

CRÒNICA

L'AUTONOMIA LOCAL A FRANÇA DESPRÉS DE LES LLEIS DE DESCENTRALITZACIÓ: L'EXEMPLE MUNICIPAL

Bernard Ruiz

Secretari General Adjunt
de la Ciutat de Lió

El concepte de descentralització ha estat sempre al centre del debat polític francès. Des de la fi del segle XVIII, la major part dels règims polítics s'hi han inspirat o han pretès desenvolupar-lo. Molt pocs, però, l'han posat realment en pràctica.

Ha calgut esperar un segle perquè les dues col·lectivitats territorials existents —el municipi i el departament— coneguessin una reforma profunda dels seus estatuts, alhora que es creava una tercera col·lectivitat: la regió.

Pot semblar agosarat, tot just cinc anys després de la promulgació de la primera llei de descentralització i quan encara avui cada sessió parlamentària aporta el seu lot d'adaptacions o de disposicions noves a la reforma empresa pel govern Mauroy, pretendre fer un primer balanç sobre l'autonomia local en un país en què el centralisme ha estat sempre considerat una raó d'Estat.

L'exercici és força més arriscat pel fet que s'adreça a un lector estranger que no té forçosament un coneixement profund del sistema institucional francès.

Dirigida per Gaston Defferre, aleshores Ministre de l'Interior i de la Descentralització¹, la reforma de les col·lectivitats territorials va tenir com a objectiu, en un primer moment, el marc institucional.

La voluntat política d'aplicar un dels punts essencials del programa proposat als francesos pel president Mitterand amb motiu de les eleccions presidencials de 1981 ha dut el primer govern d'esquerres a iniciar allò que alguns han anomenat una «cursa de relleus», la primera etapa de la qual s'havia de disputar contra rellotge.

Aquesta metàfora, per imperfecta que sigui, tradueix alhora l'opció deliberada de bandejar el mètode utilitzat durant el septenni precedent, que va consistir a aplegar «en una llei única tots els elements institucionals, estatutaris, financers, socials d'una descentralització de conjunt», i la voluntat de produir un «xoc psicològic» susceptible de paralitzar, durant el temps necessari, els mecanismes de pensament centralitzadors.

El fracàs de la temptativa precedent, malgrat la importància i la qualitat del treball acomplert per la Comissió «Vivre Ensemble» («Viure plegats»), reunit en el que s'ha anomenat l'informe Guichard, pel nom del seu president, no podia fer altra cosa que incitar a la prudència tot govern preocupat per traduir en fets una voluntat descentralitzadora. Coneixent els obstacles que s'havien de produir durant tot el recorregut, que s'anunciava irremissiblement llarg i perillós, només una voluntat clarament expressada de ruptura amb el passat, juntament amb un clima social propici a

1. És el primer cop que apareixia en el títol del Ministre de l'Interior el terme «descentralització».

les reformes més agosarades (és el període que ha estat qualificat d'«*estat de gràcia*»), podia conduir el país de manera irreversible pel camí de la descentralització, tal com assenyalava l'exposició dels motius del projecte que havia d'esdevenir la *lleï del 2 de març de 1982*.

I. El marc institucional

1. La regió

Del conjunt de les disposicions contingudes en aquesta Llei, són incontestablement aquelles que figuren en el títol III relatiu a la regió les que poden considerar-se les més innovadores de la reforma, en la mesura que la natura jurídica d'aquesta circumscripció administrativa canviava fonamentalment i passava de l'*estatut d'establiment públic* al de *col·lectivitat territorial*. Així, la regió, com el departament i el municipi, era dotada d'una Assemblea elegida per sufragi universal directe i d'un executiu elegit.

Aquesta transformació no es va fer, però, sense provocar reticències en el Senat (llavors a l'oposició), i el vot no va ser assolit fins a la darrera lectura de l'Assemblea Nacional. El lloc i el paper de la regió han suscitat un bon nombre de controvèrsies, que han afectat totes i cadascuna de les formacions polítiques i que encara romanen obertes.

2. El departament

Les modificacions practicades en l'estatut i el funcionament del departament s'inspiren en la idea bàsica de la descentralització, és a dir, en la lliure administració local.

A més de les disposicions comunes a les altres col·lectivitats territorials que tradueixen aquest principi, que examinarem més endavant, l'evolució departamental específica concerneix la transferència del poder executiu del *Prefecte*, funcionari de l'Estat, al *President* elegit pel Consell General.

Aquesta mesura, inscrita des de fa temps en la lògica de l'evolució de les relacions entre l'Estat i la col·lectivitat territorial, i que la Constitució de 1946 ja preveia, duu en ella el símbol d'una voluntat de ruptura, més enllà d'una realitat que des de temps enrera havia atorgat al President del Consell General un poder real en la seva circumscripció.

3. El municipi

A diferència de la regió, que ha passat a tenir el rang de col·lectivitat territorial, a diferència del departament, que ha estat dotat d'un executiu elegit, els fonaments de la cèl·lula bàsica de l'Administració francesa, el municipi, no han estat capgirats.

Cap dels seus òrgans, tant si és deliberant (consell municipal) com si és executiu (l'alcalde) no ha sofert cap modificació, ni tan sols lleugera. És en el seu funcionament tradicional que ha adquirit una «llibertat» nova, al mateix títol, d'altra banda, que les dues altres col·lectivitats.

Per mesurar ben bé l'abast real d'aquesta reforma convé recordar, ni que sigui breument, el règim anterior.

Tots els actes que emanaven de les autoritats municipals (deliberacions dels consells municipals, decrets de l'alcalde) estaven sotmesos al control previ del representant de l'Estat en el departament, el *Prefecte*.

Aquests actes estaven sotmesos a dos tipus de control, un de pura legalitat (actes executoris de ple dret quinze dies després del seu dipòsit a la Prefectura), que era la regla general, i un altre, d'excepció, que consistia en un control d'oportunitat dels actes, els quals no eren executoris fins que havien estat aprovats expressament pel Prefecte, i en alguns casos molt limitats, pel Ministre de l'Interior o fins i tot per decret.

És allò que s'ha anomenat el sistema de «*tutela*», força contestat i insuportable en el seu principi, que per una associació d'idees amb un estat del Dret de les Persones, històricament i jurídicament falsa, atribuïa a aquest terme una connotació d'«incapacitat».

II. Les llibertats i els drets nous

Aquí, de nou, símbol i realitat tampoc no coincideixen. Alguns han cregut veure en aquesta nova llibertat la marca d'una autonomia finalment conquerida; això és conèixer poc l'exercici real d'aquesta tutela tal com havia pogut evolucionar al llarg dels anys i, en concret, en el darrer decenni.

La intervenció del Consell constitucional,² anul·lant certes disposicions de la Llei votada pel Parlament, ha recordat a aquells que havien pogut creure que els lligams amb l'Estat podien estar definitivament i radicalment trencats que la «lliure administració» de les col·lectivitats locals prevista a la Constitució de 1958 no podia deslliurar-se d'un altre principi constitucional també fonamental, el respecte de la legalitat, el control del qual era confiat al Delegat del Govern en el departament: el Prefecte.³

Hi va haver un canvi de denominació dels Prefectes, que van esdevenir Comissaris de la República, per palesar aquesta voluntat de ruptura, alhora que se'n reforçaven els poders en qualitat de representants de l'Estat, sobretot en allò relatiu als serveis exteriors dels diferents ministeris.

Al mateix temps que la «*tutela*» era substituïda pel control a posteriori, el poder d'anul·lació dels actes considerats il·legals va passar del Prefecte al Jutge Administratiu.

És un punt important que cal remarcar: en el règim precedent, el Prefecte gaudia, a més d'un poder de substitució dels alcaldes, d'un dret d'anul·lació dels actes considerats il·legals. Però a partir d'aquest moment, la sanció de l'anul·lació és facultat del Jutge Administratiu, al qual correspon de confirmar o d'infirmar la presumpció d'il·legalitat que li tramet el Comissari de la República.

D'altra banda, es confiava el control pressupostari a una jurisdicció de nova creació: *la Cambra Regional de Comptes*.⁴

2. Organisme previst per la Constitució de 1958, encarregat sobretot del control de la constitucionalitat de les lleis.

3. Article 72 - Apartat 3 de la Constitució: «En els departaments i els territoris, el delegat del Govern té a càrrec seu els interessos nacionals, el control administratiu i el respecte de les lleis».

4. Les Cambres Regionals de Comptes creades per la Llei del 2 de març de 1982 (n'hi ha 24) s'han anat constituint progressivament a partir del 1r. de gener de 1983. A més del control pressupostari de les col·lectivitats territorials i dels seus establiments públics, exerceixen el control jurisdiccional dels comptes i el control de gestió dels ordenadors de pagaments d'aquestes mateixes col·lectivitats i establiments.

III. Ampliació de poders; per què fer? o el traspàs de competències

Un cop retrobats els drets, tot i que controlats, de la democràcia local, mancava precisar en quins àmbits i seguint quin repartiment s'havien d'exercir.

L'excés de centralització acumulat al llarg dels règims polítics successius havia dut l'Estat, a través d'una administració hipertrofiada, a arrogar-se competències cada cop més àmplies, que no provenien obligatòriament de la seva vocació natural, esdevenint així dia a dia un actor llunyà i burocràtic mentre que, alhora, s'accelerava el procés de mutació iniciat al si de les col·lectivitats territorials, confrontades a problemes cada cop més complexos. Aquest doble moviment, que abocava a un garbuix de competències que era considerat sovint pels ciutadans com un veritable embull, només podia ser generador de relacions ambigües i font de conflictes. S'imposava un esforç de clarificació, la clau del qual havia de ser un nou repartiment dels poders.

Tres grans principis van presidir aquesta transferència:

- un calendari general dels decrets que establia per a cadascun dels àmbits la data precisa del canvi;
- l'afirmació de la «regla dels blocs de competències», segons la qual cada àmbit d'intervenció és atorgat en la seva totalitat o bé a l'Estat o bé a qualsevol de les tres col·lectivitats territorials, que són, en conseqüència, iguals entre elles i, per tant, cap d'aquestes no pot exercir una tutela en detriment d'una altra. Això era recordar indirectament el paper d'àrbitre que només l'Estat podia assumir;
- el darrer principi, i no pas dels menys importants, era l'estricta compensació de les despeses que poguessin derivar-se d'aquestes transferències. Aquesta era una garantia a la qual l'Estat no podia sostreure's sense risc de comprometre el conjunt de la seva reforma.

Seria massa llarg voler enumerar aquí la nova divisió resultant de la quarantena de lleis i de les desenes de decrets que han intentat de bastir el nou edifici, cada pedra del qual havia de trobar el lloc adient sota pena de comprometre l'equilibri del conjunt.

Ens limitarem a citar, a tall d'exemple, la divisió practicada en l'àmbit de l'educació:

- l'Estat ha conservat l'ensenyament superior;
- a la regió li ha estat confiat l'ensenyament secundari de segon grau (els instituts);
- el departament ha heretat l'ensenyament secundari de primer grau (els col·legis);
- el municipi ha conservat l'ensenyament de primer grau.

Presentat d'aquesta manera, aquest esquema pot semblar d'una gran simplicitat. A la pràctica, però, el sistema és més complex. De fet, les competències traspassades concerneixen essencialment els equipaments escolars (construcció, manteniment i funcionament), mentre que el personal, i sobretot el personal docent, roman funcional de l'Estat. Així, és l'Estat qui continua essent l'amo de la Carta Escolar. Indirectament, d'ell depèn la construcció d'un institut per a la regió o d'un col·legi per al departament. Perquè, ¿quina seria la utilitat d'un establiment d'aquesta mena sense personal docent?

De la mateixa manera, els «finançaments creuats» no han desaparegut del tot. Els municipis participen encara en les despeses de funcionament dels col·legis, tot i que, és cert, això és transitori. Però tothom sap que, a França, allò provisional té tendència a durar.

L'exemple de l'ensenyament de primer grau és encara més característic d'aquestes «derogacions» de principis. És el municipi qui paga als institutors, funcionaris d'Estat, les dietes per habitatge a les quals poden aspirar, l'import de les quals és fixat, a cada departament, pel Comissari de la República. En contrapartida, els municipis reben de l'Estat una dotació destinada a compensar aquesta càrrega!

IV. Noves competències, però amb quins mitjans?

La llei del 2 de març havia previst que una llei ulterior determinaria «el repartiment dels recursos públics resultants de les noves regles de la fiscalitat local i dels traspassos de crèdits de l'Estat a les col·lectivitats territorials».

En l'esperit dels seus autors, el repartiment dels recursos, després de les competències i al marge de les compensacions lligades als traspassos, havia de posar fi a l'obra legislativa iniciada.

Un context econòmic més favorable potser hauria permès de tallar definitivament el cap d'aquesta serp de mar que constitueix la reforma de les finances locals tan anunciada, a vegades iniciada, sempre inacabada.

Si bé no es pot negar la voluntat real de respectar el principi d'una compensació justa dels traspassos de competències, més enllà de les controvèrsies que la seva realitat ha pogut suscitar, l'únic esforç de modernització dels recursos locals es va basar en els segons ingressos (en importància) dels pressupostos locals que constitueix la Dotació Global de Funcionament.

Sense entrar en els detalls dels mecanismes (al capdavant força complexos) d'aquesta dotació, precisem que es tracta d'un fons de concurs que l'Estat paga als municipis i als departaments, així com a determinats establiments públics, l'import del qual és fixat cada any per la Llei de Finances en funció de l'evolució dels ingressos de l'Estat en concepte d'IVA, i el repartiment del qual obeeix a criteris que volen ser alhora representatius de les despeses lligades a la importància demogràfica de les col·lectivitats beneficiàries i de la seva capacitat financera de fer-hi front.

És innegable que aquesta reforma ha respost en gran mesura a les previsions del Govern i del legislador (a diferència de moltes altres, va ser aprovada per les dues Cambres del Parlament) en la seva recerca d'un reforçament de la solidaritat intermunicipal.

Malgrat l'entrada en vigor progressiva d'aquestes disposicions, les distorsions brutals que ha comportat en l'evolució del producte percebut individualment no podien sinó provocar la protesta general de les col·lectivitats considerades com les millor dotades a la llum dels nous criteris, les quals han vist com, de sobte, més d'una tercera part dels seus recursos progressava a un ritme inferior a la inflació, i a vegades fins i tot s'estancava amb relació a l'any anterior; tot plegat en un moment en què les mateixes tarifes dels seus serveis estaven enquadrades i en què l'Estat els demanava un esforç particular en la limitació de la progressió de les seves sostraccions fiscals.

Menys d'un any després de la seva promulgació, el seu procés evolutiu estava

bloquejat (per la nova majoria sortida de les eleccions legislatives de març de 1986, és cert), i es va decidir un «reajustament» d'última hora per atenuar-ne una mica els efectes.

Aquest senzill exemple mostra la fragilitat de l'equilibri del sistema financer local i la seva extrema sensibilitat als efectes de qualsevol mesura de caràcter reformador.

Tanmateix, és en l'àmbit de la fiscalitat local allà on l'estancament és més palès. Tot i que, com passa sovint, la constatació del caràcter arcaic d'aquesta fiscalitat és gairebé unànime, tot i que els projectes de reforma s'han succeït els uns als altres, en la seva filosofia el sistema ha sobreviscut a quasi dos segles, atès que el seu origen es remunta a la Revolució de 1789.

Seria estúpid, en el marc d'aquesta rúbrica, intentar descriure, ni que fos esquemàticament, el règim de la fiscalitat directa local. Ens limitarem, per tal de guiar el lector, a indicar que és constituïda per quatre taxes:

- la taxa d'habitació pagada pels ocupants de locals no professionals (essencialment els habitatges);
- les taxes territorials sobre les propietats edificades i no edificades que graven, respectivament, els edificis i els terrenys;
- la taxa professional a la qual estan subjectes les persones físiques o morals que exerceixen una activitat professional no assalariada.

Les dues taxes territorials poden ser assimilades a un impost sobre el capital, i en la mesura en què s'admet aquest tipus de sostracció, el seu fonament és certament el menys criticable, atès que la base d'imposició es basa en el valor locatiu dels béns (és a dir, els ingressos que es considera que reporten al seu propietari).

A la inversa, la capacitat contributiva del deutor de la taxa d'habitació és apreciada en funció del valor del local que ocupa i no dels seus recursos propis. El contribuent és així imposit sobre un «signe exterior de riquesa».

Tanmateix, és la taxa professional la que suscita el nombre més elevat de crítiques.

El mateix president de la República no ha dubtat a qualificar-la «d'impost absurd, injust i antieconòmic». De fet, ¿com es pot admetre, en període de crisi econòmica, marcat per un atur sempre creixent, un impost basat en les inversions i en els salaris de les empreses? Tampoc en aquest cas l'Estat no ha pogut estar-se d'intervenir per compensar certs alleugeriments que la seva política econòmica necessitava, com va fer igualment per a la taxa d'habitació a títol de la seva política social, fins al punt que, l'any 1985, es feia càrrec de més del 16 % del producte dels impostos locals. Aquest percentatge s'ha accentuat encara més l'any 1987, amb un nou alleugeriment de la taxa professional igualment compensada per l'Estat. Indirectament, és el principal «contribuent» de les col·lectivitats locals.

El govern que un dia o altre serà cridat a iniciar aquesta reforma indispensable no podrà, com els governs que l'hauran precedit, contornejar els dos esculls sobre els quals s'han estavellat les temptatives anteriors: els traspassos de despeses entre contribuents, els traspassos de recursos entre les col·lectivitats beneficiàries.

V. El personal territorial

«Investits de responsabilitats noves, els membres electes (locals) tenen cada cop més necessitat, per preparar i aplicar les seves decisions, de col·laboradors de qualitat».

Aquesta declaració del Ministre Delegat a prop del Ministre de l'Interior encarregat de les col·lectivitats locals del Govern actual podria ser posada en boca dels seus predecessors sense que aquests la blasmessin. Es van expressar en termes si fa no fa comparables a la seva època, de tant com aquest principi depassa les distàncies polítiques. Tanmateix, és la seva concretització en aquesta creació nova allò que constitueix l'estatut de la funció territorial, que es revela com el punt més polèmic de la reforma.

Aquesta controvèrsia era més inevitable que la diferència de les disposicions suara exposades, en la mesura que el debat ja no es limitava a una confrontació «política-polítics», sinó que s'ampliava a un tercer actor: el personal territorial.

Els 1.100.000 agents territorials que avui treballen a les col·lectivitats locals no podien ésser ignorats pels poders públics en el moment en què aquests decidien la seva sort futura.

La molt àmplia concertació amb els seus representants empresa pel ministre de la Funció Pública de l'època ha vist acomplertes una part de les seves reivindicacions, però al preu de compromisos que s'han traduït a vegades en l'adopció de textos d'aplicació sovint laboriosa, quan no impossible.

Hi ha qui ha volgut veure en la filiació política d'aquest ministre la raó de l'empremta centralitzadora que marca la Llei del 26 de gener de 1984, que organitza la Funció Pública Territorial.

Si, més que no pas d'altres, ha pogut ser més sensible a les pressions de les organitzacions sindicals, mal podem imaginar que hagi pogut fer adoptar un text tan important d'amagat.

L'afirmació prèvia, traduïda en una llei precedent⁵ d'una funció pública «de dues vessants», una constituïda pels funcionaris de l'Estat i l'altra pels funcionaris territorials, amb drets i obligacions comuns, ja podia deixar entreveure no pas una funció pública local específica, sinó un estatut calcat del dels funcionaris de l'Estat, atès que la idea de comparabilitat, que permetia passarel·les entre les dues funcions, podia semblar seductora en la mesura que constituïa un factor de mobilitat.

Des d'aleshores, calcat sobre la funció pública d'Estat i el seu sistema de cossos, inspirat per alguns alts funcionaris, no sempre desinteressats, l'estatut proposat als membres electes locals per als seus col·laboradors no podia sinó allunyar-se de la línia descentralitzadora traçada per la Llei del 2 de març de 1982.

No és pas per atzar que, de totes les lleis de descentralització votades sota la majoria d'esquerres, és la que fa referència a la Funció Pública Territorial la que ha estat més profundament modificada per la nova majoria.⁶ Si la bondat d'una refosa parcial ha prevalgut sobre la represa d'una obra inacabada abans del 16 de març de 1986,⁷ és, probablement, menys per reconeixement de la racionalitat de les disposi-

5. Llei del 13 de juliol de 1983, que duia els drets i les obligacions dels funcionaris de l'Estat i de les col·lectivitats territorials.

6. Llei del 13 de juliol de 1987, que modifica les disposicions relatives a la Funció Pública Territorial.

7. Data de les darreres eleccions legislatives.

cions conservades que per no agreujar el malestar d'un milió d'agents locals que, després d'haver estat honorats amb el títol de «funcionari», reservat fins aleshores als seus col·legues de l'Estat, esperen des de fa quatre anys conèixer la sort definitiva que els serà reservada.

VI. Les col·lectivitats territorials, més autònomes?

En finalitzar aquest breu esquema dels diferents components de la tasca descentralitzadora emesa el 1982 i amb tot just una perspectiva de cinc anys, ¿podem afirmar que l'autonomia local ha estat la gran vencedora d'aquesta marató?

Seria presumptuós per part de l'autor pretendre aportar una resposta allà on d'altres més qualificats no han reeixit a treure'n l'entrellat.

Potser encara caldrà arribar a un acord sobre el sentit real que cal donar a aquest terme, atès que, a vegades, els criteris d'apreciació provenen més de les «percepcions» que no pas dels textos jurídics.

Així, cal considerar les conclusions que seguiran més com un testimoniatge personal extret de les «vivències» de l'autor que no pas com judicis de valor que no està en condicions d'emetre.

Així, també, l'anàlisi es basarà principalment en l'exemple municipal.

A nivell institucional, l'elevació al rang de col·lectivitat territorial de la regió no ha anat acompanyat d'un reconeixement de l'autonomia legislativa, com a Itàlia o a Espanya, o d'una autonomia estatutària, com a la RFA o a Àustria.

Si aquest hagués estat el cas, no n'hi hauria hagut prou amb una llei ordinària; hauria calgut modificar la Constitució. Certament, la regió posseeix avui una Assemblea elegida per sufragi universal directe i un executiu elegit: és una ruptura indiscutible.

Però les regions franceses han de recórrer encara un camí molt llarg per «jugar en el mateix pati» que els seus homòlegs dels països europeus.

El departament ha guanyat un executiu elegit. Curiosament, aquesta és la mesura que ha tingut probablement més ressò en el món de la política; tanmateix, no estem pas segurs que molts administrats tinguin realment consciència, en adreçar-se al que creuen que és encara la «Prefectura», que entren de fet a la «Casa del Departament».

És cert que el ciutadà no ha estat gaire convidat a participar en els debats. Qui pot afirmar que les seves relacions amb l'Administració s'han transformat radicalment?

També és cert que en aquest àmbit la relació privilegiada se situa a nivell del municipi. Aquest, com hem tingut ocasió de veure, no ha sofert capgiraments estructurals; ha assolit finalment la seva «majoria jurídica» en ser alliberat de la tutela, la qual cosa li ha permès creure, per uns instants, que accedia per fi a una autonomia sense repartiments.

L'«efecte d'anunci» orquestrat pels mitjans de comunicació al voltant del tema de la descentralització no és probablement estrany a l'«eufòria» dels uns i a l'«encarcarament» dels altres en els primers mesos de l'aplicació de les noves mesures.

Amb una certa sorpresa, que a vegades es va convertir en irritació, els membres electes locals van descobrir «el control de legalitat».

De fet, no ha estat rar constatar, i l'autor ho ha pogut comprovar personalment, que allà on el cos prefectoral procedia més per convicció, persuasió o dissuasió que no pas per la utilització brutal dels mitjans jurídics de la tutela, el rigor administratiu havia reprès tots els seus drets en l'aplicació del control, molt més implacable pel fet que la seva legitimitat constitucional no podia ser contestada.

Els municipis més petits que, sota el règim precedent, escapaven al control del Tribunal de Comptes⁸ van veure com, amb la creació de les Cambres Regionals, creació de la descentralització, apareixia un nou control, el de la gestió dels ordenadors de pagaments,⁹ és a dir, la seva, que fins aleshores era reservada als municipis més importants, fins al punt que les seves reaccions han dut el govern actual a plantejar-se de tornar al sistema anterior.

Si ens aturem en aquest problema de la tutela és pel fet que considerem que és el cor del debat.

Al nostre entendre, allò que era més mal acceptat pels membres electes locals abans de la reforma no era pas tant el control exercit sobre els seus actes en el marc de la tutela administrativa, sinó una tutela més insidiosa, alhora que més real, que ha estat anomenada tutela tècnica i tutela financera.

És possible que, en la mesura que s'allunya dels esquemes habituals, la hipòtesi que plantejem sembli agosarada a algunes persones.

Gosem afirmar, en efecte, que el control a posteriori, en els seus mecanismes definits per la Llei del 2 de març de 1982, comporta alguns aspectes a vegades més constrenyedors que no pas el sistema de tutela.

Allà on un acte era executori als quinze dies del seu dipòsit a la Prefectura (en la mesura, naturalment, que no fos considerat il·legal), avui aquest mateix acte pot ésser executat des que ha estat publicat o notificat (segons que es tracti d'un acte d'abast general o d'una decisió individual) i transmès al Comissari de la República.

Això vol dir, en altres paraules, que una autoritat local particularment diligent podrà posar a execució les seves decisions 48 hores després de la seva intervenció.

Però cal veure-hi clar: només pot tractar-se d'una execució provisòria, atès que el Comissari de la República disposa de dos mesos per, si s'escau, deferir aquesta decisió al jutge administratiu.

Des d'aleshores, i després dels temptejos dels primers mesos de l'aplicació del nou sistema, s'han instaurat un cert nombre de pràctiques, amb les quals s'han reprès els vells errors. Rars són els alcaldes que s'arrisquen a posar a execució una decisió sense haver-se assegurat, a prop del representant de l'Estat, que aquesta no serà deferida al jutge. Així ho demostren àmpliament les estadístiques del contenciós del control de legalitat.

Quan alguns Cassandra predeien una obstrucció dels tribunals administratius, com si, de sobre, les autoritats territorials haguessin de suportar una «allau» d'il·legalitats, se'n van registrar menys de 2.000 casos durant el període comprès entre el

8. Organisme encarregat del control dels comptes de les Administracions de l'Estat i de determinades col·lectivitats locals, així com de les empreses públiques.

9. La comptabilitat de les col·lectivitats locals obeeix a un principi general de la comptabilitat pública: la separació de l'Ordenador de Pagaments i del Comptable. L'alcalde contreu i ordena el pagament de les despeses del municipi, però és el Comptable, funcionari del Tresor independent, qui efectua els pagaments, de la mateixa manera que cobra els ingressos.

1r. d'abril de 1985 i el 31 de març de 1986, mentre que el control de legalitat va registrar, durant el mateix període, prop de quatre milions d'actes.

¿Com es pot, des de llavors, no considerar que amb un índex del 0,05 % l'activitat contenciosa no sorgeix, també, del símbol? Seria interessant considerar en aquestes estadístiques el nombre d'anul·lacions pronunciades sota el règim precedent; però, malauradament, no en tenim les xifres. Per contra, el que confirma la nostra posició és el nombre d'observacions que el Comissari de la República ha adreçat als autors dels actes transmesos, que s'acosta a 100.000, és a dir, 55 vegades més que el nombre d'actes deferits.

El que podem concloure a partir d'aquestes xifres demostra a bastament que el diàleg entre l'administració de control i els membres electes locals ha pogut ser reprès després d'un primer període de «fluctuació», i que l'afany de legalitat de les autoritats territorials no és avui menor que ahir.

L'element nou aportat per la descentralització i que, al nostre entendre, duu en ell la garantia de la seva perennitat, és que aquest diàleg es desenvolupa avui sobre una base d'igualtat: els membres electes locals ja no estan sotmesos a la bona voluntat dels serveis de l'Estat.

En aquest àmbit, l'abolició de les normes tècniques, promulgades generalment mitjançant circulars que prenen la força de llei, en la mesura que el respecte de les seves preconitzacions era la condició per obtenir els ajuts financers de l'Estat, no és, tot i que és menys simbòlica, menys decisiva en l'ampliació de les llibertats locals.

Cal saber que, abans de la reforma, les col·lectivitats locals, i més especialment els municipis, vivien sota un règim de dependència molt estreta de l'Estat per a la realització d'un gran nombre dels seus projectes d'equipament.

El règim de les subvencions específiques que caracteritzava el sistema dels ajuts financers del poder central conferia als seus representants una autoritat absoluta sobre les condicions en les quals s'atorgaven aquests ajuts.

Àdhuc millor fins a l'any 1975, l'accés als préstecs de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) (Caixa de Dipòsits i de Consignacions), principal «banquer» de les col·lectivitats locals, era condicionat a la concessió d'una subvenció estatal, i el seu import era garantit sobre aquesta darrera. Va ser a partir d'aquesta data quan es va aplicar el procediment anomenat de «globalització», que va permetre en primer lloc a determinades col·lectivitats privilegiades, i avui a tots els municipis de més de 10.000 habitants, negociar cada any amb els representants de la CDC el volum de préstecs necessari per finançar les seves inversions. Cal, però, precisar que, en aquesta negociació, l'únic poder dels membres electes locals es limitava a pidolar, i els seus interlocutors els oposaven la seva Bíblia i només els concedien allò que consideraven que els podien atorgar.

Quant de camí recorregut d'aleshores ençà amb la llibertat de demanar préstecs i la vulgarització del crèdit! L'any 1986 hem viscut fins i tot un fenomen inimaginable fa només alguns anys: en un mercat financer favorable, la CDC ha hagut de baixar les seves taxes per tal de ser competitiva i de donar sortida als seus fons. En aquest àmbit sí que podem parlar avui de veritable autonomia.

S'ha constatat el mateix fenomen en l'àmbit de l'urbanisme i, sobretot, en allò relatiu als permisos d'obres. Ja abans de 1982, els batlles lliuraven els permisos d'obres, però ho feien en qualitat de representants de l'Estat, és a dir, situats sota la

dependència jeràrquica del Prefecte, atès que la instrucció d'aquesta autorització provenia dels serveis exteriors del Ministeri de l'Equipament.

Aquesta competència ha estat avui retornada als municipis, i és per tant sota la responsabilitat de l'alcalde en la seva qualitat d'executiu d'aquesta col·lectivitat. Per evitar qualsevol buit tècnic, i pel fet que la majoria de municipis no tenen el personal adient per instruir aquestes demandes, l'Estat ha permès de triar, pel que fa a la instrucció, entre l'assumpció per la col·lectivitat, mitjançant una compensació financera, i la utilització dels seus serveis exteriors.

També en aquest punt, els pronòstics han estat infirmats. Una enquesta recent ha revelat que la gran majoria dels municipis, inclosos els més importants, han optat per la continuïtat, palesant així que no estaven tancats a una cooperació amb els serveis de l'Estat, a partir del moment en què conservaven el domini complet de les seves decisions. Millor encara, l'experiència ha comportat una modificació de la llei que permet avui a l'alcalde de recórrer als serveis de l'Estat només quan ho considera útil. La mateixa enquesta ha palesat, de la mateixa manera, un escurçament dels terminis i una relació més flexible amb l'usuari. A la inversa, no s'han constatat més accions contencioses que abans. Sembla fins i tot que el dret dels sòls és respectat més rigorosament que mai. Som lluny de l'anarquia urbanística i del clientelisme que alguns prometien.

Acabarem tot evocant un àmbit que no hem tractat fins ara i que no és, tanmateix, dels menys importants: el de la intervenció de les col·lectivitats locals en l'àmbit econòmic.

Aquest era, fins a la reforma, un àmbit pràcticament prohibit, si més no per als municipis. Les possibilitats que avui se'ls ofereixen han estat bastant rigorosament enquadrades.

La temptació que han pogut tenir alguns d'utilitzar-les plenament ha estat ràpidament refredada per la presa de consciència dels riscos en què s'incorre. Potser hi ha hagut alguns excessos; però fins i tot si aquest ha estat el cas, ¿és aquesta una raó suficient per privar el conjunt de les col·lectivitats de mitjans que han sabut utilitzar amb discerniment, tal com voldrien aquells qui, avui, preconitzen el tancament d'aquesta porta entreoberta cinc anys abans? ¿Pot un alcalde romandre indiferent davant la situació econòmica del seu municipi?

¿Per què s'ha de mesurar sempre la confiança que es pot atorgar als representants del sufragi universal, a partir del moment en què el seu mandat s'exerceix a nivell local? Podem estar-ne molt més sorpresos pel fet que un gran nombre d'entre ells exerceix alhora un mandat nacional per l'exercici del qual no pateix pas la mateixa desconfiança.

De la mateixa manera, els seus col·laboradors han de ser reconeguts com a funcionaris de ple dret, tot conservant la seva especificitat. És lamentable, i fins i tot sorprenent, que el model estatal hagi esdevingut el model a seguir, en un moment en què es pretenia de corregir-ne els defectes mitjançant la descentralització. Oposar funció pública d'Estat i funció pública territorial és el tipus mateix de fals debat. Res no impedia d'inspirar-se en la mateixa font per bastir un tronc comú pel que fa a la condició general del funcionari. I, sobre aquest punt, el títol primer de la llei del 13 de juliol de 1983, que defineix els drets i les obligacions comunes a les dues funcions, és una cosa excel·lent. Però ¿per què s'ha de voler transposar a qualsevol preu un sistema que es caracteritza per un empresari únic, l'Estat, en un món de 40.000

empresaris reunits sota el denominador comú de «col·lectivitats territorials», però que representa una diversitat categorial i funcional al si mateix de cada categoria? Ja era una juguesca pretendre elaborar un estatut que respongués alhora als 32.000 municipis de menys de 2.000 habitants, així com a les metròpolis més grans, inclosa la capital, tot responent a les aspiracions de les altres col·lectivitats (regió, departament) i tot integrant els establiments públics, com ara les oficines d'H.L.M.* Voler la homologació amb la Funció Pública de l'Estat era poc menys que una «missió impossible». Potser hem deixat passar una oportunitat, que no es renovarà pas aviat, de construir una funció pública original capaç d'aportar als membres electes els recursos humans qualificats i independents que els són indispensables per a l'exercici real dels poders que han conquerit novament.

* * *

Més que els traspassos de competències, en el que han aportat de noves atribucions, una independència institucional —de la qual ja hem assenyalat el caràcter més formal que real, però el resultat de la qual s'ha traduït en una transformació de les relacions entre l'Estat, representat per les seves administracions, i els membres electes que tenen a càrrec seu les col·lectivitats locals— ofereix al nostre entendre unes perspectives de futur encara obertes sobre una més àmplia autonomia.

N'hi haurà prou, per a això, que a la cúpula de l'Estat estiguin convençuts que la democràcia local obeeix a les mateixes regles que la democràcia ras i curt. Caldrà, així mateix, persuadir-se del fet que l'extensió de les llibertats locals no posa obligatòriament en perill la unitat i la indivisibilitat de la República.

* *Nota del traductor:* H.L.M. (Habitations à Loyer Modéré) significa els habitatges estatals de lloguer baix.