cada nivel de colectividad local es un elemento de complejidad y de debilitamiento de la responsabilidad política del elegido respecto a los electores contribuyentes.

En efecto, actualmente, cuando un contribuyente recibe su hoja de imposición, le es especialmente fácil distinguir, en la evolución del impuesto que debe pagar, lo que corresponde al municipio, a la intermunicipalidad, al departamento o a la región.

La solución a esta complejidad hay que encontrarla en una mayor especialización de los impuestos. Pero la asignación de un impuesto principal a cada colectividad no debe excluir cualquier otra forma de imposición.

En efecto, la comisión es bien consciente de los efectos perversos a que podría dar lugar una especialización demasiado marcada que haría más frágiles las colectividades locales ante los menores cambios coyunturales.

Propuesta n.º 139: *Proponer una especialización de los impuestos asignando un impuesto principal a cada tipo de colectividad*

1. El esquema propuesto

a) El impuesto de la vivienda en los municipios

Es en el nivel del municipio donde es más fuerte el lazo democrático entre el ciudadano y el elegido local. Por lo tanto, sería lógico que el descuento fiscal a beneficio de los municipios sea un descuento basado en los hogares.

La búsqueda de un dispositivo legible y responsabilizador lleva, por lo tanto, a precorinar una especialización de los impuestos basada en el mantenimiento en el municipio del impuesto de la vivienda renovado.

Propuesta n.º 140: *Asignar el impuesto de la vivienda renovado a los municipios*

b El impuesto profesional a las instituciones públicas de cooperación intermunicipal

Para los EPCI parece imponerse la asignación del impuesto profesional único. En efecto, la comisión considera que el movimiento de mallaje del conjunto del territorio nacional por parte de los EPCI con tasa profesional única debería acabarse en los próximos años.

Desde ese momento, el impuesto profesional puesto así en común dentro de un espacio geográfico que goza de una tasa de impuesto profesional unificado podría constituir el recurso principal de esos EPCI. Entonces podría plantearse la cuestión del mantenimiento, como es el caso actualmente, de una vuelta a los municipios con un 100% del impuesto profesional anteriormente percibido. En efecto, esa vuelta, necesaria en un primer tiempo, podría llegar a ser una fuente de rigidez e impedir una mutualización real de los recursos y de la financiación de los proyectos. En el mismo espíritu, es indispensable mantener, para las intermunicipalidades de sistema tributario propio, la posibilidad de percibir un impuesto adicional sobre los hogares (sistema tributario mixto).

Propuesta n.º 141: *Asignarles el impuesto profesional único a las instituciones públicas de cooperación intermunicipal*

c) Un arbitraje entre tasas adicionales a la contribución social generalizada (CSG) para los departamentos y la exclusividad del impuesto territorial

Los miembros de la comisión han considerado dos opciones para los departamentos:

- *La primera consiste en asignarles a los departamentos un impuesto adicional a la CSG. Tiene sentido en el plano económico y político puesto que permite atribuirles a los departamentos un recurso de carácter social en coherencia con las acciones financiadas por el departamento.*

Este esquema se basa en la sustitución del impuesto de habitación y del impuesto profesional actualmente percibidos por los departamentos por una CSG adicional recobrada en condiciones dispuestas para permitir la percepción de tasas variables votadas por cada departamento.

La modificación del modo de recaudación de esta CSG adicional es previa a esta reforma. En efecto, la CSG no es, en sus modalidades de deducción actual, un impuesto localizable: la CSG sobre los ingresos de actividad de los asalariados la deduce en su origen el empleador, independientemente del domicilio del asalariado; la CSG sobre los ingresos de sustitución y sobre los productos de inversión también la deduce en su origen el organismo deudor de las sumas pagadas (cajas de jubilación) o el organismo de gestión (Instituciones financieras). Para permitir el establecimiento de una CSG adicional cuya tasa votaría cada departamento, sería, por lo tanto, necesario establecer un dispositivo declarativo, basado en la declaración de la renta, sometido a la CSG del año anterior. Por el contrario, no parece practicable una solución que supusiera pedir a los empleadores y a los organismos deudores gestionar una deducción cuya tasa sería diferente según la localización del domicilio de los beneficiarios.

En ese esquema, la pérdida de ingresos por impuesto profesional y por impuesto de la vivienda de los departamentos estaría compensada por la institución de una tasa adicional a la CSG por un total equivalente al de los recursos perdidos, es decir 52,6 Md F (de los que 33 Md F son del impuesto profesional y 19,6 Md F del impuesto de la vivienda). Como el valor del punto CSG se eleva, teniendo en cuenta las últimas decisiones presupuestarias, a 50,6 Md F, esa tasa adicional a la CSG debería ser de alrededor de un punto, o sea un aumento de más del 13% de la deducción CSG.

- *La segunda opción consiste en asignarles a los departamentos la totalidad del impuesto territorial sobre las propiedades construidas.* Esta solución tiene la ventaja de asegurar una especialización de los impuestos más radical y, por lo tanto, más legible por parte del contribuyente.

Por otra parte, garantiza la atribución a los departamentos de un recurso muy dinámico que les permitirá hacer frente en los próximos años a la aceleración de algunos de sus gastos (adopción de la dependencia de las personas ancianas concretamente).

En efecto, se constata que, durante los últimos diez años, las bases del impuesto territorial sobre las propiedades construidas han aumentado en un 59,6%, es decir, netamente más deprisa que las del impuesto de la vivienda (+28,9% en ese período) y que las del impuesto profesional (+54,9%).

La primera opción presenta dificultades considerables en términos de trasposos:

- En efecto, lleva a crear globalmente un nuevo impuesto sobre los hogares sin suprimir un impuesto por otra parte existente. Los impuestos que pesan sobre las familias aumentarían así en 33 Md F;
- Induce a trasposos importantes de cargas entre empresas y hogares, en la medida en que el impuesto profesional departamental, impuesto pagado por las empresas, sería reemplazado por la CSG, impuesto que pesa sobre las familias; y a trasposos de cargas entre familias, puesto que los contribuyentes en el impuesto de la vivien-

da no son los mismos que los deudores de la CSG. La CSG afecta a un número mucho más importante de contribuyentes (entre 30 y 35 millones) que el impuesto de la vivienda (20 millones sólo para las residencias principales). Por el contrario, las reglas para la exoneración de CSG son ya más amplias (regresividad hasta 1,3 SMIC) que las desgravaciones del impuesto de la vivienda que afectan esencialmente a personas cuyos ingresos están cercanos al RMI.

Por el contrario, la segunda presenta la ventaja de generar traspasos de cargas netamente más soportables para las familias e induce a transferencias de recursos menos violentas entre colectividades.

Ha sido, *in fine*, la que ha elegido la comisión.

Propuesta n.º 142: *Asignarles a los departamentos el impuesto territorial sobre las propiedades construidas*

d) ¿Qué impuesto para las regiones?

Las regiones han visto su poder fiscal fuertemente disminuido a lo largo de los últimos años en razón de la supresión progresiva de la parte salarios del impuesto profesional, de la supresión de los derechos regionales de mutación a título oneroso y de la supresión de la parte regional del impuesto de la vivienda. En los términos de la reforma del impuesto profesional, la *ratio* sistema tributario directo e indirecto sobre los ingresos totales de las regiones fuera de préstamo, sólo debería alcanzar el 37% para las regiones.

Esta constatación ha llevado a los miembros de la comisión a buscar los medios de asignarles a las regiones una fracción del impuesto del Estado.

- La institución de una imposición adicional al IVA a beneficio de las regiones y percibida en las mismas condiciones que el IVA sería incompatible con la reglamentación comunitaria. En efecto, las directivas imponen a los Estados miembro un número limitado de tasas de IVA: por definición, la medida considerada iría directamente en contra de esas prescripciones puesto que, por el hecho de las regiones, Francia estaría en situación de aplicar, en la hipótesis en que la imposición regional se añadiera solamente a la tasa normal, veintiséis tasas diferentes en su territorio.

Por otra parte, la técnica del IVA no sería compatible con las obligaciones de un impuesto local: lo propio de un impuesto local es estar asignado a un territorio concreto, pero el producto efectivo que cobrarían las regiones a título de suplemento regional dependería del lugar de consumo, lo que es contrario a la filosofía del IVA, impuesto que funciona en el principio de los pagos fraccionados.

- La asignación de una fracción de los ingresos petrolíferos a las colectividades territoriales, es decir al impuesto interior sobre los productos petrolíferos (TIPP) plantearía problemas similares. En aplicación de la directiva comunitaria de febrero de 1992, relativa al régimen general, a la detención, a la circulación y a los controles

de los productos sometidos a sisas, no se podría percibir un impuesto adicional al TIPP según tasas geográficas diferentes. En efecto, la reglamentación comunitaria sólo prevé una tasa por producto.

Además, tal impuesto sólo podría recaudarse en el estadio de la última transacción. Ahora bien, cuanto más amplio sea el campo de los productos tasables, más numerosos y diversos serán los recaudadores potenciales del impuesto. Así, sólo las estaciones de servicio representan 17.000 establecimientos mientras que el número de establecimientos bajo aduana que pagan lo esencial del TIPP no sobrepasa los 300. La percepción de un impuesto sobre los productos petrolíferos, en el estadio de la entrega al usuario final, supondría, por lo tanto, el establecimiento de un dispositivo de gran complejidad administrativa, que presentaría incertidumbres jurídicas y no garantizaría una tasa de recaudación satisfactoria.

Finalmente, en los dos casos de figura (IVA o TIPP), la medida supondría falta de localizaciones de compras a beneficio de las regiones en las que el IVA y el TIPP serían los más moderados. No dejarían de producirse distorsiones comparables a las que aparecieron durante los últimos años en materia de patentes de automóvil.

- Como el impuesto sobre la renta sólo afecta a la mitad de los contribuyentes, no permitiría reforzar el lazo elegido local/ciudadano teniendo en cuenta la desigual distribución geográfica de los ingresos, una especie de acentuación de las desigualdades de riqueza entre colectividad y de segregación social, desde el momento en que se traduciría por presiones fiscales muy desiguales entre colectividades para un mismo nivel de ingresos.
- El impuesto sobre los salarios es un impuesto que se debe a título de las actividades que no están sujetas al IVA (bancos, seguros, instituciones públicas...) en la sede de las empresas afectadas y su producto está fuertemente concentrado (cerca del 40% de los ingresos se cobran en París o en su pequeña corona). Por lo tanto, su asignación a las regiones contribuiría a aumentar las desigualdades de riqueza entre colectividades.
- Los derechos de mutación a título gratuito por deceso son debidos en el lugar de residencia del difunto para el conjunto de su patrimonio y también están fuertemente concentrados (8 departamentos totalizan el 45% del producto). Estas particularidades también han llevado a la comisión a rechazar la hipótesis de un traspaso de este impuesto a las regiones.
- Finalmente, en lo que se refiere al impuesto sobre las sociedades, éste es debido en la sede social de la empresa para el conjunto de sus actividades. Por lo tanto, no se puede localizar y su producto está muy desigualmente repartido (20 departamentos representan más del 55% del producto). Un aumento de la imposición no dejaría de presentar dificultades idénticas a la del impuesto profesional respecto a la competitividad de las empresas.

Por lo tanto, la asignación a las regiones de una fracción del impuesto del Estado sólo podría concebirse como una tasa fija, lo que sería contrario al principio de la autonomía fiscal de las colectividades locales.

En esas condiciones, y después de haber desechado las soluciones impracticables o inadaptadas, les ha parecido preferible a los miembros de la comisión mantener el impues-

to económico en la región, es decir el que se basa en la riqueza de las empresas. Las competencias actuales de la región: construcción —en sociedad con el Estado— de las grandes infraestructuras de transporte, formación profesional e intervenciones económicas en favor de las empresas hacen esta asignación perfectamente justificada.

Propuesta n.º 143: *Asignarle a la región una parte del impuesto profesional*

2. La cuestión de los traspasos

Tales medidas no se pueden preconizar sin que se hayan examinado previamente las consecuencias a nivel global, e igualmente colectividad por colectividad, de los traspasos financieros que implica ese esquema de especialización. En efecto, hay que tener en la memoria que todas las reformas abortadas del sistema tributario local han tropezado con problemas de traspaso.

Antes de medir los efectos, en el nivel global, de los traspasos de recursos unidos a un esquema de especialización, es necesario fijar las modalidades precisas de este ejercicio.

En materia de compensaciones de exenciones, se puede pensar en dos opciones: o bien el traspaso de un impuesto a una categoría de colectividad supone el traspaso de las compensaciones que van unidas, o bien se preconiza la solución inversa.

La comisión ha juzgado preferible quedarse con la segunda solución, a saber el mantenimiento en las colectividades de origen de las compensaciones de exenciones asociadas a los impuestos directos que percibían antes de la reforma. En efecto, desde el momento en que la compensación de la supresión de la parte salarios del impuesto profesional va a ser integrada a término en la dotación global de funcionamiento, no es pensable conservar un esquema que amputaría los recursos de los municipios en casi 35 Md F. Además, y sobre todo, esas compensaciones han sido entendidas por las colectividades territoriales como un elemento estable de sus recursos. Por lo tanto, no sería oportuno quitarles este recurso.

El esquema tal como es preconizado por los miembros de la comisión tendría las siguientes incidencias en términos de traspaso de cargas.

	INGRESOS ACTUALES*	INGRESOS TRAS LA ESPECIALIZACIÓN	DIFERENCIA CONSTATADA	
Municipios + EPCI	210,5	201,8	-8,7	- 5,1%
Departamentos	91,1	99,8	+8,7	+11,4%
Regiones	25,5	25,5	0	—

* Cifras de 1998 extrapolando la supresión de la parte regional del impuesto sobre la vivienda y de la parte salarial del impuesto profesional.

A la vista de estos resultados la reforma parece globalmente pensable, pero la diversidad de las situaciones locales no permitirá el cierre del dispositivo de recursos constantes para cada nivel de colectividades locales.

Departamento por departamento, la comparación que se puede hacer entre la cifra global de impuesto sobre lo territorial construido recaudado en cada departamento (no sólo a beneficio del departamento, sino también de los municipios y la región) y el de su producto fiscal total (impuesto de la vivienda, impuesto profesional e impuestos territoriales) muestra que para un tercio de los departamentos la diferencia de recursos es inferior al 10%. Pero en 43 departamentos es superior al 20% y entre esos 43 departamentos, 10 departamentos ven que sus recursos disminuyen en un tercio.

Entonces, para permitir que cada colectividad encuentre su nivel de recursos fiscales directos, antes de la especialización, será indispensable:

- bien ajustar las tasas aplicables a los contribuyentes, pero con la consecuencia de los traspasos de cargas entre categorías de contribuyentes difícilmente superables desde un punto de vista político desde el momento en que sólo podrían justificarse por una intención de clarificación;
- bien elaborar un sistema de compensación entre colectividades del mismo nivel.

Se trataría, en impuestos sin cambios para los contribuyentes, de establecer un sistema de rebajar los límites máximos por nivel de colectividades con el fin de que las colectividades cuyos recursos vayan a aumentar imputen ese excedente a las colectividades cuyos recursos vayan a bajar.

No hay que subestimar los problemas de legibilidad planteados por ese sistema de derribo de crestas cuando municipios y APCI estarán comprometidos paralelamente en un proceso largo (12 años) de alineación de las tasas de su impuesto profesional.

Propuesta n.º 144: *La especialización debe hacerse garantizándole a cada colectividad territorial, el año de su realización, el nivel de recursos alcanzado el año anterior*

3. Las consecuencias inducidas

La especialización a término de los impuestos permite liberarse de la regla compleja de unión de las tasas que permite evitar, en el sistema actual, cargar sobre el contribuyente que no vota, es decir, la empresa, la totalidad de los aumentos del sistema tributario local. No obstante deberá ir acompañada, para evitar ciertas desviaciones perjudiciales para la economía, por reglas de encuadramiento de las alzas de tasas.

En efecto, aunque la especialización de los impuestos tiene como objetivo primero estrechar el lazo, actualmente aflojado, entre el contribuyente local y el elegido local, no sería necesario de todas formas que ese lazo resulte demasiado rígido, concretamente para las empresas.

Propuesta n.º 145: *Suprimir la regla de unión de las tasas (en el término de la especialización de los impuestos)*

C) Proseguir la globalización de las dotaciones del Estado y orientar esas dotaciones en beneficio de la compensación

La arquitectura actual de las dotaciones del Estado a las colectividades territoriales está marcada por su gran complejidad: coexisten demasiadas dotaciones de cifras muy variables (de 276 MF para la dotación elegido local a 112 Md F para la dotación global de funcionamiento) y cuyas condiciones de atribución no están uniformizadas.

Esa abundancia de dotaciones y la diversidad de sus reglas de distribución hacen muy difícil una apreciación de su eficacia tanto respecto a la situación de cada colectividad como a sus efectos más globales.

Es pensable una agrupación de las dotaciones cuya naturaleza y objetivo sea similar con el fin de estructurar progresivamente las dotaciones en dos polos homogéneos:

- *Un polo de funcionamiento* que agruparía la dotación global de funcionamiento, la dotación especial magisterio, las dotaciones del Estado de fondo nacional de compensación del impuesto profesional y del fondo nacional de compensación, la dotación de elegido local, la dotación general de descentralización, la dotación de descentralización de la formación profesional y las subvenciones de funcionamiento todavía pagadas por diversos ministerios.
- *Un polo de equipamiento* constituido por la dotación global de equipamiento, la dotación regional de equipamiento escolar, la dotación departamental de equipamiento de los colegios y las últimas subvenciones de equipamiento inscritas todavía en el presupuesto de ciertos ministerios. Se plantea la cuestión de la integración en esta dotación de equipamiento de las sumas pagadas por el Estado a título de la compensación del IVA pagada por las colectividades locales sobre sus gastos de inversión.

Propuesta n.º 146: *Proceder a una globalización y una simplificación de las oposiciones del Estado en las colectividades territoriales, distinguiendo un polo de funcionamiento y un polo de equipamiento*

La comisión ha considerado que esta simplificación de las dotaciones de equipamiento pagadas a las colectividades locales debe ir necesariamente acompañada de un reajuste al alza de esta dotación globalizada.

Por la importancia de las sumas que asignan a la financiación de los equipamientos públicos, las colectividades territoriales contribuyen a la financiación de más del 75% de la inversión pública. Fuera quizá de la defensa, que sigue siendo un campo en el que los equipamientos están íntegramente a cargo del Estado, no existen más sectores en los que las colectividades locales no estén obligadas a cofinanciar, o incluso financiar ínte-

gramente los equipamientos públicos. Así, es posible, sin que la lista sea exhaustiva, la financiación de las carreteras, de las redes de distribución, de recogida y de saneamiento de las aguas, de los equipamientos para el tratamiento de las basuras domésticas, de los equipamientos deportivos y culturales, de las salas polivalentes, etc.

Por lo tanto, es indispensable que esta carga esté más compartida entre el Estado y las colectividades territoriales.

Propuesta n.º 147: *Aumentar la participación del Estado en la financiación de las inversiones públicas locales por medio de un aumento de la cifra de la nueva dotación de equipamiento*

La cuestión del modo de indexación de las dotaciones del Estado en las colectividades locales también debe mencionarse. Algunos consideran que ese modo de indexación debería estar estrictamente conforme con la evolución de las cargas de las colectividades territoriales e integrar concretamente un factor que tenga en cuenta la evolución de los salarios en la función pública territorial.

Siendo así, aunque la desigual situación de las colectividades en materia de cargas sea una realidad poco discutible, es difícil distinguir entre el nivel de cargas que resulta de factores exógenos y el que resulta de una política libremente decidida por la colectividad y que, por lo tanto, no tiene vocación de ser compensada.

Por lo tanto, se propone modificar el modo de indexación de la dotación global de funcionamiento reteniendo un indicador sintético que no sólo tenga en cuenta la evolución del PIB, sino también la evolución del índice base 100 de los salarios de la función pública territorial.

Propuesta n.º 148: *Introducir, en el modo de indexación de la dotación general de funcionamiento, un criterio que tenga en cuenta la evolución de los costes salariales en la función pública territorial*

Las compensaciones actuales dudan entre una compensación de los recursos fiscales (Fondo nacional de compensación, Fondos departamentales de compensación del impuesto profesional, Fondo de solidaridad de la región Isla de Francia, Fondo de corrección de los desequilibrios regionales) y una asignación diferenciada de los concursos presupuestarios del Estado.

Además, los mecanismos de compensación existentes son al mismo tiempo complejos por el hecho:

- de la multiplicación de instrumentos que tienen cada uno sus propias reglas de contribución y de elegibilidad;
- de la cifra relativamente poco elevada de esos instrumentos (26 Md F más o menos a comparar con cerca de 800 Md F de recursos de las colectividades locales).

La adhesión de los elegidos locales a la autonomía fiscal debería llevar más bien a privilegiar las dotaciones presupuestarias como instrumento de compensación.

Propuesta n.º 149: *Utilizar las dotaciones del Estado para mejorar la compensación*

Una política más ambiciosa de compensación pasa necesariamente por una simplificación de los criterios de indexación y de distribución de esas dotaciones presupuestarias.

Actualmente, la dotación global de funcionamiento de los municipios (91,5 Md F en 2000) comprende una dotación a tanto alzado (81,3 Md F) y una dotación de acondicionamiento compuesta por una dotación de las agrupaciones (6 Md F) y dos dotaciones de solidaridad, la dotación de solidaridad urbana y la dotación de solidaridad rural.

La dotación de las agrupaciones es el equivalente para los EPCI de la dotación a tanto alzado. Los medios atribuidos a la dotación de solidaridad urbana y a la dotación de solidaridad rural, que resultan de un saldo, dependen de la progresión de la dotación a tanto alzado y necesitan aumentos excepcionales cada vez más frecuentes (teniendo en cuenta concretamente la atención a los efectos del censo de 1999 sobre la dotación a tanto alzado).

Una reforma de la dotación global de funcionamiento en favor de la compensación podría consistir entonces en limitar la progresión de las dotaciones correspondiente a la atribución de una dotación mínima para deslindar márgenes en favor de una verdadera compensación. A partir de ahí, una pista a considerar podría ser la estructuración de la dotación global de funcionamiento en tres fracciones:

- Una dotación de funcionamiento de los municipios, constituida a partir de la actual dotación a tanto alzado, de la dotación de solidaridad urbana y de la dotación de solidaridad rural. Se descompondría en una dotación mínima de funcionamiento y una dotación de compensación, y los márgenes hechos disponibles por la menor indexación de la dotación mínima se utilizarían a beneficio de la compensación.

La constitución de esta envoltura debe ser la ocasión de preguntarse sobre la pertinencia del mantenimiento en cada comuna de un zócalo de dotación global de funcionamiento que representa la fotografía de sus recursos en 1979, más de veinte años después y cuando el contexto económico y las evoluciones demográficas han podido modificar muy sustancialmente las cargas de esos municipios.

- Una dotación de las agrupaciones que dispondría de una dinámica autónoma, paralela a la de la constitución de los EPCI. De todas formas, en ese esquema, sigue planteado el problema del costo excesivo inducido por la generalización de la intermunicipalidad, concretamente en la región parisina.
- Una dotación de los departamentos descompuesta de la misma manera entre dotación mínima y dotación de compensación.

Propuesta n.º 150: *Privilegiar las dotaciones de compensación en vez de las dotaciones “garantizadas” con el fin de despejar márgenes significativos en favor de la compensación*

Con la multiplicidad de los criterios de compensación considerados, las políticas de compensación ya no llegan a alcanzar sus objetivos. En efecto, se cuenta actualmente con más de 8 criterios de compensación: el número de habitantes, el potencial fiscal por habitante (este criterio está además tergiversado en razón de la falta de revisión de los valores locativos), los ingresos medios de los habitantes, el número de viviendas sociales o el número de beneficiarios de las ayudas a la vivienda, el esfuerzo fiscal, la longitud de las vías públicas, un criterio de centralidad o el número de alumnos escolarizados.

Por lo tanto, hay que empezar un agotamiento de los modos de distribución de las dotaciones de compensación. Para mejor comprensión, debe limitarse a tres criterios como máximo: el número de habitantes, los ingresos por habitante y el número de beneficiarios de las ayudas a la vivienda, un criterio de centralidad diferente al que se conserva en el marco de la atribución de la dotación de solidaridad rural para los centros de villa y el esfuerzo fiscal.

Un criterio que representa el número de m² por habitante de equipamiento colectivo correspondería más lógicamente a esta medida de costos inducidos por la centralidad.

Propuesta n.º 151: *Limitar a cinco el número de criterios de compensación a conservar y definir de nuevo el criterio de centralidad*

D) Compensar íntegramente los nuevos traspasos de competencias

En aplicación de las leyes de 1982 y 1983, las cargas financieras que resultan para cada colectividad de los traspasos de competencia han sido objeto de una atribución por parte del Estado de recursos equivalentes a los gastos efectuados, en la fecha del traspaso, por el Estado a título de las competencias traspasadas; la compensación se ha asegurado por medio del traspaso de impuestos del Estado y, para el saldo, por créditos presupuestarios que evolucionan cada año al mismo ritmo que la dotación global de funcionamiento.

Aunque el período reciente ha sido el teatro de una operación de recentralización de gran amplitud (la creación de la cobertura enfermedad universal y la supresión progresiva de los contingentes de ayuda social), la comisión se ha decidido resueltamente en el sentido de una continuación de la descentralización.

Se ha propuesto concretamente el traspaso a las regiones de la construcción y el mantenimiento de las instituciones de enseñanza superior, la regionalización del traspaso ferroviario local, fuera de las grandes líneas, la descentralización en las regiones de la atribución de las ayudas localizables a la vivienda, el traspaso a los departamentos de la medicina escolar y de la gestión de los servicios de incendio y socorro.

Tras haber sido evaluados, estos nuevos traspasos deberán ser objeto de una compensación íntegra. Se debe tener en cuenta en esta compensación el coste de la normalización de los equipamientos traspasados, por ejemplo, el coste de la eliminación del amianto en los equipamientos que se le entregarán a las regiones.

Propuesta n.º 152: *Compensar íntegramente los nuevos traspasos de competencias, comprendidos los costes de normalización de los equipamientos entregados a las colectividades territoriales*

Los elegidos han recordado firmemente que desean una nueva nivelación de las sumas dedicadas por el Estado al ejercicio de esas competencias, previamente a su traspaso a las colectividades territoriales. En efecto, temen obtener una compensación sobre bases que no corresponderían a los gastos realmente necesarios y recuerdan a este respecto el precedente del traspaso a los departamentos y a las regiones del parque inmobiliario de los colegios y liceos.

Propuesta n.º 153: *Velar por la nivelación de las sumas dedicadas por el Estado a las competencias traspasables teniendo en cuenta las normas en vigor*

Finalmente, desde el momento en que el Estado les impone ciertas cargas directamente a las colectividades territoriales, sin que por ello resulten de un traspaso efectivo de competencias (es concretamente el caso de los gastos unidos a la normalización de los equipamientos), los miembros de la comisión consideran que el Estado podría reajustar el nivel de sus dotaciones de equipamiento o de funcionamiento.

UNA CONFERENCIA ANUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El conjunto de las relaciones tanto financieras como jurídicas entre el Estado y las colectividades territoriales necesita un diálogo regular que podría llevarse a cabo por medio de una conferencia anual de la descentralización.

Esta conferencia debería permitirles al Estado y a las colectividades territoriales, representadas por sus asociaciones de elegidos, trazar en común un balance regular de la evolución de la descentralización, identificar las cuestiones planteadas y favorecer la concertación sobre las medidas consideradas, concretamente en el marco de la ley de finanzas.

Esa cita anual de los responsables de la descentralización en lo cotidiano corresponde perfectamente, por otra parte, al espíritu de la refundición de la acción pública local que ha animado a la comisión.

Propuesta n.º 154: *Reunir una conferencia anual de la descentralización*

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

1. Composición de la Comisión
2. Fecha y tema de las reuniones
3. Audiciones por la Comisión
4. Lista de las propuestas

1. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

Presidente: M. Pierre MAUROY

1. Asociación de elegidos

Asociación de los Alcaldes de Francia	M. Daniel HOEFFEL M. Bernard POIGNANT
Asociación de los Departamentos de Francia	M. Jean PUECH M. Jean-Claude PEYRONNET
Asociación de las Regiones de Francia	M. Jean-Pierre RAFFARIN
Asociación de los Alcaldes de las Grandes Ciudades de Francia	M. Jean-Pierre SUEUR
Federación Nacional de las Ciudades Medias	M. Jean AUROUX
Asociación de las Ciudades Pequeñas de Francia	M. Martin MALVY
Asociación de los Distritos y Comunidades	M. Marc CENSI
Federación Nacional de Alcaldes Rurales	M. Gérard PELLETIER

2. Personalidades cualificadas

M. Jean-Michel BAYLET	Senador. Presidente del Consejo General de Tarn y Garona
Doña Marie-Christine BLANDIN	Consejera regional de Norte Paso de Calais
M. Gilles CARREZ	Diputado - Alcalde del Perreux. Miembro del Comité de Finanzas Locales
M. Nicolas DUPONT-AIGNAN	Diputado - Alcalde de Yerres
M. Jean-Pierre FOURCADE	Senador - Alcalde de Boulogne-Billancourt. Presidente del Comité de las Finanzas Locales
Doña Jacqueline FRAYSSE	Diputada - Alcalde de Nanterre
M. Michel SAPIN	Presidente del Consejo Regional de la Región Centro
M. Jean-Paul HUCHON	Presidente del Consejo Regional de Isla de Francia
M. André LAIGNEL	Consejero General del Indre - Alcalde de Issoudun
M. Michel MERCIER	Senador del Ródano. Presidente del Consejo General del Ródano
M. Christian PROUST	Presidente del Consejo General del Territorio de Belfort
M. Alain OHREL	Consejero de Estado en servicio extraordinario. Antiguo Prefecto de la región
M. Jacques OUDIN	Senador de la Vendée
M. Alain PICHON	Consejero-Letrado en el Tribunal de Cuentas Presidente de la Cámara Regional de Cuentas de Provenza, Alpez, Costa Azul

Informador General

Rémy Schwartz	Letrado de Requerimientos. Comisario del Gobierno ante la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado
---------------	---

Informador General adjunto

Gilles BARDOU	Letrado de Requerimientos. Informador General adjunto de la Sección del Informe de los Estudios en el Consejo de Estado
---------------	---

ANEXOS

Informadores

- Charlotte DENNERY Administradora INSEE, Jefe de Oficina en la Dirección del Presupuesto. Ministerio de Economía, Finanzas e Industria
- Denis PERRIN Administrador Civil, adjunto al Subdirector de las Competencias y de las Instituciones Locales en el Ministerio del Interior
- Caroline ROY Administradora INSEE, encargada de misión en la Delegación Interministerial de la Reforma del Estado

Con la contribución de:

- Hélène BELLANGER Maestra de Conferencias en el Instituto de Estudios Políticos de París

Secretaría de la Comisión

- Didier PIARDON Agregado Principal de Administración Central, Ministerio del Interior
- Danièle JAWOR Adjunta Administrativa, Ministerio del Interior
- Laurence FOURNIER Adjunto Administrativo principal, Ministerio de Economía, Finanzas e Industria

2. FECHA Y TEMA DE LAS REUNIONES

- 17 de noviembre de 1999:** Inauguración por el Primer Ministro, Lionel JOSPIN
- 8 de diciembre de 1999:** Sesión de introducción de la comisión. Adopción del programa de trabajo
- 22 de diciembre de 1999:** Audición de M. CHAMPSAUR, Director General del INSEE sobre los resultados del censo.
- 18 de enero de 2000:** Audición de M. GUIGOU, Delegado para el Acondicionamiento del Territorio, sobre el nuevo papel de los territorios para la Francia del 2020
- 26 de enero de 2000:** Conferencia de M. Marc CENSI sobre la intermunicipalidad
- 9 de febrero de 2000:** Conferencia de M. Jean PUECH sobre el departamento. Conferencia de doña Marie-Christine BLANDIN sobre la participación de los ciudadanos en la vida local en los barrios
- 23 de febrero de 2000:** Conferencia de M. Daniel HOEFFEL sobre la cooperación entre fronteras. Conferencia de M. Michel MERCIER sobre las competencias
- 7 de marzo de 2000:** Audición de MM. GAYSSOT, BESSON y BARTOLONE sobre el proyecto de ley “Solidaridad y renovación urbanas”
- 8 de marzo de 2000:** Reunión sobre las competencias
- 22 de marzo de 2000:** Conferencia de MM. Michel SAPIN y Jean-Pierre FOURCADE sobre los recursos y el sistema tributario de las colectividades locales. Audición de M. CHEVENEMENT y de la señora PARLY
- 4 de abril de 2000:** Audición de M. Michel BARNIER, Comisario Europeo
- 12 de abril de 2000:** Reunión sobre las finanzas locales
- 26 de abril de 2000:** Conferencia de M. Alain PICHON sobre el control financiero de las colectividades territoriales y de sus instituciones públicas. Conferencia de M. OHREL sobre la cuestión del control de legalidad
- 3 de mayo de 2000:** Conferencia de prensa
- 10 de mayo de 2000:** Conferencia de M. Jean AUROUX sobre el Informe del grupo de trabajo sobre los territorios
- 24 de mayo de 2000:** Conferencia de M. Bernard POIGNANT sobre el Proyecto de ley relativa a las intervenciones económicas de las colectividades territoriales
- 14 de junio de 2000:** Conferencia de M. Michel MERCIER sobre el Informe del grupo de trabajo sobre las competencias
- 28 de junio de 2000:** Conferencia de las señoras FRAYSSE y BLADIN sobre el Informe del grupo de trabajo sobre la democracia local
- 12 de julio de 2000:** Conferencia de M. Jean-Caude PEYRONNET sobre el Informe del grupo de trabajo sobre la función pública territorial

ANEXOS

- 6 de septiembre de 2000:** Audición de M. CHARPIN, Comisario General del Plan. Audición de M. FABIUS y la señora PARLY. Conferencia de prensa
- 13 de septiembre de 2000:** Audición de la señora VOYNET
- 20 de septiembre de 2000:** Conferencia de M. LAIGNEL sobre el Informe del grupo de trabajo sobre las fianzas locales
- 27 de septiembre de 2000:** Conferencia de M. Pierre MAUROY y de M. Christian PROUST sobre Córcega. Estudio del preinforme
- 4 de octubre de 2000:** Continuación del estudio del preinforme
- 11 de octubre de 2000:** Continuación y adopción del preinforme

3. AUDICIONES POR LA COMISIÓN

El 22 de diciembre de 1999

El señor Paul CHAMPSAUR, Director General del INSEE

El 12 de enero de 2000

El señor Juan Louis GUIGOU, Delegado para el Acondicionamiento del Territorio y la Acción Regional

El 7 de marzo de 2000

El señor Jean Claude GAYSSOT, Ministro del Equipamiento, de los Transportes y de la Vivienda

El señor Claude BARTOLONE, Ministro delegado en la ciudad

El señor Louis BESSON, Secretario de Estado para la vivienda

El 22 de marzo de 2000

El señor Jean-Pierre CHEVENEMENT, Ministro del Interior

La señora Florence PARLY, Secretaria de Estado para el Presupuesto

El 4 de abril de 2000

El señor Michel BARNIER, Comisario Europeo

El 6 de septiembre de 2000

El señor Laurent FABIUS, Ministro de Economía, Finanzas e Industria

La señora Florence PARLY, Secretaria de Estado para el Presupuesto

El señor Jean-Michel CHARPIN, Comisario General del Plan

La señora Véronique HESPEL, Comisaria Adjunta

El 13 de septiembre de 2000

La señora Dominique VOYNET, Ministra del Acondicionamiento del Territorio y del Entorno

4. LISTA DE LAS PROPUESTAS

PRIMERA PARTE

REORGANIZAR LOS TERRITORIOS Y LAS COMPETENCIAS EN BENEFICIO DE LOS CIUDADANOS

CAPÍTULO 1: TERRITORIOS PERTINENTES Y DINÁMICOS

I. Sobrepasar “la excepción francesa”

- A) *Nuevas dinámicas territoriales*
- B) *Los tres niveles de administración local en Europa*
- C) *Las mutaciones del nivel de proximidad*

II. Continuar la revolución intermunicipal

- A) *El futuro del municipio pasa por la intermunicipalidad*
- B) *La generalización de la intermunicipalidad en 2007*

Propuesta n.º 1: *Generalizar la intermunicipalidad con sistema tributario propio de aquí al 2007 por medio de disposiciones financieras apropiadas*

Propuesta n.º 2: *Reservar en 2007 la firma de los contratos territoriales de aplicación de los contratos de plan Estado-región a las intermunicipalidades con sistema tributario propio*

Propuesta n.º 3: *Facilitar el funcionamiento de las intermunicipalidades de sistema tributario propio y evitar las superposiciones de perímetros de las instituciones públicas de cooperación por medio de los instrumentos jurídicos adecuados (posibilidad de fusión, procedimiento de retiro)*

Propuesta n.º 4: *Simplificar el paisaje intermunicipal facilitando a término la disolución de los sindicatos y reservando la adhesión a un sindicato sólo a las intermunicipalidades con sistema tributario propio*

Propuesta n.º 5: *Para asegurar el pilotaje de grandes proyectos, facilitar la creación de sindicatos mixtos que unan a diferentes tipos de colectividad*

Propuesta n.º 6: *Mejorar el papel de la comisión departamental de cooperación intermunicipal y reforzar el poder de arbitraje del prefecto*

- C) *El reconocimiento del nivel intermunicipal por sufragio universal*

Propuesta n.º 7: *Elección en 2007 por sufragio universal directo de los consejeros de las intermunicipalidades con sistema tributario propio*

III. Hacer de la región un polo mayor de la descentralización

A) *La emergencia de un poder regional fuerte*

Propuesta n.º 8: *Celebrar, al menos una vez al año, una conferencia regional de los ejecutivos de las diferentes instituciones (Estado, región, departamentos, intermunicipalidades)*

Propuesta n.º 9: *Hacer coherente la duración del conjunto de los mandatos locales llevando a 6 años el de consejero regional*

B) *El desarrollo de la interregionalidad*

Propuesta n.º 10: *Fomentar un desarrollo vigoroso de la cooperación interregional para la realización de un proyecto o de una acción*

C) *Un desarrollo en red*

Propuesta n.º 11: *Favorecer y valorar las redes de ciudades para desarrollar la coordinación entre ciudades*

IV. Renovar el nivel departamental

A) *Un espacio de desconcentración y de proximidad*

Propuesta n.º 12: *Favorecer las cooperaciones interdepartamentales*

B) *Una mayor representatividad del departamento*

Propuesta n.º 13: *El consejo general toma el nombre de consejo departamental y los consejeros generales se convierten en consejeros departamentales*

Propuesta n.º 14: *El consejo departamental se renueva en su totalidad cada 6 años a partir de 2004*

Propuesta n.º 15: *Elección por la proporcional con prima mayoritaria en todos los departamentos*

Propuesta n.º 15 bis: *Elección de los consejeros departamentales en circunscripciones que tienen en cuenta los territorios*

V. Desarrollar la cooperación entre fronteras

A) *Un sistema jurídico flexible para utilizar plenamente*

B) *Una estrategia global, armonizada y desconcentrada para las zonas fronterizas*

Propuesta n.º 16: *Armonizar las legislaciones, incluso fomentar un marco jurídico común europeo sencillo y flexible para la realización de la cooperación entre fronteras*

Propuesta n.º 17: *Facilitar la creación de servicios comunes y la comunidad de financiaciones por colectividades fronterizas*

Propuesta n.º 18: *Desconcentrar la intervención del Estado en materia de cooperación entre fronteras*

VI. Adaptar la organización a los caracteres específicos territoriales: el caso de Córcega

A) *El punto de acuerdo*

B) *Un desacuerdo sobre la adaptación de la ley a iniciativa de la Asamblea de Córcega*

CAPÍTULO 2: COMPETENCIAS CLARIFICADAS Y EXTENSAS

I. Respetar los principios de distribución por bloques de competencias

A) *Una distribución flexible de los poderes*

B) *La clarificación de las competencias de cada colectividad*

Propuesta n.º 19: *Una colectividad interviene en el marco del bloque de competencias que le ha asignado la ley. La colectividad, principalmente competente, puede solicitar financiaciones a otros socios como guía de un proyecto*

C) *La corrección de los efectos perversos de las normalizaciones*

Propuesta n.º 20: *Asociar a los elegidos al proceso de normalización en el marco de una evaluación previa*

Propuesta n.º 21: *Someter las normas a un estudio de impacto financiero*

II. Perfeccionar la primera descentralización

A) *La implicación de las colectividades territoriales en el funcionamiento del sistema educativo*

Propuesta n.º 22: *Disponibilidad del conjunto del personal técnico, obreros y agentes de servicios en las regiones y departamentos para el ejercicio de sus competencias*

Propuesta n.º 23: *Traspaso de la construcción y el mantenimiento de las instituciones de enseñanza superior a las regiones en el respeto de un esquema nacional de equipamientos y formaciones*

Propuesta n.º 24: *Adaptación de los consejos de administración de las universidades a las nuevas responsabilidades de las regiones*

Propuesta n.º 25: *Recuperación por parte del Estado de la gestión de los centros de información y de orientación actualmente confiado a las colectividades territoriales*

Propuesta n.º 26: *Identificación de las escuelas de enseñanzas artística y musical que dependen de la enseñanza superior para que se encarguen de ellas el Estado y las regiones*

B) *Atribución de los créditos de la formación profesional a las regiones*

Propuesta n.º 27: *Todos los créditos de la formación profesional, salvo los que pertenecen a la solidaridad nacional, los gestionan las regiones que coordinan la política de formación asociando los servicios del Estado, la ANPE y la AFPA en el marco regional*

C) *La intervención cultural de las colectividades mejorada*

Propuesta n.º 28: *Sustituir una dotación a las disponibilidades para permitir una contratación en los marcos de empleos territoriales de conservadores y bibliotecarios*

Propuesta n.º 29: *Traspaso de la competencia en materia de inventario del patrimonio a los departamentos con traspaso de los personales afectados*

Propuesta n.º 30: *Autorizar a las colectividades territoriales a crear instituciones públicas locales culturales*

Propuesta n.º 31: *Adaptar las profesiones de la tramitación cultural de la función pública territorial a las nuevas necesidades*

Propuesta n.º 32: *Que la ley precise las condiciones de intervención de las colectividades territoriales en el apoyo a la producción cinematográfica y audiovisual*

Propuesta n.º 33: *Establecimiento por parte del Estado de un plan de recuperación para la cultura científica fuera de la región parisina*

III. *Acercar los servicios públicos a los usuarios*

A) *La organización de un servicio público de seguridad civil*

Propuesta n.º 34: *Los servicios departamentales de incendio y socorro están vinculados al consejo general*

Propuesta n.º 34 bis: *Los servicios departamentales de incendio y socorro dependen de la seguridad civil, se encarga totalmente de ellos el Estado y están bajo la autoridad del prefecto*

B) *La descentralización de las competencias en materia sanitaria*

Propuesta n.º 35: *Consulta obligatoria de las regiones durante la fase de elaboración de los esquemas regionales de organización sanitaria y social*

Propuesta n.º 36: *Reconocer la competencia de las regiones para realizar inversiones en materia de equipamiento sanitario en el marco del acondicionamiento del territorio y conforme al esquema regional de organización sanitaria y social*

Propuesta n.º 37: *Mejor definición por parte del Estado de normas para el ejercicio por parte de los departamentos de sus competencias en materia sanitaria*

Propuesta n.º 38: *Por aplicación del principio de subsidiariedad a la acción sanitaria y social, permitir una delegación convencional de las competencias de los departamentos a las intermunicipalidades*

C) La clarificación de las competencias en materia social

Propuesta n.º 39: *Crear observatorios departamentales de acción social con el fin de mejorar el conocimiento de las poblaciones a su cargo*

Propuesta n.º 40: *Clarificar los textos en materia de protección jurídica de la juventud con el fin de racionalizar las relaciones entre el departamento y el Estado*

Propuesta n.º 41: *Traspasar al departamento la medicina escolar y los asistentes sociales que la componen y permitir una delegación a las intermunicipalidades conforme al principio de subsidiariedad*

Propuesta n.º 42: *Creación de un centro único de información y orientación de las personas disminuidas que absorba las actuales “ventanillas únicas” que existen en los departamentos y que están únicamente especializadas en la información sobre las ayudas técnicas*

Propuesta n.º 43: *Reescribir la Ley de 1975 sobre los disminuidos con el fin de clarificar y hacer legible el dispositivo; el Estado fija las normas y asegura la integración profesional y la aportación de los recursos de subsistencia; las instituciones de enseñanza dependerán, conforme al Derecho común, de las regiones, departamentos y municipios, y en cuanto a la vida a domicilio dependerá de los departamentos y municipios*

Propuesta n.º 44: *Tener en cuenta la proporción de personas ancianas en el cálculo de la dotación general de la descentralización de los departamentos*

Propuesta n.º 45: *Información del público por parte de los departamentos de los dispositivos existentes en materia de acción social de urgencia y de los medios humanos y financieros puestos en práctica*

D) El acercamiento de la política de la vivienda al usuario

Propuesta n.º 46: *Traspaso a las regiones de las gestión de las ayudas localizables a la vivienda, como las ayudas a los arrendadores sociales*

Propuesta n.º 47: *Traspaso de contingentes de viviendas sociales de los prefectos a las intermunicipalidades*

Propuesta n.º 48: *Agrupación de las oficinas municipales HLM en el marco de oficinas intermunicipales*

IV. Clarificar las competencias en materia de desarrollo y de infraestructuras

A) Las competencias regionales en materia de transportes colectivos

Propuesta n.º 49: *Regionalizar totalmente los servicios de transportes ferroviarios salvo las grandes líneas en el marco fijado por el legislador y tras clarificación de las cuentas*

Propuesta n.º 50: *Reconocerles a las regiones la competencia en materia de equipamientos multimodales y aeroportuarios, salvo existencia de institución pública específica, conforme a un esquema nacional*

Propuesta n.º 51: *Confiar la gestión de los puertos no autónomos a las regiones, salvo los puertos de comercio de interés local confiados a los departamentos y los puertos de recreo a los municipios, conforme a un esquema nacional*

B) La participación aumentada de las colectividades territoriales en el mantenimiento de la red de carreteras

Propuesta n.º 52: *Confiarles a los departamentos el acondicionamiento y el mantenimiento de la red nacional de carreteras*

Propuesta n.º 53: *Los agentes del equipamiento que están bajo la autoridad del Presidente del consejo general deben poder optar por la función pública territorial*

C) La cuestión del entorno y el desarrollo duradero

Propuesta n.º 54: *Clarificación de las competencias y de las policías en materia de medio ambiente*

D) La coherencia regional de las intervenciones económicas descentralizadas

Propuesta n.º 55: *En el marco de las orientaciones dictadas por las regiones en materia de acondicionamiento del territorio, las colectividades pueden aportar sus apoyos a la economía*

Propuesta n.º 56: *Regionalizar el pago de las ayudas a los PME-PMI*

Propuesta n.º 57: *Limitar sólo a las regiones la iniciativa de creación de sociedades con capital de riesgo*

V. Refundir la acción local del Estado

A) *La desconcentración, movimiento paralelo a la descentralización*

Propuesta n.º 58: *Realizar una nueva etapa de desconcentración de las misiones del Estado en el nivel de los prefectos*

Propuesta n.º 59: *Reafirmar la autoridad del prefecto sobre el conjunto de los servicios desconcentrados del Estado para que las autoridades descentralizadas tengan sólo un interlocutor del Estado*

B) *La renovación de la organización territorial del Estado*

Propuesta n.º 60: *Las asambleas intermunicipales, departamentales y regionales son consultadas sobre los nuevos recortes administrativos de la acción desconcentrada del Estado, así como sobre los “planes de localización” de los grandes servicios públicos y de las empresas públicas*

Propuesta n.º 61: *Creación por parte del Estado de grandes espacios interregionales de programa del Estado*

Propuesta n.º 62: *Se deben armonizar los mapas regionales de los servicios del Estado y de las instituciones públicas nacionales*

Propuesta n.º 63: *Hacer del prefecto de la región el interlocutor único del Estado en el nivel regional, distinguirlo de los prefectos de los departamentos, cabezas de partido de región, y darle un papel de coordinación de los servicios del Estado en la región*

Propuesta n.º 64: *Confiarles sistemáticamente misiones departamentales o regionales a los subprefectos de distrito, colaboradores del prefecto*

Propuesta n.º 65: *Asociar mucho más estrechamente las colectividades locales a la negociación, a la programación y a la realización de los fondos europeos*

SEGUNDA PARTE

ASEGURAR LA CALIDAD Y LA TRANSPARENCIA
DE LA DECISIÓN LOCAL

CAPÍTULO 1: EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ELEGIDOS

I. Mejorar la participación de los ciudadanos en la vida local

A) *Una mejor información de los habitantes*

Propuesta n.º 66: *Facilitar el acceso de los habitantes al conocimiento de las responsabilidades de cada colectividad, agrupación de colectividades y del Estado, así como al inventario del patrimonio público del municipio y de los servicios del territorio*

Propuesta n.º 67: *Proporcionarles a los habitantes, en lugares de proximidad, las explicaciones que les permitan comprender los procedimientos y las ventajas de las iniciativas públicas*

Propuesta n.º 68: *Generalizar el acceso a un cyberpoint público, instrumento de comunicación y de información*

Propuesta n.º 69: *Facilitar el uso del patrimonio público para permitir la más amplia apertura posible a los habitantes de los barrios*

B) Una mayor implicación de los habitantes en el debate de proximidad

Propuesta n.º 70: *Crear, dentro de los municipios, estructuras de proximidad de información, de debate, de intercambios, de seguimiento de los proyectos que afecten a los habitantes*

Propuesta n.º 71: *Crear, en las ciudades de más de 20.000 habitantes, alcaldías o “consejos de barrios”; fomentar este dispositivo en las demás ciudades.*

Propuesta n.º 72: *Valorizar el papel de los elegidos de proximidad confiándoles responsabilidades en los barrios (alcaldías, consejos de barrio, estructuras de proximidad) y, en lo que se refiere a París, Lyon y Marsella, fortalecer los poderes de los consejos de distrito*

Propuesta n.º 73: *Los miembros de los consejos de barrio los designa el consejo municipal sobre listas que asocian a representantes de las asociaciones y habitantes reconocidos por su compromiso y voluntarios*

Propuesta n.º 74: *Atribuir financiaciones desconcentradas y poner equipos técnicos de proximidad bajo la responsabilidad del elegido local, designado por el alcalde, en unión con el consejo de barrio*

Propuesta n.º 75: *Abrir la posibilidad de “créditos-tiempo” otorgados al ciudadano comprometido concretamente en esas estructuras de proximidad, sobre el modelo de los permisos de representación sindical o electiva*

Propuesta n.º 76: *Realizar una financiación plurianual de las asociaciones con el fin de que sus misiones y los empleos correspondientes, concretamente los creados conforme el dispositivo “empleos - jóvenes”, estén asegurados*

Propuesta n.º 77: *Reconocer el papel institucional de las instancias participativas de los habitantes, por ejemplo las amistosas de inquilinos, en las estructuras oficiales*

C) La concertación sobre los proyectos de interés general

Propuesta n.º 78: *Modernizar la encuesta de utilidad pública poniendo en práctica las propuestas del informe del Consejo de Estado*

Propuesta n.º 79: *Crear comités consultivos para la realización de proyectos importantes pero que no necesitan el complejo procedimiento de la información pública*

II. Modernizar la vida política local

A) *La ampliación de las reglas de no cúmulo de los mandatos*

Propuesta n.º 80: *Ampliar las reglas del no cúmulo de mandatos*

Propuesta n.º 81: *Modernizar los textos que limitan los cúmulos entre función pública de autoridad y mandato ejecutivo*

B) *La simplificación y la armonización de los modos de escrutinio*

Propuesta n.º 82: *Asegurar la renovación total de los senadores cada seis años a partir del mes de septiembre que sigue a la votación municipal de marzo*

Propuesta n.º 82 bis: *Reducir el mandato de los senadores a seis años, con renovación del Senado por fracción*

C) *La ampliación del derecho de voto a los habitantes de nacionalidad extranjera*

Propuesta n.º 83: *Instaurar el derecho de voto y de elegibilidad de los extranjeros en las elecciones municipales, en las mismas condiciones que para los procedentes de la comunidad europea*

Propuesta n.º 83 bis: *Conservar el statu quo sobre el derecho de voto y de elegibilidad de los extranjeros en las elecciones municipales*

III. Democratizar el acceso a las funciones electivas

A) *Un verdadero estatuto del elegido*

Propuesta n.º 84: *Crear, para los presidentes de consejo regional, los alcaldes y sus principales adjuntos, un estatuto de agente cívico territorial, a sueldo de su colectividad*

Propuesta n.º 85: *Autorizar a los municipios a pagarles, según un baremo estricto, a los agentes cívicos territoriales, una remuneración que les permita asegurar un servicio permanente*

B) *Elegidos territoriales dotados de medios suficientes para el pleno ejercicio de su mandato*

Propuesta n.º 86: *Asegurarles a los elegidos la aplicación real de los créditos de horas y autorizaciones de ausencia, y el mantenimiento de los derechos en materia de antigüedad y de vacaciones pagadas*

Propuesta n.º 87: *Considerar un aumento de los créditos de horas atribuidos a los elegidos de los municipios de menos de 10.000 habitantes*

Propuesta n.º 88: *Velar por el respeto de la realización de los derechos de los elegidos de la oposición*

Propuesta n.º 89: *Asegurar la indemnización de las empresas por las ausencias legales de sus empleados elegidos territoriales*

Propuesta n.º 90: *Desarrollar el acceso a la formación de todos los elegidos por medio de la mutualización de créditos dentro de las intermunicipalidades*

Propuesta n.º 91: *Revalorizar las dietas pagadas a los alcaldes adjuntos*

Propuesta n.º 92: *Asegurar la continuidad de la cobertura social de las personas que acceden a funciones electivas*

Propuesta n.º 93: *Mantener los derechos de los elegidos a la jubilación*

Propuesta n.º 94: *Permitir que los municipios reembolsen a los consejeros municipales, no indemnizados, ciertos gastos resultantes de sus actividades públicas, como los gastos de guardería de niños*

C) La vuelta a la vida profesional

Propuesta n.º 95: *Crear un “permiso electivo” idéntico al “permiso de paternidad”*

Propuesta n.º 96: *Validar la experiencia adquirida durante el ejercicio de mandatos ejecutivos en el marco de las terceras oposiciones de las funciones públicas*

Propuesta n.º 97: *Pagar dietas a los elegidos durante seis meses después de la pérdida de su mandato en caso de no reintegración o no vuelta a un empleo*

D) La clarificación de la responsabilidad del elegido y los riesgos corridos

Propuesta n.º 98: *Presentarle al Parlamento un balance bianual de aplicación de la Ley de 10 de julio de 2000 sobre la responsabilidad penal de los elegidos*

Propuesta n.º 99: *Darle a la intermunicipalidad los poderes de policía especial desde el momento en que hay traspaso de la competencia correspondiente (agua...)*

Propuesta n.º 100: *Redefinir la jerarquía de las sanciones previstas por el código de los mercados públicos*

Propuesta n.º 101: *Integrar las disposiciones relativas al estatuto del elegido en el código de las colectividades territoriales y el código del trabajo*

CAPÍTULO 2: CALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS ACTOS DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

Propuesta n.º 102: *Garantizar la seguridad jurídica de los actos de las colectividades territoriales*

I. Reforzar los medios jurídicos de las colectividades

A) *El desarrollo de la función de consejo*

B) *La comunidad de los medios de asistencia*

Propuesta n.º 103: *Permitir que las intermunicipalidades aseguren la existencia y el consejo jurídico de sus municipios miembro*

Propuesta n.º 104: *Darles a las inspecciones generales la misión de consejo de las colectividades territoriales*

Propuesta n.º 105: *Abrir más ampliamente los cuerpos de inspección general a los administradores territoriales*

C) *La extensión de las posibilidades de consejo externo*

Propuesta n.º 106: *Darles a las colectividades territoriales la posibilidad de disponer de la opinión del tribunal administrativo para sus actos más importantes*

D) *La simplificación de los procedimientos*

Propuesta n.º 107: *Subir los umbrales de los mercados públicos y simplificar los procedimientos*

Propuesta n.º 108: *Prever la posibilidad de delegaciones más amplias a los funcionarios de las colectividades territoriales en el marco del procedimiento previo al traspaso de mercados públicos*

Propuesta n.º 109: *Abrirles a los accionistas la posibilidad de adelantos en cuenta corriente de asociados a las sociedades de economía mixta, asegurándoles al mismo tiempo a las colectividades las garantías financieras necesarias*

Propuesta n.º 110: *Constituir una base de datos jurídicos que les permitan a los responsables locales conocer el conjunto del Derecho aplicable*

II. Renovar el control de legalidad

A) *Un control centrado en los actos esenciales de las colectividades territoriales*

Propuesta n.º 111: *Reducir las categorías de actos obligatoriamente transmitidos al prefecto*

B) *Las capacidades de peritaje del Estado reforzadas*

Propuesta n.º 112: *Reforzar los polos de competencias interministeriales de consejo jurídico y de control de legalidad bajo la autoridad del prefecto*

Propuesta n.º 113: *Facilitar el recurso para opinión, a petición de las colectividades, por parte del prefecto de las cámaras regionales de cuentas*

III. Conciliar la responsabilidad de los elegidos y las misiones de control

A) *Una definición legislativa del examen de gestión*

Propuesta n.º 114: *Armonizar el campo del examen de gestión de las cámaras regionales de cuentas ajustándolo al control efectuado por el Tribunal de Cuentas del Estado*

B) *Un procedimiento contradictorio reforzado*

Propuesta n.º 115: *Dar un derecho de respuesta de los elegidos a las observaciones definitivas de la cámara regional de cuentas que se haría público al mismo tiempo que las observaciones*

C) *Información de los ciudadanos en el período preelectoral*

Propuesta n.º 116: *Limitar por vía legislativa el envío y la publicación de cartas de observación durante el período que precede a la campaña electoral*

D) *La armonización de los controles*

Propuesta n.º 117: *Armonizar el control de legalidad y el examen de gestión*

CAPÍTULO 3: LOS MEDIOS NECESARIOS PARA UNA BUENA GESTIÓN PÚBLICA

I. Reformar la función pública territorial

A) *La consideración de los caracteres específicos*

Propuesta n.º 118: *Consulta de los empleadores territoriales por parte del Estado durante la fase de negociación salarial con las organizaciones sindicales de la función pública*

B) *La mejora de las condiciones de contratación de los agentes territoriales*

Propuesta n.º 119: *Establecer oposiciones con título en los escalafones técnicos, sociales o culturales cuando la posesión de un diploma del Estado permite ya el reconocimiento de las cualificaciones*

Propuesta n.º 120: *Organizar el acceso a los empleos de categoría A por medio de terceras oposiciones abiertas a los agentes contractuales o de Derecho privado que justifiquen una experiencia confirmada, con la reclasificación correspondiente*

Propuesta n.º 121: *Modernización continua del contenido de las pruebas para adaptar las oposiciones a las necesidades diversificadas de las colectividades*

Propuesta n.º 122: *Creación de conferencias regionales del empleo territorial que agrupen a todos los gestores locales, dotadas de un poder de decisión y presididas por un elegido*

Propuesta n.º 123: *Descentralización de la gestión de los empleos de categoría A a beneficio de las conferencias regionales del empleo territorial*

Propuesta n.º 124: *Regulación nacional de los empleos de administradores, ingenieros y conservadores vía las comisiones administrativas paritarias nacionales ante el CNFPT*

Propuesta n.º 125: *Supresión de los umbrales demográficos para la contratación del personal de la función pública territorial*

Propuesta n.º 126: *Reducción de los períodos de formación inicial por medio de la consideración de las formaciones sancionadas por un título o diploma reconocido por el Estado y que prepara para la vida profesional, así como de los logros profesionales*

Propuesta n.º 127: *Obligación de servicio de tres años en la colectividad tras la formación inicial o pago por parte del nuevo empleador de una indemnización en caso de mutación intervenida en ese plazo*

Propuesta n.º 128: *Publicación nacional de las contrataciones en los empleos de categoría A y, si es posible, de categoría B*

Propuesta n.º 129: *Publicación local de los regímenes de indemnización*

Propuesta n.º 130: *Permitir la agregación, dentro de una misma colectividad, de un escalafón a otro*

C) La exigencia de formación

Propuesta n.º 131: *Clarificación por parte del CNFPT de sus misiones con el fin de que se consagre a las formaciones de base dejándoles a las colectividades territoriales el cuidado de consagrarse a las formaciones más especializadas*

Propuesta n.º 132: *Prever que el CNFPT se encargue de la formación inicial de todos los mandos A antes de su asignación en la colectividad o la institución empleadora, en la medida en que podría considerarse un alza de las contribuciones de las colectividades*

Propuesta n.º 133: *Separación contable de las tareas de gestión y de formación del CNFPT*

Propuesta n.º 134: *Continuar el desarrollo de las formaciones comunes entre funcionarios del Estado y funcionarios territoriales*

II. Refundir las finanzas locales

A) Modernizar el sistema tributario local

Propuesta n.º 135: *Afirmar la necesaria autonomía fiscal de las colectividades territoriales*

Propuesta n.º 136: *Modernizar la base del impuesto de la vivienda descentralizando, en el nivel de los municipios, el poder de revisar las bases*

Propuesta n.º 137: *Empezar una integración progresiva de los ingresos en la base del impuesto de la vivienda y corregir las desigualdades de riqueza producidas por ese nuevo sistema por medio de dispositivos eficaces de compensación*

Propuesta n.º 138: *Darles a las asambleas márgenes complementarios de maniobra en las políticas de exoneraciones no compensadas*

B) Orientarse hacia una especialización del impuesto local

Propuesta n.º 139: *Proponer una especialización de los impuestos asignando un impuesto principal a cada tipo de colectividad*

Propuesta n.º 140: *Asignar el impuesto renovado de la vivienda a los municipios*

Propuesta n.º 141: *Asignar el impuesto profesional único a las instituciones públicas de cooperación intermunicipal*

Propuesta n.º 142: *Asignar a los departamentos la contribución territorial sobre las propiedades construidas*

Propuesta n.º 143: *Asignar a la región una parte del impuesto profesional*

Propuesta n.º 144: *La especialización debe hacerse garantizándole el año de su realización, a cada colectividad territorial, el nivel de recursos alcanzado el año anterior*

Propuesta n.º 145: *Suprimir la regla de unión de las tasas (al término de la especialización de los impuestos)*

C) Continuar la globalización de las dotaciones del Estado y orientar esas dotaciones a beneficio de la compensación

Propuesta n.º 146: *Proceder a una globalización y una simplificación de las oposiciones del Estado en las colectividades territoriales, distinguiendo un polo de funcionamiento y un polo de equipamiento*

Propuesta n.º 147: *Aumentar la participación del Estado en la financiación de las inversiones públicas locales por medio de un aumento de la cifra de la nueva dotación de equipamiento*

Propuesta n.º 148: *Introducir, en el modo de indexación de la dotación general de funcionamiento, un criterio que tenga en cuenta la evolución de los costos salariales en la función pública territorial*

Propuesta n.º 149: *Utilizar las dotaciones del Estado para mejorar la compensación*

Propuesta n.º 150: *Privilegiar las dotaciones de compensación más bien que las dotaciones “garantizadas” con el fin de despejar márgenes significativos en favor de la compensación*

Propuesta n.º 151: *Limitar a cinco el número de criterios de compensación a retener y volver a definir el criterio de centralismo*

D) *Compensar íntegramente los nuevos traspasos de competencias*

Propuesta n.º 152: *Compensar íntegramente los nuevos traspasos de competencias, comprendidos los costos de normalización de los equipamientos entregados a las colectividades territoriales*

Propuesta n.º 153: *Velar por la nivelación de las sumas consagradas por el Estado a las competencias traspasables, teniendo en cuenta las normas en vigor*

Una conferencia anual de la descentralización

Propuesta n.º 154: *Reunir una conferencia anual de la descentralización*

documentos INAP

Esta colección pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INAP