

# Descentralización en Francia y autonomías en España

*François D'Arcy\**  
*Mariano Baena del Alcázar\*\**

---

## Los orígenes del sistema

**L**a reforma a la organización territorial en España (1978-1982) y en Francia (1981-1986) ha alterado, en ambos países, el modelo originario basado en el centralismo y ha supuesto un aumento en los poderes locales.

Se abandona de este modo un esquema implantado en Francia en el periodo revolucionario y napoleónico y en España, a imitación francesa, en los orígenes del Estado liberal. Este esquema, a pesar de ser inicialmente el mismo, el propio de la administración continental, había evolucionado de modo diferente en ambos países. Sin embargo algunos factores socioeconómicos —que se destacan más adelante— han hecho necesario reformarlo en beneficio de los poderes locales en fechas casi coincidentes.

Recordemos ante todo los rasgos comunes del modelo que se dan tanto en Francia como en España. En ambos países se produce:

---

\*Profesor de ciencia política y director Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia.

\*\*Profesor en la Universidad Complutense de Madrid.



1. La creación de municipios constitucionales a partir de las ciudades del antiguo régimen y de otras entidades de población (las parroquias en Francia, los pueblos en España).
2. La superposición a los municipios de una división territorial en departamentos (Francia) y en provincias (España) que tiene inicialmente como finalidad el control político por el Estado y el desarrollo económico y social del territorio. Al frente de esta demarcación se sitúa una autoridad estatal unipersonal (prefecto en Francia, gobernador civil en España).
3. La articulación centralista donde el alcalde tiene, en ambos países, la doble condición de agente del poder central y autoridad municipal, pero está subordinado jerárquicamente al prefecto o al gobernador.

Este esquema, aplicado durante más de un siglo a ambos países, sería la columna vertebral del Estado centralista al que los entes locales están sometidos a tutela. Sus rasgos generales, por otra parte bien conocidos, son los ahora sometidos a reforma.

### **La evolución posterior en Francia y en España**

Sin embargo estos rasgos comunes que se acaban de destacar están sometidos a distintos condicionamientos históricos y políticos en ambos países. Por ello, a pesar de la adscripción de España al modelo francés, la realidad de su organización territorial difería bastante de la francesa.

Veamos en síntesis cuál ha sido esta evolución en los dos países, lo que permitirá comprender mejor las reformas recientes.

### *La evolución en Francia*

En Francia, a pesar de que teóricamente estaba en vigor el principio electivo desde hace mucho, no se aplicó plenamente una verdadera democracia local hasta 1873 con la III República.

En efecto, sólo con la llamada Monarquía de Julio (1830-1848) se nombran por elección los consejos generales de departamento y los ayuntamientos. La clave del sistema, antes y después de esta fecha, es en todo caso el prefecto y los alcaldes nombrados por el poder central y superior jerárquico. Al departamento se le reconoce el carácter de colectividad territorial, pero carece de administración propia. Se está pues ante un esquema jerárquico, relativamente templado por la elección de consejeros ya que los poderes de los órganos colegiados son escasos. Los entes locales están sometidos a una tutela del Estado que ejerce el prefecto y que implica para cada acto administrativo de importancia una autorización previa.

Como se ha dicho este esquema se modificaría en 1873 con la III República, cuyas leyes sobre las colectividades territoriales están aún parcialmente en vigor. La población de los municipios a partir de entonces elige no sólo a los consejales sino también a los alcaldes. En la mayoría de los casos, la situación municipal es dominada por la pequeña burguesía local, los notables, propietarios rurales, pequeños industriales y comerciantes, y profesionales, que se sienten muy vinculados a la República y están fuertemente representados en el senado. Esta izquierda burguesa y republicana llega en la práctica a un acuerdo con el prefecto, representante del poder central, que a su vez cuenta habitualmente al tomar las decisiones con los notables.

En cambio la situación del departamento no se reforma. El prefecto no es nunca elegido y se afirma como un administrador profesional.

En la práctica, a pesar del centralismo oficial, adapta las instrucciones de París a las circunstancias del medio local.

La fuerza del departamento no proviene sólo de su carácter de autoridad central, sino también de su condición de órgano ejecutivo de las decisiones del consejo general que administra en cuanto colectividad territorial. Ningún municipio puede prescindir de la ayuda financiera del departamento, ni de

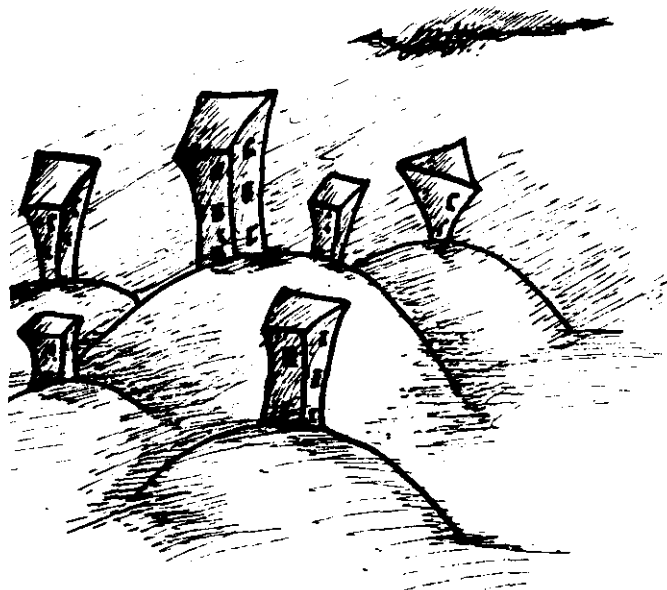
los servicios técnicos de los funcionarios estatales dependientes de los ministerios.

De este modo se cierra el círculo de lo que se ha llamado la síntesis republicana. Siempre haciendo un resumen muy general, puede decirse que Francia estaba administrada por el prefecto y sus notables. No obstante, aportan una corrección a este esquema dos cuestiones. Por una parte, la costumbre política francesa de permitir la acumulación de varios mandatos hace con frecuencia que un alcalde, simultáneamente diputado y figura prominente de un partido, sea de hecho más poderoso que el prefecto. Por otra, hay que tener en cuenta que ante el desarrollo urbano se efectúa una reforma del sistema de elecciones al consejo general para evitar la sobrerrepresentación de las zonas rurales.

### *El caso de España*

En España por el contrario hay que partir de un dato fundamental. La reforma liberal, en virtud de la cual se implanta el sistema, carece de un fundamento político claro y se hace en un momento (1833) en que no hay Constitución. En consecuencia el gobernador civil es siempre un político, un hombre de Madrid que ejerce funciones de control, está escasamente arraigado en el medio local y nunca llega a ser un administrador profesional.

En un primer periodo, que comprende el reinado de Isabel II (1833-1868), el gobernador de la provincia, asistido por la diputación provincial que es un simple órgano colegiado consultivo, es superior jerárquicamente a los alcaldes, los cuales son siempre más importantes como delegados del poder central que como autoridad municipal. La elección de



los alcaldes o su nombramiento por el Gobierno es una cuestión importante en el debate político, pero nunca se discute la subordinación al gobernador.

Esta situación con algunas variantes se va a consolidar a partir de la restauración monárquica en 1876. Los consejales son elegidos por los notables (se está en la época del sufragio censitario) y entre ellos se nombra al alcalde. La situación deriva rápidamente hacia la corrupción apoyada sobre el acuerdo entre los notables y el gobernador y favorecida por el turno de los partidos conservador y liberal. La situación ya en el siglo XX se verá modificada por dos factores de interés. Por una parte la aparición del regionalismo, que se arraiga fundamentalmente en algunas zonas del territorio (Cataluña, País Vasco). Por otra, la reforma de 1924-1925 que intenta democratizar los ayuntamientos y convierte a la provincia en colectividad local, creando la figura del Presidente de la Diputación para administrarla bajo este concepto.

La II República (1931-1936) instaura una democracia local y sobre todo reconoce en la Constitución de 1931 la existencia de regiones autónomas. Ello tiene una inmensa importancia histórica y simbólica, pero no hay que olvidar que la aplicación es limitada. Sólo accede a la autonomía Cataluña y su estatuto se aplica en tiempo de paz durante periodos breves (1932-1934, febrero-julio de 1936).

Con ello se llega al franquismo que utiliza la tradición centralista liberal, reformándola en provecho del régimen. De todas formas en la última década (1965-1975) es ya evidente que no puede mantenerse el centralismo en el contexto de un país más desarrollado, pero las soluciones propuestas por los técnicos encuentran siempre obstáculos políticos. Habrá que esperar por tanto a la etapa constitucional.

## Las reformas recientes: planteamiento general

### *Los condicionantes socioeconómicos*

Sobre estas dos realidades: la francesa y la española, que se acaban de describir sumariamente, recaerán unas reformas que no son sólo resultado —por importantes que sean—, de acontecimientos políticos sino que además son una respuesta a la evolución de las respectivas sociedades. Pese a las diferencias entre la situación de Francia y de España pueden señalarse algunos puntos comunes que constituyen un marco general de los cambios político-administrativos.



Durante las décadas anteriores para conseguir el desarrollo económico los Estados de ambos países encuadran a los grandes intereses, desarrollando una política económica que considera a las naciones como unidades de mercado. El territorio se utiliza sólo como espacio a efectos del desarrollo y las estructuras de organización territorial continúan inalteradas.

Pero el bienestar (diferente según los países) de los años sesenta y parte de los setenta da lugar a que política y socialmente los asalariados del sector servicios ejerzan un protagonismo diferente. Se crea en esta época una nueva cultura popular en la que, desplazada relativamente la educación tradicional, tienen una gran importancia los medios de comunicación. Aunque no debe generalizarse en exceso, lo cierto es que buena parte de estos asalariados de la empresa privada o de las organizaciones públicas eran militantes o simpatizantes de los partidos de izquierda.

Estas personas cuyo protagonismo político se ejerce de modo diferente, reaccionan contra la etapa anterior y desde luego ven con hostilidad al Estado. Desde el medio provincial se contempla a éste dirigido por los burócratas y sus aliados y colaboradores: los grandes empresarios privados, como algo opresivo y lejano. Estas nuevas capas sociales urbanas, por otra parte, no se sienten representadas ni por el prefecto y sus notables en Francia, ni por el gobernador y los partidarios de Franco en España.

Los políticos van a recoger en ambos países las aspiraciones de este sector de la sociedad, que reacciona contra los burócratas y las fuerzas agrupadas en torno a ellos, aunque, claro es, en circunstancias muy distintas según los países.

### *El sentido general de las reformas*

Pues debe advertirse que las reformas efectuadas en Francia y España, que coinciden en estos planteamientos generales y en algunos problemas administrativos, son muy diferentes tanto por su contenido como por su contexto político.

### La descentralización en Francia

En Francia se tenía conciencia desde hacía tiempo de la necesidad de la reforma. Debe recordarse al respecto el proyecto del general De Gaulle que implicaba simultáneamente la reforma del senado y la creación de regiones como colectividades territoriales. Como es sabido el proyecto fue rechazado en referéndum y las regiones no existieron sino como establecimientos públicos de importancia relativamente escasa. Pero de todas formas se imponía una reforma de la organización territorial, intentada ya sin éxito bajo el mandato del presidente Giscard y que fue llevada a cabo por el Gobierno y la mayoría parlamentaria socialista (1981-1986).

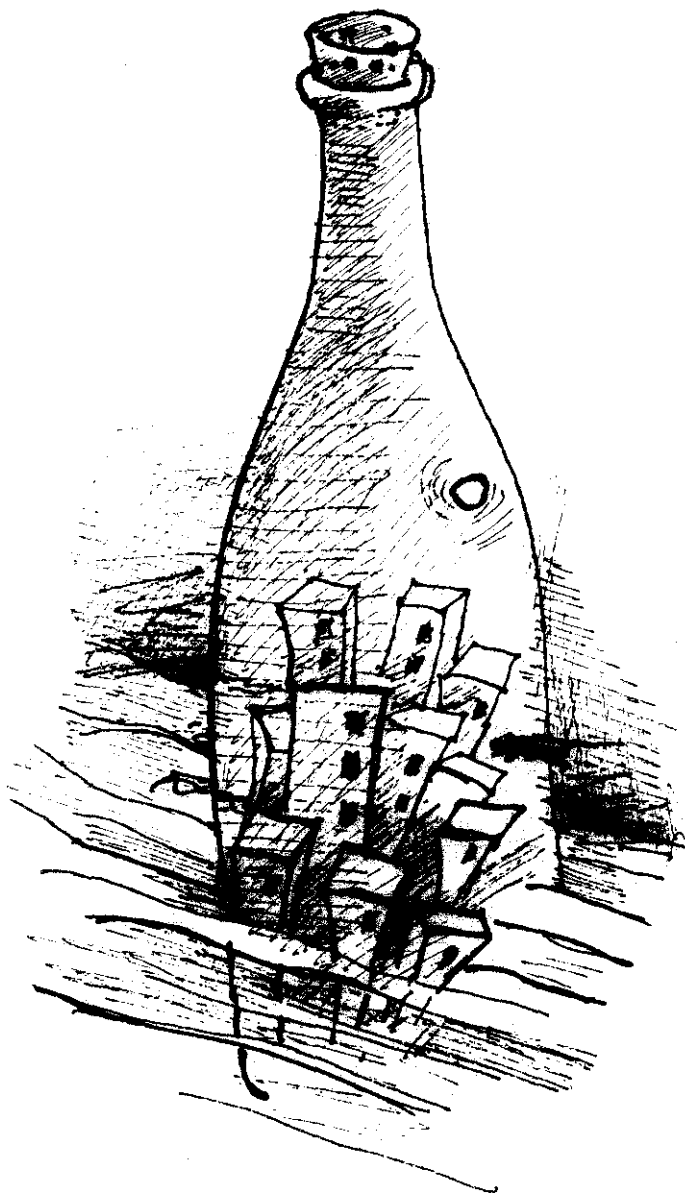
Respecto a esta reforma, cuya idea básica es la descentralización y de la que sólo podemos exponer aquí los rasgos generales, hay que destacar ante todo el procedimiento. En vez de intentar la aprobación de una sola ley, los socialistas actuaron gradualmente presentando al parlamento textos sucesivos sobre la devolución de libertades a las colectividades territoriales, traspaso de competencias y función pública territorial. De los tres textos el de mayor importancia era sin duda el primero, que declaraba los principios básicos de la reforma, entre ellos el nuevo carácter de la región como colectividad local.

El espíritu inicial de la reforma estaba presidido por la hostilidad hacia los burócratas y el intento, según las declaraciones de los políticos, de crear una nueva ciudadanía al devolver sus libertades a los entes locales. Sin embargo, la situación rápidamente se decantó en la realidad, ya que hubo un aumento de poder de los políticos locales elegidos y un nuevo equilibrio entre ellos y los burócratas.

En cuanto al contenido de la reforma respecto a los municipios, el punto principal, además del aumento de competencias, ha sido la supresión de la tutela tanto administrativa como financiera. Los actos administrativos son ahora ejecutados de inmediato y las cuentas sólo son revisadas por la Cámara de Cuentas Regional. El gran beneficiario de la reforma descentralizadora ha sido, sin embargo, el departamento. En él no sólo han aumentado las competencias, sino que además el antiguo prefecto que cambia su nombre por el de comisario de la República, ha dejado de ser el órgano que ejecuta las decisiones del consejo general. El carácter de ejecutivo corresponde ahora al Presidente de este consejo del que dependen los servicios y adquieren un papel protagónico en la vida política local.

Por último, la región pasa a ser una colectividad local, administrada por un consejo elegido por sufragio universal y a la que se traspasan competencias de ejecución.

Sin duda esta reforma constituye un giro importante en la política de ordenación territorial y supone una gran transformación. Pero desde luego no carece de límites, siendo el primero y más importante el que no se ha efectuado una reforma constitucional, por lo que no se sobrepasa el contenido de una descentralización administrativa. En cuanto a las colectividades territoriales las entidades benefi-





ciarias no han sido consultadas. La reforma ha sido aprobada por la ley del parlamento, que eventualmente puede ser modificada, como lo ha sido en parte por la nueva mayoría de derechas a propósito de la función pública territorial. Finalmente las colectividades no tienen potestad legislativa ni reglamentaria y en el ejercicio de sus competencias están siempre subordinadas a la legislación del Estado.

#### Las autonomías en España

Por el contrario, en España la situación es muy diferente, ya que la nueva organización territorial es consecuencia del cambio de régimen político y de la aprobación de la nueva Constitución de 1978. No es posible ni resultaría adecuado hacer en esta páginas una crónica de la reforma constitucional y el cambio político. Basta a nuestro propósito destacar algunos rasgos generales de las autonomías españolas, que se refieren también a los entes locales (municipios y provincias), pero que afectan sobre todo a las regiones.

La creación de éstas, como sujetos políticos y administrativos, supone satisfacer las aspiraciones de la burguesía de algunas zonas del territorio (Cataluña y el País Vasco y en menor medida otras regiones), pero no debe olvidarse que las nuevas capas urbanas se adhieren al movimiento regionalista. En conjunto la clase política identifica el cambio de régimen, entre otros factores, con la hostilidad al centralismo, lo que explica el consenso casi general sobre el tema.

Así se crean en España 17 regiones autónomas, además de reconocerse la autonomía de los entes locales propiamente dichos. Veamos, al igual

que en el caso francés, el procedimiento, el contenido y los límites de esta transformación.

En cuanto al procedimiento, la Constitución ha previsto la creación de regiones autónomas por dos vías: exigiendo requisitos de mayor consenso de la población y de los entes locales en el caso de que se deseara asumir de inmediato la totalidad de las competencias posibles. Sin embargo, de estos requisitos mayores se eximía a las regiones con más protagonismo: Cataluña, País Vasco y Galicia, que junto con Andalucía siguieron este proceso. Las demás, que se crearon por uno menos exigente, debían esperar cinco años para asumir todas las competencias.

En todo caso, como se ha dicho, el Parlamento español ha aprobado los 17 estatutos de las regiones. Todas ellas tienen un parlamento propio y un gobierno que puede aprobar y ejecutar sus políticas en los sectores en los que la región tiene competencias. De este modo se ha creado una vida política regional, que no siempre coincide con la del centro. Ello supone un fuerte arraigo de partidos nacionalistas, pero también en ocasiones gobiernan en las autonomías, partidos de implantación nacional distintos del que tiene la mayoría de las Cortes.

En cambio, la autonomía local tiene menor alcance. Como en Francia, se ha suprimido la tutela administrativa y se ha establecido una plena democracia local con elección de los ayuntamientos y los alcaldes, pero los municipios y las provincias están sometidos a la legislación del Estado y de las regiones.

Esta transformación tiene límites que quizá puedan calificarse de mínimos. El Estado central conserva las competencias ajenas a la soberanía, así como las que implican la aprobación de leyes sobre los derechos y libertades públicas. Una institución central, el tribunal constitucional, decide los conflictos

entre el Estado y las regiones. El financiamiento de la política regional se enfrenta con graves dificultades por la impopularidad de crear impuestos propios y la resistencia de las regiones a afrontarlos.

Por otro lado, la generalización de las regiones que estaba encaminada a paliar posibles sentimientos independentistas, que hubieran llevado a la disgregación, si bien ha tenido éxito en la mayor parte de los casos, no ha resuelto por completo el problema político vasco.

