

LA DIMENSIÓN DEL ESTADO Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN PERSPECTIVA COMPARADA: EL CASO FRANCÉS

KATIA BLAIRON*

SUMARIO:

1. Principios constitucionales que afectan al sector público.
2. Evolución histórica del sector público.
3. Estructura actual del sector público en relación con el producto interior bruto.
4. Congruencia de la configuración del sector público con los fines constitucionales que vinculan a los poderes públicos, derechos sociales y mandatos relativos a la actividad prestacional del Estado.
5. Congruencia de la configuración del sector público con la regulación constitucional de la Administración.
6. Reformas de la Administración y del sector público previas a la crisis.
7. Situación económica del país en el contexto concreto de la actual crisis.
8. Proyectos de reforma de la Administración y del sector público promovidos a partir de la crisis económica.
9. Valoración global de la evolución del sector público y de los proyectos de reforma desde el punto de vista de la crisis económica, de la eficacia de la Administración y de la congruencia con el marco constitucional aplicable, incluyendo la distribución competencial entre Administraciones.
10. Formulación de propuestas sobre posibles líneas de reforma a partir de la experiencia previa del país analizado orientadas a hacer compatible la racionalización de la actividad pública y el aumento de la eficacia de la Administración con una cultura constitucional basada en el principio de Estado social y la garantía de los derechos sociales de la ciudadanía.

La administración responde a dos definiciones. La primera, de carácter funcional, se vincula con las tareas de la administración tradicionalmente orientadas al interés general, incluyendo aquellas que se localizan en un espacio territorial concreto. Igualmente puede referirse a otro concepto, el de servicio público. Pero la administración no es sólo la función, es también una organización, una institución, un órgano. Esas actividades públicas son realizadas habitualmente (pero no exclusivamente) por personas jurídico-públicas: Estado, autoridades locales y sus entes, instituciones

* Profesora Titular de Derecho Público. Universidad de Lorena (Francia). Traducido del francés por Adoración Galera Victoria.

públicas, universidades... La administración se entiende aquí como aquellas actividades de interés general y de servicio público desempeñadas por órganos centrales, periféricos y sectoriales. El derecho administrativo ha seguido la evolución de esta administración en un sentido amplio –orgánico y funcional–.

La actividad de la administración francesa se caracteriza por diversos aspectos. Para llevar a cabo sus actividades cuenta con sus propios medios: prerrogativas del poder público¹, cláusulas exorbitantes de derecho común para los contratos administrativos... En el conjunto de sus actividades, ya sean las relaciones con los administrados o la regulación del estatuto de sus agentes, la administración está sujeta a un derecho especial: el derecho administrativo, si bien el derecho privado se aplica en determinadas actuaciones definidas por la ley que, por otra parte, son cada vez más numerosas². Por último, la actuación administrativa es ciertamente, nacional, pero también local. Para la administración central, la desconcentración consiste pues, en desarrollar su organización de forma que se adapte a las necesidades territoriales y mejore su acción. Dependientes jerárquicamente de instancias centrales tales como los ministerios, las instituciones desconcentradas (cuya figura más representativa son los prefectos) se distinguen, desde esta perspectiva, de los entes locales en que poseen personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y son titulares de competencias atribuidas por el Estado.

Con carácter general, la administración francesa se ha vinculado siempre directamente al Estado, que, significado por su unidad, ha motivado la centralización de la administración. Sus reformas, anteriores, actuales o en proyecto, afectan obviamente a las estructuras centralizadas y alcanzan de forma directa o indirecta, al conjunto de la administración: a las universidades, a las que se reconoce autonomía; a la seguridad social, cuyo presupuesto es ahora independiente del del Estado; a los entes locales que, si bien son autónomos desde el punto de vista administrativo, no están exentos de cualquier reforma administrativa, presupuestaria o fiscal.

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE AFECTAN AL SECTOR PÚBLICO

La administración francesa está estrechamente vinculada a la prestación de servicios considerados útiles para la sociedad, aunque no sean rentables: los ser-

1 Poderes de mando que no ostentan los particulares, que permiten a la administración imponer su voluntad y que le son transferidos por el poder ejecutivo del que depende (por ejemplo: la ejecución de oficio).

2 *Cfr.* B. PLESSIN, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, LGDJ, Paris, 2003, p. 880.

vicios públicos. Estos pueden carecer de rentabilidad por naturaleza o porque se considere que no deben estar únicamente basados en el principio de rentabilidad (como la educación). Tradicionalmente, la administración ha prestado los servicios públicos³, aunque para ello, en ocasiones, se haya apoyado en organismos privados. Esto se debe a que la expresión servicio público se refiere a dos aspectos diferentes: por un lado, es una tarea, una actividad de interés general y, por otro, es un modo de organización que consiste, de una forma directa o indirecta, en hacer que se encarguen de estas actividades de interés general personas públicas (Estado, entes locales, organismos públicos) o privados bajo control de una persona pública. En este ámbito, actuando a nivel local –municipal, departamental y regional–, y a nivel nacional, la administración se denomina sector público, e incluye estructuras distintas: la administración «stricto sensu» (servicios del Estado, sus entes territoriales y de otro tipo), y las empresas públicas, instituciones públicas y otros organismos públicos (seguridad social y los diferentes fondos públicos nacionales). Así, sector público y servicio público ya no deben confundirse (más). En efecto, las actividades de servicio público pueden ser encargadas a organismos privados (delegaciones de servicio público) que, por definición, no pertenecen al sector público. El alcance de servicio público es mayor que el de sector público. La combinación de ambos conceptos –sector y servicio– tiende en cierto modo a volver. Esto es particularmente evidente en las últimas propuestas gubernamentales de reforma del servicio público sanitario⁴ e, incluso, las tareas de servicio público hospitalario se atienden con establecimientos sanitarios, públicos y privados.

En todo caso, los servicios públicos tienen un papel concreto y, en Francia, muestran un concepto particular de Estado. En efecto, desde el siglo XVII se entiende que el poder público posee una misión específica en el desarrollo económico

3 Se trata, pues, de la gestión directa de los servicios públicos: la Administración asegura un cierto número de servicios, tales como policía (administración del Estado), asistencia social (administración departamental), la gestión de los edificios escolares (administraciones municipales, departamentales o regionales), la educación (administración estatal). Ejerce también un control sobre la gestión de los servicios públicos gestionados por particulares (por ejemplo, el servicio de agua).

4 La noción de SPH introducida por la ley Evin de 1991, se ha relacionado tradicionalmente con el sector público hospitalario, por tanto, con los establecimientos públicos de salud. Pero la ley Bachelot de 2009 (HPST) amplió la noción a la de las funciones de SPH, permitiendo así a todos los establecimientos sanitarios, públicos y privados, participar en estas misiones. Las propuestas recientes del Ministro de la Salud Sr. Touraine plantean una vuelta atrás vinculando la SPH estrictamente a los establecimientos públicos de salud.

del país. No en vano, se ha utilizado la expresión “servicios públicos a la francesa” para analizar desde las grandes olas de nacionalización hasta los más diversos ámbitos de intervención de transportes ferroviario, aéreo (Concorde, teléfono...). Su concepción, más que su evolución, se enfrenta ahora a la construcción europea que concede gran importancia a la competencia a través de un concepto diferente, el de «servicios de interés general» (SIG) y de «servicios de interés económico general» (SIEG) (entre los que se incluyen sólo los servicios de carácter económico sujetos a estas obligaciones de servicio público y sujetos únicamente a las reglas de la competencia con la única condición de que su tarea no se vea comprometida). En este contexto, los clásicos monopolios de algunos servicios públicos franceses tuvieron que ser reformados, sin que aún hayan sido completamente transformados⁵.

La idea de interés general que caracteriza la noción de servicio público tiene distinto alcance, dependiendo de la definición que tengan de éste la sociedad y los poderes públicos en un determinado momento⁶. No obstante, estas variables se definen en un contexto marcado tanto por los principios relativos a los servicios públicos como por principios constitucionales de carácter general, cuya combinación puede ser reconducida al principio general de legalidad.

1.1. Los principios específicos de la Administración

En primer lugar, la administración reconoce principios específicos a través de las funciones que le son atribuidas: el servicio público y, con él⁷ los grandes principios de servicio público. El primero de ellos es el relativo a la continuidad del servicio público. Se trata de uno de los elementos de la continuidad del Estado, calificado por

5 Cfr. Conseil d'État, *Collectivités publiques et concurrence*, Rapport public, La Documentation française, Paris, 2002.

6 El criterio del “interés” se encuentra de forma significativa al nivel local, en la determinación de las competencias y de las actividades de las entidades territoriales. Si por un lado, la ley les atribuye competencias concretas, también tienen la posibilidad de asumir un ámbito de competencia en virtud de la cláusula general de competencia, que consiste hacer valer un interés local de la entidad local. Pero a nivel nacional, la definición de interés local es compleja porque es un concepto que cambia en el tiempo y el espacio, y depende del tamaño de la colectividad: K. BLAIRON, “La problematica del riparto del finanziamento delle competenze pubbliche fra lo stato e gli enti territoriali. L'esperienza francese”, en S. GAMBINO (dir.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

7 Según los fines perseguidos, el servicio público cumple cuatro funciones. Por un lado, se distinguen los servicios públicos de orden y regulación (defensa, justicia, protección civil, orden profesional), aquellos que tienen como objetivo la protección social y sanitaria (seguridad social, servicio público hospitalario), aquellos otros con orientación educativa y cultural (la enseñanza, la investigación, el servicio público el servicio audiovisual...) y aquellos que tienen carácter económico.

el Consejo Constitucional como principio constitucional⁸. Este principio se basa en la necesidad de responder sin interrupción a las necesidades de interés general. No obstante, dependiendo de los servicios, la noción de continuidad tiene un contenido distinto (de forma totalmente permanente en el caso de las urgencias hospitalarias, y condicionada para otras administraciones). La jurisprudencia del Consejo de Estado es muy clara sobre esta exigencia, sancionando a un servicio por no respetar el horario de apertura anunciado (apertura tardía, cierre previo). Sin embargo, este principio de continuidad debe acomodarse al principio, constitucional también, del derecho de huelga. La mayoría de los funcionarios públicos disponen de este derecho, salvo algunas categorías para las que la huelga está prohibida (policías, militares) o limitada por un servicio mínimo (navegación aérea, televisión y radio...).

El segundo principio es el de igualdad ante la administración pública, también de rango constitucional. Constituye una variación, en este contexto, del principio general de igualdad de todos ante la ley (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789). Significa que toda persona tiene un derecho igual al acceso a los servicios públicos, que participa de manera igual en los gastos financieros derivados de la prestación del servicio (igualdad tarifaria salvo en el caso de servicios opcionales tales como las escuelas de música), y, en definitiva, el derecho a ser tratado de forma igual a cualquier otro usuario del servicio. Así, la falta de neutralidad – principio que constituye una prolongación del principio de igualdad– de un funcionario público, por ejemplo una manifestación racista contra un usuario, constituye una infracción grave.

Finalmente, el último principio relativo al funcionamiento del servicio público es el principio de adaptabilidad y mutabilidad. Presentado como un corolario del principio de continuidad, consiste ante todo en asegurar la mejor calidad del servicio, antes que su continuidad en el tiempo. Esto significa que el servicio público no debe permanecer inmóvil frente a los cambios en la sociedad, («e-administración», ventanilla única, declaraciones fiscales y otros documentos administrativos en línea).

Estos principios son vinculantes para todas las administraciones, nacional, regional, social, universitaria, aunque de forma más específica, la administración territorial está sometida a normas propias sobre la base de su amplia capacidad para adoptar medidas y políticas. El marco de su actuación es muy concreto y se deriva del marcado centralismo del Estado francés: los entes locales no gozan, en

8 Const., decisión n°79-105 DC, 25 de julio de 1979, Ley de reforma de la ley n° 74-696 de 7 de agosto de 1974 relativa al mantenimiento del servicio público de la radio y la televisión en supuestos de huelga.

principio, de autonomía. El derecho francés prefiere el concepto de autogobierno o libre administración previsto en el artículo 72, párrafo 3, de la Constitución: «En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias». El autogobierno es un principio con rango constitucional⁹ cuya definición ha sido difícil de determinar. No obstante, el párrafo 3 del artículo 72 de la Constitución aporta dos aspectos de su definición. El primero es de carácter institucional y se define «a través de consejos elegidos». Este principio presupone la elección mediante sufragio universal de órganos deliberantes de los entes dotados «de atribuciones efectivas»¹⁰. Para su ejercicio, se reconoce a los entes locales un poder reglamentario, condicionado por la ley¹¹ que determina por tanto, las competencias de los entes locales y las formas de su ejercicio¹². La particular noción de autogobierno explica así el especial tratamiento que la Constitución concede a los entes locales, y que ha evolucionado desde la primera ley de descentralización¹³. La noción de autogobierno determina pues, la actuación de los entes locales franceses en la medida en éstos tienen un marco de actuación muy delimitado y preciso. Éste es fijado por el legislador (nacional) en virtud del artículo 34 de la Constitución. El legislador es, en efecto, competente para establecer los principios fundamentales del autogobierno de los entes locales, sus competencias y recursos. Estos principios fundamentales rigen de un modo más o menos similar para los municipios, departamentos y regiones, y ello en virtud de la ley n. 82-213 de 2 de marzo 1982, modificada en varias ocasiones.

Autogobierno y descentralización van de la mano, y ello porque desde hace algunas décadas, la administración francesa es también descentralizada. Pero los principales rasgos que caracterizan a la administración han sido trazados a nivel central, tomando como referencia, -casi calcando- el modelo a nivel territorial¹⁴.

9 Consejo const., decisión n°79-104 DC de 23 de mayo de 1979; L. FAVOREU L., A. ROUX, «La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc12/cc12somm.htm>.

10 Conseil Const., decisión n°85-196 DC de 8 de agosto de 1985, *Ley sobre la evolución de Nueva-Caledonia*.

11 En los términos del artículo 72.3 de la Constitución

12 Consejo Const., decisión n°90-274 DC de 29 de mayo de 1990, Ley relativa al ejercicio del derecho a la vivienda.

13 Ley 82-213 de 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y las libertades de municipios, departamentos y regiones.

14 O funcional: la administración universitaria, desde la ley de Universidades (2008) reproduce el modelo centralizado de administración jerarquizada bajo dirección presidencial.

1.2. Principios generales vinculantes para la Administración

Por otro lado, existen principios generales que no han sido diseñados de forma específica para la Administración pero que le son igualmente aplicables. Es el caso de la igualdad prevista en el artículo 1º de la Constitución francesa¹⁵, o la paridad entre hombres y mujeres¹⁶. Cabe señalar que la igualdad se refleja de manera original en el plano territorial mediante la interdicción de tutela de un ente territorial sobre otro. De origen legal¹⁷, este principio se consagra a nivel constitucional en 2003¹⁸.

Otros principios están igualmente previstos por la Constitución –por ejemplo, el de pluralismo¹⁹– pero la mayoría proceden del bloque de constitucionalidad como la libertad²⁰ y la libertad de expresión²¹. También ha sido prevista la protección del medio ambiente, junto con el derecho a vivir en un medio ambiente sostenible y

15 “[La República] garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión. Respeto todas las creencias”.

16 Artículo 1 de la Constitución: “La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales”; Cfr. art. 1º DDHC; párrafo 3 del preámbulo de 1946; Cons. Const. Decisión nº2006 - 533 DC , de 16 de marzo de 2006, cons. 12.

17 Así se desprende de la primera ley de descentralización (Ley de 7 de enero de 1983) y, más concretamente el artículo 3, tomada por el artículo L. 1111-3 C.G.C.T.: “el reparto de competencias entre municipios, departamentos y regiones no puede permitir que una de estas entidades pueda ejercer cualquier forma de tutela sobre cualquiera de las otras”. Igualmente, en virtud del artículo L. 1111-4 párrafo 2 C.G.C.T. “Las decisiones adoptadas por las autoridades locales para conceder o denegar una ayuda financiera a otra entidad local no puede tener el efecto de establecer o ejercer tutela, del tipo que sea, sobre estas”. En consecuencia, es ilegal la decisión de un consejo regional que decida condicionar las subvenciones que conceda a los municipios, a la aceptación un procedimiento que otorgue al consejo general de cada departamento de la región un poder de control sobre la actividad subvencionada (T. A. Montpellier, de 20 de junio de 1983, Municipio de Narbonne c/ Región Languedoc-Roussillon, Rec. 561.). Por eso, con estas limitaciones, se reconoce a la región un determinado papel de coordinación (como “dirigente”) que no siempre es fácil llevar a cabo: el Consejo Regional “propone a las entidades territoriales de la región toda medida que tienda a favorecer la coordinación de las inversiones públicas locales en la región” (art. L. 4221-3, párrafo 3 tipos de C.G.C.T.).

18 Art. 72, párrafo 5, de la Const.: “Ninguna entidad territorial podrá ejercer una tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite la ayuda de varias entidades territoriales, la ley permite que una de esas entidades o agrupaciones organice las modalidades de su acción común”.

19 Artículo 4 : “La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación ”

20 Arts. 2 y 4 DDHC.

21 Art. 11 DDHC.

respetuoso con la salud²², el principio de “quien contamina-paga”²³, etc., si bien, en su evaluación y adopción sólo interviene el legislador, sin sustitución alguna por el Consejo Constitucional²⁴. En este contexto ocupa un lugar singular el principio de precaución ya que se impone al conjunto de las administraciones. Introducido en el derecho francés en 1995, tiene hoy pleno valor constitucional en el artículo 5 de la Carta del Medio Ambiente²⁵ que prevé “la realización de los procedimientos de evaluación de los riesgos y [...] la adopción de medidas provisionales y proporcionadas con el fin de prevenir que se produzca un daño”.

En materia social se ha dotado de rango constitucional al derecho al trabajo²⁶, a obtener un empleo²⁷ o al derecho al empleo²⁸, y en términos más generales, al derecho a la protección social²⁹. De los primeros se ha deducido la constitucionalidad de la renta de solidaridad activa (RSA)³⁰, competencia de los departamentos, y, el último se ha vinculado con el derecho a la protección de la salud³¹.

Finalmente, el artículo 15 de la DDHC se refiere de forma particular a la administración en la medida en que establece que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo Agente público por su gestión”. Esta disposición ha servido de base para poner fin al secreto que rodeaba a los asuntos de la administración y para consagrar la transparencia administrativa. Esto es particularmente aplicable en el ámbito de la protección de los derechos de los usuarios frente a la administración (libertad de acceso a los documentos administrativos) y en la creación de autoridades administrativas independientes (CADA, CNIL)³². La última legislación (Ley DCRA) ha planteado de forma singular, el anonimato de los funcionarios públicos en el tratamiento de los expedientes de los administrados.

22 Art. 1 de la Carta del Medio Ambiente.

23 Cfr. art. 4 de la Carta antes citada.

24 Cfr. Const., decisión n° 2012-282 QPC, de 23 de noviembre de 2012, cons. 7 y 8.

25 La Carta del Medio Ambiente fue incorporada a la Constitución mediante la revisión constitucional de 1 de marzo de 2005.

26 Const., decisiones n°85-200 DC, 16 de enero de 1986, cons. 4 ; n°86-207 DC, 25 y 26 de junio de 1986, cons. 32.

27 Const., decisión n°98-401 DC, de 10 de junio de 1998, cons. 26.

28 Párrafo 5 del preámbulo de la Constitución de 1946.

29 Párrafo 11 del Preámbulo de 1946 ; Const., decisión n° 2011-123 QPC, de 29 de abril de 2011, cons. 3.

30 Const., decisión n°2011-137 QPC, de 17 de junio de 2011, cons. 5.

31 Const., decisión n°2012-248 QPC, de 16 de mayo de 2012, cons. 6 y 8.

32 Cfr: ley de 17 de julio de 1978; ley de 12 abril de 2000 sobre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones (denominada “ ley DCRA “); ordenanza de 6 de junio de 2005 y decreto de aplicación de 30 de diciembre de 2005.

Sean específicos del servicio público u orienten la actuación pública o privada, estos principios no son rígidos. Al contrario, tienen carácter evolutivo, lo que permite a los poderes públicos ofrecer respuestas variadas. Por ello, las reformas merecen una valoración política – y por tanto temporal– y en este sentido, cabe decir que las últimas reformas dirigen la acción pública hacia parámetros privados.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SECTOR PÚBLICO

Los movimientos pendulares entre intervencionismo y privatización, centralismo y descentralización

El sector público, y con él, o antes que él, el Estado, han sido reformados de forma periódica. Las sucesivas reformas han intentado responder si no a las críticas, sí al menos a los retos planteados como consecuencia de la evolución de la sociedad. Por eso, suele hablarse de movimiento pendular.

Desde un principio hay que señalar a la centralización histórica del Estado francés. Por ello, la división territorial constituye la primera reivindicación en la racionalización de la organización y la actuación administrativas. Es en este contexto donde surgirían la desconcentración (mediante la institución de los prefectos) y la descentralización (transferencia de competencias a favor de los entes locales). Más allá de la racionalización de los servicios públicos, los medios se organizan profesionalmente: la función pública francesa se construye de forma progresiva a partir de 1870, alcanzando un auténtico estatus durante la Liberación. También en este periodo, la alta función pública se dotará de una Escuela (ENA)³³.

Los primeros años de la administración de la V República son un reflejo suyo: centralizada, como reflejan claramente los prefectos de región³⁴. Los años siguientes se consagrarán autoridades administrativas independientes (AAI), instituciones específicas protectoras de los derechos y las libertades de los administrados³⁵: El Defensor de la República³⁶, convertido en Defensor de los Derechos en 2011³⁷; la Comisión Na-

33 Orden de 9 de octubre de 1945.

34 Decreto de 14 de marzo de 1964.

35 Además del aspecto institucional, los derechos y libertades de los administrados se reforzaron sustancialmente por la ley de 11 de julio de 1979 obligando a las administraciones a motivar los actos desfavorables o contrarias a los administrados.

36 Ley de 3 de enero de 1973.

37 Ley constitucional de 23 de julio de 2008; ley orgánica de 29 de marzo de 2011. El Defensor de los derechos ejerce desde las funciones del Defensor de la República hasta las del Defensor de la

cional de Informática y Libertades (CNIL)³⁸; la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA)³⁹. Por otro lado, los años setenta ven nacer 22 regiones, en forma de instituciones públicas⁴⁰. No se convierten en entes públicos como tales, es decir, personas jurídico-públicas distintas del Estado con autonomía de gestión, hasta la ley de 1982: la ley de 2 de marzo de 1982 constituye el Primer Acto de la descentralización francesa, su acta de fundación. El control del Estado se flexibiliza, su representante en el ámbito local no interviene más que a posteriori y sólo respecto de la legalidad de los actos de los entes territoriales (y no a priori respecto de su oportunidad). Y dejará de ser la autoridad ejecutiva del departamento o de la región, ya que es sustituido por el presidente del consejo general o regional. La democracia local se establece progresivamente “mediante consejos elegidos”⁴¹ y esta institucionalización de los entes locales conlleva inevitablemente una reorganización de la administración central a nivel local (su «desconcentración»).

Las dos décadas siguientes allanarán el camino para la introducción de métodos y técnicas de gestión inspiradas en el sector privado, de modo que la evaluación de las políticas públicas⁴², la simplificación de los procedimientos administrativos o la reorientación de la actuación del Estado respecto de funciones esenciales⁴³ ocupan un lugar importante. De algún modo, estos cambios anuncian las grandes líneas de las reformas llevadas a cabo a partir del año 2000.

3. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

La administración actúa mediante agentes cuyo estatuto es reflejo del derecho administrativo: un estatuto especial (función pública nacional o territorial) que, por tanto, constituye una excepción si tomamos como referencia al derecho común. Los

infancia, la Comisión nacional de deontología de la seguridad y de la Alta autoridad de la lucha contra la discriminación y por la igualdad.

38 Ley “Informática y libertades” de 6 de enero de 1978.

39 Ley de 17 de julio de 1978.

40 Las entidades territoriales habían sido ya consagradas en la Constitución de 27 de octubre de 1946 (título X), pero tras el fracaso del referéndum de 27 de abril de 1969 que proponía la creación de regiones, éstas adoptaron mero carácter administrativo (ley de 5 de julio de 1972).

41 *Cf.*: art. 72 de la Constitución antes citada.

42 Por ejemplo: circular Rocard relativa a la renovación del servicio público de 23 de febrero de 1989; creación de una Misión de Evaluación y Control (MEC) en la Asamblea nacional.

43 J. PICQ, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, 1995, La Documentation Française, p. 218.

funcionarios son personas nombradas para un empleo permanente y determinado por su inclusión en una estructura jerarquizada dentro de la administración del Estado, los entes locales o el servicio público sanitario. En la medida en que los funcionarios trabajan al servicio del interés general, están sometidos a reglas estrictas en el ejercicio de sus funciones⁴⁴.

La administración francesa es de naturaleza nacional, territorial o sanitaria⁴⁵. Globalmente el sector público emplea 5,2 millones de personas entre las tres administraciones públicas, es decir el 19,5% del empleo total (asalariado y no asalariado)⁴⁶. La edad media es más alta (43 años) que en el sector privado (40 años). Los tres sectores emplean 3,8 millones de trabajadores titulares y 898.000 no permanentes⁴⁷. Es el Estado el principal empleador de agentes públicos (2,307 millones de agentes⁴⁸), por delante de los entes territoriales (1,811 millón de agentes⁴⁹) y del sistema sanitario (1,110 millón⁵⁰). En total, la función pública estatal representa el 44,1% del empleo público, frente al 34,6% de la función pública territorial y el 21,2% de la función pública sanitaria⁵¹. No obstante, las sucesivas descentralizaciones, cuya tercer acto está preparándose, tienden a modificar estas estadísticas a favor de los entes locales, aunque el Estado se mantiene como el prin-

44 Por ejemplo, deben respetar absoluta neutralidad y la obligación de no divulgar fuera del servicio informaciones que hayan adquirido en el ejercicio de sus funciones (discreción profesional).

45 El estatus de funcionario se adquiere en un doble sentido: un status general definido, en primer lugar, por los principios generales aplicables a todos los funcionarios (ley n° 83-634 de 13 de julio de 1983, modificada por la ley de 26 de julio de 1991, completada por la de 16 de diciembre de 1996 y la de 26 de julio de 2005), y, en segundo lugar, completada por las normas propias de cada función pública (ley n° 84-16 de 11 de enero de 1984 para la función pública del Estado; ley n° 84-53 de 26 de enero de 1984 para la función pública territorial; ley n° 86-33 de 9 de enero de 1986 para la función pública hospitalaria).

46 Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Direction générale de l'administration de la fonction publique, *Fonction publique. Chiffres-clés 2012* : las cifras citadas son las relativas a los últimos datos disponibles, esto es, a 31 de diciembre de 2010. Los no asalariados representan el 9% del total de personas ocupadas.

47 A las que habría que añadir 40000 trabajadores estatales, 48000 cuidadores infantiles, 105.000 médicos y 322.000 militares.

48 De los cuales 1.888 millones son de los ministerios y 420.000 de las EPA nacionales.

49 Las tres cuartas partes en las regiones, departamentos y municipios y una cuarta parte en las EPA locales. Los municipios y los departamentos son los principales empleadores con siete agentes sobre diez (Direction générale de l'administration de la fonction publique, *Emploi et salaires*, édition 2013).

50 90% trabajan en los hospitales, 7% en las residencias para personas mayores y el 3% en otros establecimientos médico-sanitarios.

51 Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Direction générale de l'administration de la fonction publique, *Fonction publique. Chiffres-clés 2012*.

cial empleador. Desde 2007, el personal de las tres administraciones públicas es estable, con un ligero incremento sobre todo en el ámbito de las administraciones públicas territorial y sanitaria. En 10 años (2000-2010), las plantillas de funcionarios territoriales han aumentado a un 3,1%, frente el 1,8% correspondiente al personal de salud⁵² (y el -0,5% respecto al personal nacional). La evolución del empleo de los no titulares es también significativa, ya que representa el 15,8% para el Estado, el 19,4% para los entes territoriales y el 16,5% para el sector hospitalario⁵³. En diez años, su incremento es menor para el Estado (2,1%) que para el resto (2,5% para los entes territoriales y 4% para el sector hospitalario), pero sólo en dos años (2009-2010), el empleo se ha reducido incluso en la función pública territorial (-1,5%) frente al aumento experimentado en la función pública nacional (1,1%) y hospitalaria (3,6%). En términos absolutos, la disminución de la función pública del Estado explica el correspondiente aumento de la función pública territorial. El Estado ha transferido personal a las entidades territoriales en las distintas oleadas de transferencia de competencias: en torno a 135.000 agentes, especialmente en relación con las regiones en las que el personal pasaría, entre 2000 y 2010, de poco más de 10.000 a cerca de 80.000 agentes⁵⁴. Por un lado, el Estado ha transferido también personal a las entidades públicas (aproximadamente 185.000 agentes en el marco de la ley sobre la autonomía de las universidades 2007) y, por otro lado, ha suprimido el resto de puestos. A pesar de las transferencias, las entidades territoriales han contratado personal adicional, lo que explica que su personal se haya incrementado en mayor medida que la reducción de plantilla del Estado. Esta evolución paralela ha sido pues, correlativa, aunque no proporcional. En todo caso, se comprueba la famosa fórmula de G. Clémenceau: “Francia es fértil: se plantan funcionarios y se recogen impuestos...”. Estamos, pues, lejos de una privatización de la función pública.

Una breve descripción de la función pública francesa muestra su distancia con respecto al sector privado. En efecto, las tres administraciones públicas cuentan con una media del 60,5% de mujeres, frente al 49% del personal asalariado y el 31% de la población no asalariada. Una vez más se produce un desequilibrio entre la administración pública de salud que emplea el 77,3% de mujeres, frente al 52,4% de la administración pública nacional⁵⁵, y el 60,5% de la administración pública territorial. Sin embargo, el sector público se suma a la tendencia general en el sector privado relativa a la distribución de hombres y mujeres en las diferentes categorías profesionales. Entre las categorías de

52 En términos de funcionarios.

53 Cifras de 2010.

54 Direction générale de l'administration de la fonction publique, *Emploi et salaires*, édition 2013.

55 Estos datos incluyen a los militares.

empleos públicos –A, B y C⁵⁶– las mujeres no constituyen más que el 10% de los altos funcionarios, mientras que están mayoritariamente representadas en la categoría C de la función pública nacional (18,8%) y en la categoría B de las administraciones públicas territoriales (22,7%) y sanitaria (25,8%). Los últimos textos normativos⁵⁷ y otras propuestas de reformas tienen como objetivo luchar contra las desigualdades, estableciendo gradualmente hasta 2018 una cuota del 40% de mujeres entre el alto funcionariado nombrado cada año. Las administraciones, entidades locales, centros sanitarios..., que no cumplan con la cuota, serán sancionadas económicamente, con una cantidad que será determinada mediante decreto.

En el tercer trimestre de 2012, la deuda de las administraciones públicas⁵⁸ alcanzó el 89,9% del PIB. El déficit público⁵⁹, en 2011, constituyó el 5,2% del PIB. A este respecto, el Estado representa una parte importante (4,4%), a diferencia de las administraciones de la seguridad social (0,6%) y local (0%)⁶⁰, al haberles sido impuesto una prohibición de déficit⁶¹. Podemos aquí recordar la participación del sector público en el empleo, que cubre el 19,5 % del empleo total (asalariado y no asalariado). El objetivo claro de reducción de la masa salarial pública es un aspecto de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), que al mismo tiempo se refiere a la mejora de la calidad del trabajo

56 A: funciones de diseño, gestión y supervisión (marcos comparables a la categoría) e incluye la categoría A+ (funciones de dirección y supervisión superior); B: funciones de aplicación y redacción (comparable a las profesiones intermedias); C: funciones de ejecución (comparables a los trabajadores y empleados).

57 Cfr. Decreto n° 2012-1293 de 22 de noviembre de 2012 tenido en cuenta para la aplicación del capítulo II del título primero de la ley n° 2012-347 de 12 de marzo de 2012 relativa al acceso al empleo en propiedad y la mejora de las condiciones de empleo de los contratados en la función pública, la lucha contra la discriminación y otras disposiciones sobre función pública (FPE). Decreto n° 2012-631 de 3 de mayo de 2012 relativo a las condiciones de elegibilidad de candidatos para el acceso a los cuerpos de funcionarios del Estado de las categorías A, B y C y de las condiciones generales de organización de estas selecciones en aplicación de la ley n°2012-347 de 12 de marzo de 2012 relativa al acceso al empleo en propiedad y la mejora de las condiciones de empleo de los contratados en la función pública, la lucha contra la discriminación y otras disposiciones sobre función pública (FPE). Circular de 26 de julio de 2012 relativa a la aplicación de los mecanismos de acceso al empleo titular en la función pública del Estado previsto en el artículo primero de la ley n° 2012-347 de 12 de marzo de 2012 relativa al acceso al empleo en propiedad y la mejora de las condiciones de empleo de los contratados en la función pública, la lucha contra la discriminación y otras disposiciones sobre función pública.

58 En el sentido de Maastricht.

59 *Idem*.

60 INSEE, Comptes nationaux - Base 2005.

61 Cfr: articles L. 1612-4, 1612-6 et 1612-7 CGCT.

público. En particular, la ley n. 2012-347 de 12 de marzo de 2012⁶² pretende, entre otras cuestiones, resolver el problema de la precariedad del personal contratado. Negociado con seis de las ocho organizaciones sindicales representativas (UNSA, CGT, FO, CFDT, CGC y CFTC), la ley prevé la funcionarización del personal contratado que justifique al menos 4 años de antigüedad en el servicio, y armonizar casos en el cumplimiento y condiciones de renovación de contratos de agentes pertenecientes a las tres administraciones públicas.

También se puede destacar la participación del sector público (singularmente, empresas públicas o con participación del Estado) implicada en los grandes sectores de actividad⁶³. En 2011, la cuantificación de esta participación alcanzó los 87,8 mil millones de euros⁶⁴. De forma más concreta, el sector terciario sigue siendo mayoritario, con el 80 % de los empleados de todas las empresas públicas. Esto incluye los transportes y las actividades científicas y técnicas. El transporte en particular emplea 495.000 asalariados, de los que casi todos dependen de los grupos La Poste y SNCF (y por detrás la RATP y el aeropuerto de París). Después se encuentran las actividades científicas y técnicas, y los servicios administrativos y de apoyo, que emplean a más de 62.000 personas asalariadas (de las que casi la mitad están empleadas en los ámbitos de la investigación y el desarrollo científico).

4. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON LOS FINES CONSTITUCIONALES QUE VINCULAN A LOS PODERES PÚBLICOS, DERECHOS SOCIALES Y MANDATOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD PRESTACIONAL DEL ESTADO

Los poderes públicos deben enfrentarse a un dilema: con medios reducidos, deben mejorar su actuación con el objetivo de responder a las crecientes exigencias de los administrados⁶⁵. El conjunto de controles y evaluaciones se ha venido a denominar “modernización de la administración”.

62 Ley n° 2012-347 de 12 marzo de 2012 relativa al acceso al empleo en propiedad y la mejora de las condiciones de empleo de los contratados en la función pública, la lucha contra la discriminación y otras disposiciones sobre función pública (FPE).

63 Cifras correspondientes al año 2011.

64 Fuente: Observatorio económico de contratación pública, relativo únicamente a las administraciones públicas, sin incluir las empresas públicas.

65 La función pública esté también afectada. Cfr. entre otros: Conseil d'État, *Rapport pour 2003*, “Perspectives pour la fonction publique”, donde subraya la obligación de rendimiento que se vincula a gestión de los recursos humanos en el sector público.

Un primer objetivo consiste en una mejor atención de los usuarios, que se traduce en dos medidas. De un lado, las ventanillas únicas que centralizan en un mismo lugar varios servicios públicos. Los administrados (incluso las empresas) pueden realizar de una sola vez los trámites necesarios para una determinada actividad. Lo hallamos en los ámbitos social o fiscal, en la Oficina Pública de Empleo y la UNEDIC, o incluso en la Dirección General de Finanzas Públicas. La ventanilla única conlleva la simplificación de las formalidades y los procedimientos administrativos⁶⁶ y en una desmaterialización de los procedimientos (proyecto ADELE 2004-2007) como las “teledeclaraciones fiscales” u otras declaraciones administrativas «on line» (por ejemplo, el empadronamiento por internet). De otro lado, una gestión de calidad puesta en marcha en los servicios públicos desde la aprobación de la «Carta Marianne»⁶⁷, que, en enero de 2005, se generalizó para todas las administraciones del Estado con el objetivo de garantizar la calidad en la recepción de los usuarios, físicamente, en la ventanilla, o por teléfono, correo postal o electrónico.

La gestión de calidad no tiene sentido sin recordar algunos cambios en el derecho sanitario. Creada en 1995, la Carta del paciente ha sido reformada y completada con varios textos posteriores, entre los que destaca la Ley de 4 de marzo de 2002, que pretenden reforzar los derechos de los pacientes y usuarios del sistema de salud⁶⁸. El sector de la salud ha consagrado también una democracia sanitaria⁶⁹, permitiendo a los usuarios o a sus representantes participar en la vida de las instituciones sanitarias mediante las Agencias regionales de Salud (ARS), o a través de los procesos de decisión que les afecten⁷⁰.

66 El recurso a las órdenes ha sido contemplado por el gobierno actual con el fin de simplificar el derecho urbanístico, el anunciado objetivo de luchar contra la crisis y el paro. Sobre la simplificación de los procedimientos, *Cf.*: la ley de 12 de abril de 2000 sobre los derechos de los ciudadanos en las relaciones con la administración.

67 Circular de 2 de marzo de 2004 sobre la Carta de acceso a los usuarios.

68 Ley de 4 de marzo de 2002 relativa a los derechos de los enfermos y de la calidad del sistema sanitario; ley de 6 de agosto de 2004 sobre la bioética; ley de 9 de agosto de 2004 relativa a la política de salud pública; ley de 22 abril de 2005 sobre los derechos de los enfermos y el fin de la vida.

69 *Cf.*: título II de la ley de 4 de marzo de 2002 antes citada, reforzada par la ley HPST de 2009.

70 Las asociaciones asumen dos tipos de funciones. Por un lado, están vinculadas con la determinación de las políticas de salud por su presencia en el seno del consejo de administración del Instituto nacional de prevención y educación para la salud (C. santé publ., art. L. 1417-6), conferencias regionales (C. santé publ., art. R. 1411-4) y en la Conferencia nacional de la salud (C. santé publ., art. D. 1411-37). Por otra parte, se les reconoce la facultad de defender los intereses de los usuarios del sistema de salud al ejercer los derechos reconocidos a la parte civil por las infracciones que perjudiquen sus intereses colectivos (C. santé publ., art. L. 1114-2), y al participar en las comisiones regionales de conciliación e indemnización (C. santé publ., art. L. 1142-6) y a las instancias de información de los usuarios y de supervisión

Una democracia administrativa o incluso local se pone igualmente en marcha, como mecanismo específico en determinados procedimientos donde se prevé expresamente la participación del administrado (procedimiento de consulta pública, Comisión Nacional para el Debate Público...) o con carácter más general en las consultas populares a nivel local (referéndum, consultas populares...⁷¹). En todo caso, la lógica de gestión ha adquirido protagonismo también en el sistema de salud, mediante una reforma de las tarifas de atención sanitaria (la «T2A»: tarifas a la actividad), que pretende terminar con las transferencias económicas globales atribuidas a las instituciones públicas de salud –económicamente ineficientes y no adaptadas a una política económica sanitaria– dando lugar a una política competitiva entre estas instituciones que, de hecho, deberán centrarse en acciones más rentables, y generar por tanto, una cierta diferenciación entre pacientes en función de su enfermedad.

Las limitaciones económicas actuales repercuten pues, no en el derecho a la salud, sino en la garantía de la salud protegida por el preámbulo de la Constitución francesa, integrado en el bloque de constitucionalidad francés⁷². Este derecho de acceso a la atención sanitaria ha sido concretado por un derecho a la atención sanitaria. Para determinados grupos de población, el acceso a la asistencia sanitaria es limitado por motivos económicos. Por eso, la ley n. 99-641 de 27 de julio de 1999 ofrece a todo residente regular en territorio francés cobertura universal por enfermedad, que garantiza a todos una atención sanitaria mediante un régimen de seguro por enfermedad y, a las personas de rentas más bajas, el derecho a una protección adicional y a la exención de adelantar el coste del servicio. A pesar de que las cuentas públicas sociales francesas estén en crisis, esta legislación solidaria no ha sido cuestionada desde 2008.

El sector de la salud no es un caso aislado: en la mejora de los derechos del justiciable en sus relaciones con la Administración, la eficacia se impone también en la justicia administrativa. Ahora se fijan objetivos cuyos indicadores están previstos en una primera fase en los proyectos anuales de ejecución⁷³ y, en una segunda fase,

del respeto de sus derechos tales como la comisión departamental de hospitalización psiquiátrica (C. santé publ., art. L. 3223-1), el Comité de Relaciones con los usuarios y la calidad de la atención (C. santé publ., art. R. 1112-81) o los comités de protección de personas (C. santé publ., art. L. 1123-2).

71 *Cfr.* artículos 72-1 et 72-4 de la Constitución.

72 “La Nación garantiza al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo. Garantiza a todos, en particular los niños, las madres y los trabajadores de edad avanzada, la protección de la salud, la seguridad, el descanso y el ocio. Todo ser humano que, por su edad, condición física o mental, situación económica, sea incapacitado para trabajar tiene derecho a obtener de la sociedad medios adecuados para la existencia”

73 *Cfr.* Anexo al proyecto de ley de presupuestos para 2013, “Mission Justice”: *Cfr.* programa 101 : Objetivo 1. Mejorar el plazo de tratamiento de las demandas de ayuda judicial (indicador 1.1

evaluados en los informes anuales de ejecución. El acceso a la justicia constituye un objetivo general, pero claramente condicionado por un objetivo económico y presupuestario.

5. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La organización de la administración pública es la propia de un Estado unitario (descentralizado). Por lo demás, es lo que la Constitución francesa prevé en su artículo 1º: «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. ... Su organización es descentralizada». La única distribución de competencias que está prevista en la Constitución se encuentra en los artículos 34, 37 y 72. El primero reconoce una serie de ámbitos en los que interviene el legislador, dejando el resto al poder reglamentario. A este respecto, es la ley quien «determinará los principios fundamentales: (...) de autogobierno de las entidades territoriales, sus competencias y financiación», competencia cuyo marco se concreta en los artículos 72 y siguientes de la Constitución. Es pues la ley, y no la Constitución, quien distribuye las competencias entre el Estado y las entidades territoriales, ciertamente con respeto a los principios constitucionales y legales⁷⁴.

En este sentido, la Constitución aporta correctivos a la centralización. Con respecto a la administración en general, esto se refleja de dos formas. La primera de ellas es la descentralización, cuyos detalles están previstos en los artículos 72 y siguientes de la Constitución, que consiste en una transferencia de competencias del Estado a entes territoriales que tienen personalidad jurídica y disfrutan, pues, de una autonomía de funcionamiento respecto al Estado. El Estado no desaparece, si bien su intervención se limita a un simple control. En cambio, la segunda es la desconcentración y consiste en una reorganización interna de los servicios de la administración del Estado con el objetivo de ampliar su eficacia.

Porcentaje de oficinas de ayuda judicial cuyo plazo medio de tratamiento de las demandas de ayuda judicial es superior a dos meses); objetivo 2. Controlar los costes de gestión de un expediente de ayuda judicial (indicador 2.1 Coste de tratamiento de una decisión de ayuda judicial); Objetivo 3. Mejorar los niveles de recuperación de los gastos anticipados por el Estado en materia de asistencia jurídica (indicador 3.1 Tasa de recuperación de los gastos adelantados por el Estado en concepto de gastos de asistencia jurídica) Objetivo 4. Elaborar una respuesta de calidad a las necesidades de información jurídica de los ciudadanos en las “Maison de Justice et du Droit” (indicador 4.1 Encuesta de Satisfacción); Objetivo 5 Desarrollar mecanismos eficaces para apoyar y compensación de víctimas (indicador 5.1 Índice de satisfacción de las víctimas de infracciones sobre la ayuda aportada).

⁷⁴ Véase supra punto 1.

La desconcentración se caracteriza por la integración jurídica de todos los servicios en el seno de una única entidad jurídica que es el Estado. Los servicios locales no son autónomos, y están sometidos a los servicios centrales en una relación de subordinación jerárquica. La Constitución consagra la desconcentración en el artículo 72⁷⁵ y desde una perspectiva formal, se trata de la administración local del Estado⁷⁶. El departamento constituye el nivel más significativo, donde el Estado está representado por el prefecto. En este ámbito, los agentes desconcentrados ejercen sus competencias en circunscripciones administrativas sin personalidad jurídica (por ejemplo: las Instituciones de Educación y de Enseñanza Superior; regiones y departamentos que geográficamente se corresponden con entes territoriales del mismo nombre). Las entidades territoriales –municipio, departamento y región– que tienen la particularidad de ser también circunscripciones administrativas del Estado constituyen el marco de la desconcentración.

La racionalización de la actuación administrativa centralizada y desconcentrada, a través de la RGPP, la LOLF y actualmente la MAP (ver más adelante), ha supuesto, entre otras cuestiones, trazar de nuevo la planta judicial y militar, reorientando la actividad de algunos tribunales en el primer caso, y cerrando algunos cuarteles en el caso de los segundos. Igualmente, esta reestructuración antepone la figura del prefecto de la región y su administración en detrimento del prefecto del departamento, cuando éste había sido el preferido del poder central desde su creación.

6. REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO PREVIAS A LA CRISIS

Una de las primeras y más emblemáticas reformas fue la realizada en materia presupuestaria mediante la reforma de la Constitución presupuestaria, con la Orden de 2 de enero de 1959, modificada por la ley orgánica sobre la ley de financiación (LOLF) de 1 de agosto de 2001. En un contexto europeo (incluso, mundial) favorable a una mejor gestión pública, hay dos principios que sostienen de forma significativa esta reforma: la transparencia en materia presupuestaria y la democratización del Estado y, con ello, la de sus cuentas públicas. La LOLF pretenderá, básicamente,

75 Artículo 72, párrafo 6, de la Constitución : “el representante del Estado, que lo es también de cada uno de los miembros del Gobierno, velará por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes”.

76 Los “servicios desconcentrados”: ley de orientación 92-125 de 6 de febrero, denominada Joxe-Marchand, o “ATR 92”.

redefinir las relaciones entre el Parlamento y el gobierno en esta materia⁷⁷. Por tanto, en realidad busca una reforma del conjunto del Estado. En efecto, la lógica de los medios (económicos) que desde hace mucho tiempo ha marcado las prácticas presupuestarias y que se refieren sólo al importe de los créditos concedidos, se abandona en beneficio de una lógica del resultado, una filosofía de empresa que tiene en cuenta los objetivos a alcanzar⁷⁸. Este cambio afectará a la gestión pública en general, y a la organización interna de la administración en particular. La reforma resulta, pues, importante, tanto desde la perspectiva de la gestión como a nivel institucional. En suma, la reforma contemplada en la LOLF persiguió dos objetivos (lógicas) que aún hoy es necesario conciliar: la primera lógica tiene ante todo carácter económico con el fin de mejorar de la eficacia (que se orienta a la racionalización, a la eficacia y, por tanto, al desempeño de la gestión del dinero público), la mejora de la gestión de los fondos públicos. La segunda lógica tiene, en cambio, una naturaleza más política, con un objetivo democrático: el fortalecimiento de las facultades del Parlamento. Aquí se hallan también la transparencia financiera, la claridad de los presupuestos y las cuentas públicas.

Aunque criticada hoy, la LOLF ha inspirado decisiones administrativas e, incluso, constitucionales⁷⁹, y si bien no se destinaba al conjunto de los entes públicos, sino estrictamente a los estatales, ha afectado lógicamente a los entes territoriales⁸⁰. El «Acto II» de la descentralización comenzó poco después, con la reforma constitucional de 28 de marzo de 2003⁸¹. La Constitución reconoce la organización descentralizada de la República⁸², lo que conlleva una serie de

77 Aunque la dificultad del ejercicio consistía en realizar esta reforma en un marco constitucional constante, sin cambios desde el año 1958, organizando la racionalización del parlamentarismo para y por el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo. K. BLAIRON, "L'évolution des rapports entre les pouvoirs budgétaires", *Politeia*, n°15-2009, p. 407-430.

78 M. BOUVIER, "La LOLF", *AJDA*, 2001, p. 876.

79 La revisión constitucional de julio de 2008 irá, en efecto, en el mismo sentido orientándose a fortalecer los poderes del Parlamento, en particular respecto de sus funciones de control del poder ejecutivo. Además, adopta técnicas hasta entonces propias de los textos presupuestarios, en concreto, la obligación de presentar un informe de evaluación.

80 Las entidades territoriales habrían sido el objetivo, pero la ley orgánica no se dirige más que al Estado. En efecto, en virtud de los artículos 34 y 72 de la Constitución sólo la ley –ordinaria– tiene vocación de aplicarse en la materia.

81 K. BLAIRON, "La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare: a proposito della riforma costituzionale francese (de 28 de mars 2003)", *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2003, IV, p. 1629-1647.

82 Art. 1 de la Constitución.

consecuencias: el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales (art. 72-2), el “derecho a experimentar” para las entidades (art. 72), el referéndum local decisorio (art. 72-1), la reorganización de los Territorios de Ultramar. La reforma se completaría mediante la ley de 13 de agosto de 2004 con nuevas transferencias de competencias a las entidades territoriales.

El Estado ocupa un lugar central en Francia, por ello, su reforma afecta no sólo al resto de entes públicos, sino también al sector privado y a la economía en general. De hecho, el Estado francés ha intervenido directamente sobre los mercados por medio del sector público, concretamente, mediante la participación en el capital de algunas empresas. Históricamente, esta participación del Estado se ha traducido en la asunción de la titularidad de empresas, las llamadas nacionalizaciones. Las primeras tuvieron lugar en 1936 (Frente popular) y afectaron a la industria armamentística. Posteriormente, alcanzaron a la industria aeronáutica, el Banco de Francia, y a las sociedades privadas de explotación de ferrocarriles deficitarias. Una segunda oleada se realizó durante la Liberación por el general De Gaulle, en un gran movimiento de reformas económicas orientadas a centralizar la economía en manos del Estado⁸³. Casi cuarenta años más tarde, la llegada de Mitterrand al poder y un gobierno de unión de la izquierda condujeron a la aprobación de la ley de nacionalización (11 de febrero de 1982) con el fin devolver al sector público un importante número de grupos industriales, banqueros y económicos⁸⁴. Desde entonces, el sector público representa el 23 % del producto interior bruto. Incluye más de 3000 empresas y emplea 1,9 millones de personas, es decir, el 9% de la población activa. Estas nacionalizaciones serán cuestionadas en 1986 con el cambio de gobierno (cohabitación) cuyo programa de privatizaciones no afectará más que a las empresas que no garan-

83 Esto se traduciría pues, en la nacionalización de monopolios y de servicios públicos (prevista en el programa de gobierno de la época, el Consejo Nacional de la Resistencia). Entre 1944 y 1948, determinado número de empresas quedan bajo control del Estado de dos formas: por un lado, simbólico (las minas de carbón de France), por otro, por la sanción (derivada de su colaboración) como las fábricas de Renault. La empresa es nacionalizada en 1945, como los 4 bancos más grandes: el Crédit lyonnais, la Société générale, el Crédit foncier, el B.N.P. Las nacionalizaciones continuaron: en 1946 la producción del gas y la electricidad (creación de EDF-GDF), grandes compañías de seguros (1946 : GAN, UAP, AGF), los trasportes aéreos (1948: creación de la compañía Air France).

84 Cinco de los más grandes grupos industriales franceses (Compañía general de electricidad, compañía de Saint Gobain, grupo Pechiney – Ugine – Kuhlmann, Rhône Poulenc, Thompson – Brandt), 36 bancos (crédit du nord, CCF), 2 compañías financieras (Paribas y Suez)... El Estado decide asumir el control de las sociedades que no fueron previstas por la ley de nacionalización: Usinor – Sacyr, Dassault, Matra, Roussel – Uclaf, ITT France, Bull...

tizan un monopolio o no gestionan un servicio público. Esta política se aplicará a empresas nacionalizadas en 1982 y a otras anteriores.

Posteriormente, asistiremos a un partido de ping-pong con la vuelta de la izquierda al poder en 1988, poniendo fin a las privatizaciones. Es la doctrina del “ni, ni”: ni privatización, ni nacionalización; si bien el juego avanzó a favor de las privatizaciones, particularmente con la ley de 19 de julio de 1993, que estableció un marco concreto para la privatización. La ley previó el paso al sector privado de 21 grupos⁸⁵. El movimiento privatizador será confirmado por posteriores y diferentes gobiernos, tanto de derechas en 1995, como de izquierdas en 1997, bajo la presión de Europa y la economía de mercado. A pesar de todo, el Estado continúa participando en el capital de algunas empresas, aunque de forma minoritaria, conservando, o al menos manteniendo, la ilusión de un poder ejercido sobre la política general de la empresa, por ejemplo, en materia de traslados o meras implantaciones fuera de la Unión Europea (Renault, por ejemplo). La hipótesis –o el arma– de la nacionalización ha sido recientemente evocada –o blandida– por algunos ministros del gobierno frente a ArcelorMittal en Lorena⁸⁶. Argumento político que, sin embargo, enfrentó a la «Realpolitik» europea, y las normas europeas sobre el derecho a la competencia pusieron rápidamente fin a esta propuesta, ayudadas por un giro estratégico del grupo afectado, que impulsó más tarde el cierre de los Altos Hornos. En todo caso, esto muestra un concepto restrictivo del papel del Estado en la economía a resultas de exigencias pragmáticas, deseado si emana de una mayoría conservadora, sufrido si lo es de un gobierno de izquierdas. Con todo, las privatizaciones proporcionan recursos presupuestarios que, aunque sean puntuales, son relevantes en un contexto de fuerte endeudamiento del Estado. Así han podido valorarse los ingresos procedentes de privatizaciones (total o parcial) que entre 1986 y 2005 ascendían a un total 82 mil millones de euros.

En un contexto más global, la reforma del Estado mediante la modernización de la administración se ha convertido en un «leitmotiv»⁸⁷. Esto muestra, en cualquier caso, la necesidad de los poderes públicos de responder a las nuevas exigencias de los administrados y de adaptarse a los cambios sociales y tecnológicos. En este sentido, la eficacia de la actuación administrativa y la calidad en la gestión pública son continuamente invocadas (y con ellos, otros criterios secundarios: rendimiento, eco-

85 Cuatro privatizaciones realizadas en 94/95: B.N.P., Rhône Poulenc, Elf Aquitaine, UAP; Privatización realizadas en 95: SEITA, Usinor – Sacilor, Bull.

86 D. HEBERT, “ArcelorMittal: pourquoi Florange pourrait être nationalisé”, *Le Nouvel Observateur*, 29 novembre 2012.

87 Las dos expresiones se han convertido en sinónimas desde más o menos los años 2000.

nomía de los recursos públicos, mejora en las relaciones administración-usuarios). Hoy, bajo el modelo LOLF, las políticas públicas son objeto de evaluación periódica (no obstante, la evaluación de las políticas públicas en Francia comenzó antes, siendo esta ley su consolidación). Definida por un primer decreto 90-82 de 22 de enero de 1990⁸⁸, procede de alguna forma de la racionalización de las opciones presupuestarias «(RCB)» de los años 60, basada en el «planning programming budgeting system» (PPBS) americano. Abandonada a principios de los años 1980, la atención se centraría en la relación coste-eficacia de la acción pública. El «New public management» influirá de forma decisiva sobre la reforma de 2001 de la LOLF, en la que la evaluación de la relación coste-eficacia de las políticas públicas traspasará prácticas del sector privado al público con el objetivo de evaluar su capacidad para alcanzar los objetivos fijados. Evaluación y eficacia se convierten, pues, en sinónimos.

Casi al mismo tiempo en que se pone en marcha la LOLF (cuya entrada en vigor se produce en 2005), comienza la Revisión General de las Políticas Públicas RGPP) (2007). Ambas compartirán el mismo objetivo: generalizar la gestión por objetivos dentro del Estado y la necesidad de demostrar la racionalidad y la eficacia de la acción pública. En la línea de la LOLF, la RGPP tendrá como objetivo reducir los gastos mediante una revisión de las tareas del Estado. La primera fase consistió en reformas estructurales (reorganización de la administración central y de los servicios exteriores del Estado) y una simplificación de los procedimientos administrativos. La segunda fase, iniciada en 2010, se centrará, entre otras cuestiones, en la mejora de la prestación del servicio al usuario. La filosofía general se encuentra finalmente consagrada en diversas disposiciones constitucionales: el artículo 24 subraya la función del Parlamento de controlar la acción del Gobierno y de evaluar las políticas públicas, con la ayuda del Tribunal de Cuentas, cuya función es precisada por el artículo 47-2. Si evaluación y eficacia se han convertido en sinónimos, la racionalización constituye su principal criterio de implementación.

La modernización de la actuación administrativa, con la racionalización presupuestaria realizada por la LOLF, se destina a luchar contra el despilfarro ocasionado por un mal uso de los fondos públicos y, por tanto, también contra la malversación del dinero público. Las fondos reservados que disfrutaban los miembros del gobierno fueron suprimidas en 1997, tras la LOPE, en nombre del principio de honestidad presupuestaria y sobre todo, de la transparencia financiera. La aplicación de una legislación sobre la financiación de la vida política vigente desde finales de los años

88 “Evaluar una política, es buscar si los medios jurídicos, administrativos o financieros previstos, permiten producir los efectos esperados por esta política y lograr los objetivos fijados”.

90 y referida al mismo objetivo, supone la prohibición de la financiación de un partido por empresas públicas y la regulación de la financiación privada. En todo caso, las tradiciones del pasado son difíciles de cambiar ya que en los ministerios ciertas remuneraciones no responden siempre al principio de transparencia.

7. SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS EN EL CONTEXTO CONCRETO DE LA ACTUAL CRISIS

Si Francia ha conocido la crisis económica y financiera sólo de forma escalonada (especialmente respecto a Estados Unidos) y atenuada (en comparación con Grecia, España, Italia o Portugal), tampoco ha escapado de ella y el deterioro de sus finanzas públicas es una realidad. Distintas pistas, soluciones y ámbitos han sido explorados, en todo o en parte. Estas respuestas constituyen un conjunto diverso, incoherente a priori, si bien han permitido a ciertas instancias llegar a una reflexión global, curiosamente fuera del Parlamento y a petición del poder ejecutivo⁸⁹. Algunas de las propuestas de estas instancias de reflexión han sido retomadas a nivel legislativo o constitucional, pudiendo agruparlas por ámbitos concretos. Los entes territoriales constituyen un primer grupo singular; la modernización de las políticas públicas (y en cierto sentido la revisión de la Constitución) un segundo grupo más general. Los dos tienen la particularidad de ser y haber sido afrontados en un periodo de tiempo muy corto y por dos gobiernos consecutivos. Por esta razón sería interesante abordar su análisis de dos formas. Una primera cronológica y, por tanto, política, en la medida en que el nuevo gobierno ha tenido no sólo la voluntad de aportar respuestas a la crisis, sino también, (y sobre todo) de revisar la política del anterior equipo en el poder. Una segunda temática permite dar una visión más sintética de las cuestiones, en la medida de lo posible. La primera corre el riesgo de caer en algunas repeticiones, por lo que será elegida la segunda, aunque se incorporen necesariamente consideraciones políticas y debiendo recordar que la izquierda sucedió a la derecha en el poder en mayo y junio de 2012, en la presidencia de la República y en la Asamblea nacional, respectivamente.

El marco económico y financiero de la administración pública francesa es determinante y conviene recordarlo aquí. La deuda de las administraciones públicas⁹⁰ asciende 89,9% del PIB en el tercer trimestre de 2012. En cuanto al déficit público⁹¹,

89 Cfr. las Comisiones Balladur y Attali.

90 En el sentido de Maastricht.

91 *Idem*.

éste constituye el 5,2% del PIB en 2011. El Estado representa una parte importante (4,4%), frente a la administración de la seguridad social (0,6%) y local (0%)⁹².

Las anteriores propuestas de reforma constitucional pretendían en esencia descargar al gobierno y al parlamento de ese fardo consistente en la búsqueda del equilibrio para ponerlo sobre las espaldas de los jueces constitucionales⁹³. La consulta al juez plantea, sin embargo, dos interrogantes: en primer lugar, ¿el poder presupuestario no quiere asumir riesgos políticos y prefiere consultar a un tercero? En segundo lugar, ¿no puede tomar una decisión presupuestaria sin encomendarse a un poder experto? En la primera hipótesis, la intervención del Consejo constitucional parece legítima: el tercer poder, neutral, aplicador de la ley, casi (re) convertido en la boca de la Constitución tan querida por Montesquieu, encuentra el sentido último consagrado en la CPC (Cuestión Prioritaria de constitucionalidad). En la segunda hipótesis (referida a la incapacidad técnica del poder presupuestario), la intervención del Consejo Constitucional es incongruente. ¿Cómo es posible que, precisamente una jurisdicción que ha visto doblado sus asuntos contenciosos desde la constitución de la QPC sin ver modificada su composición pueda decidir que se logrará un equilibrio presupuestario en las condiciones económicas y financieras que serán sometidas a su valoración? En definitiva, el juez tendrá que decidir sobre las opciones de una política económica y financiera que se ha negado siempre a controlar, pretendiendo sustituir la libre apreciación del legislador. En un marco constitucional estable esto parece difícilmente factible. En la sentencia de 9 de agosto de 2012, el Consejo Constitucional estima que será él mismo el encargado de ese control⁹⁴. De la lectura de la sentencia del Consejo, el control de las obligaciones derivadas del tratado sobre el Pacto fiscal se realizaría pues –casi de forma exclusiva– en el marco del artículo 61 de la Constitución, es decir antes de la entrada en vigor de la ley de presupuestos. Más sorprendente resulta aún la posición del Consejo que estima que para ejercer su control tendrá en cuenta “la opinión de instituciones independientes previamente establecidas”⁹⁵ referidas en el tratado (artículo 3§2) que prevé “instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas establecidas en el apartado 1”. El tratado no impone la creación de tales instituciones, como sugiere el Consejo constitucional. Todo lo más, el tratado hace referencia al papel e independencia que deben atribuirles los Estados miembros. La institución en cuestión,

92 INSEE, Comptes nationaux - Base 2005.

93 Cfr. J. CHARPENTIER, “La limitation des déficits publics dans la Constitution”, *Politéia*, n°19, 2011, p. 61-81.

94 Cons. 27 de la decisión antes citada.

95 *Ibid.*

que tiene un papel de control de los límites de déficits y cuya independencia está garantizada, ya existe en Francia: se trata del Tribunal de Cuentas. La intervención del Consejo en el control de la regla de oro plantea pues un problema más amplio, “el relativo al equilibrio no del presupuesto sino de los poderes. Si se admite que el marco constitucional está en condiciones de hacer respetar la regla establecida, la cuestión recae sobre el procedimiento de control y su autor. Esto conlleva el riesgo de un eventual gobierno de jueces que intervendría más allá de sus funciones. Pero sobre todo, este desequilibrio de poderes sería singular. No se trataría del clásico escollo del gobierno de los jueces, consistente en que el poder judicial oponga sus argumentos al legislador”⁹⁶.

8. PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO PROMOVIDOS A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA

De la RGPP a la MAP: ¿cuáles son los cambios?

La voluntad de racionalizar la actuación de la administración, de garantizar su eficacia para “adaptarla a las necesidades de los ciudadanos”, que era el alma de la revisión general de las políticas públicas (RGPP) afectaba, si no exclusivamente, sí esencialmente al Estado. Ésta es una de las primeras críticas que se dirigieron contra la RGPP, además de su insistencia en favorecer mayor ahorro de medios y evaluaciones puntuales ya realizadas en detrimento de una reflexión y una reforma más profundas, realmente globales⁹⁷. La verdad es que en ocasiones, las administraciones no han jugado limpio, sobrepasando algunos límites, pero sobre todo las previsiones han sido truncadas por falta de estadísticas fiables y por la inevitable mejora del salario de los funcionarios (promoción profesional, estatus...) a pesar de la congelación del sueldo. Además de estos límites intrínsecos a la RGPP, ésta excluía explícitamente a los entes locales, aunque algunas razones justificaban su inclusión. En primer lugar, el Estado contribuye de manera muy importante a los presupuestos locales (ayudas, subvenciones...), además de ser el principal actor del marco de actuación local⁹⁸. Por otra parte, y más si cabe, la administración local (o mejor, las administra-

96 M. TIRARD, “La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire: les leçons de l'expérience américaine”, *Pouvoirs*, 2012/1 n°140, p. 104.

97 Cfr. Inspección general de finanzas, Inspección general de la administración, Inspección general de asuntos sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, septiembre 2012.

98 Artículos 34 y 72 de la Constitución.

ciones locales) está igualmente implicada en la relación administrados-administración, el Estado no es el único obligado. Finalmente, los niveles territoriales ofrecen muchos servicios a los ciudadanos, de modo que la proximidad es tan importante como los servicios prestados por el Estado. La falta de colaboración con los actores locales (como entre los propios funcionarios estatales) ha sido singularmente puesta de manifiesto en lo que se refiere, por ejemplo, a ciertos aspectos de la reforma de la administración desconcentrada como la e-administración (problemática para los entes territoriales más pequeños). Los entes territoriales se han visto particularmente afectados por la RGPP y su redistribución de la planta de servicios públicos (militar, restructuración hospitalarias, mapa judicial), que ha supuesto el cierre de cuarteles, tribunales y centros de salud, con la consiguiente supresión de servicios públicos esenciales de proximidad y la puesta en peligro de empleos indirectos ligados a estas estructuras (especialmente en lo que se refiere a las instalaciones militares)⁹⁹. Las consecuencias socio-económicas de este conjunto de reformas han tenido un alcance distinto debido a su combinación con los efectos de la crisis económica y financiera.

La vinculación entre la RGPP y la crisis no fue tan evidente. Pero las lagunas de la reforma propuesta por el anterior gobierno¹⁰⁰ han tenido que ser necesariamente analizadas y repensadas a la luz de las dificultades económicas, sociales y presupuestarias¹⁰¹.

La MAP incluye un componente institucional. En efecto, recientemente esta tarea ha sido atribuida a un secretario general para la modernización de la acción pública (SGMAP)¹⁰². Éste asume la dirección interministerial para la modernización de la acción pública (DIMAP) –antigua dirección general de la modernización del Estado (DGME)– y la dirección interministerial de sistemas de información y comunicación (DISIC). Asume igualmente la coordinación interministerial de la reforma de los servicios desconcentrados del Estado, así como la labor de facilitar la puesta a disposición de los datos públicos (tarea denominada «Etalab»). Todo el conjunto se encuentra bajo la autoridad del Primer ministro, lo que refleja la voluntad política de hacer de la reforma del Estado un proyecto interministerial, mientras que antes ésta dependía del Ministerio de Economía.

99 Cfr. M. D. DE LEGGE, “Au nom de la Mission commune d’information du Sénat”, *La RGPP: un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, n° 666, tome I (2010-2011), 22 juin 2011.

100 Véase *infra*.

101 Inspección general de finanzas, Inspección general de la administración, Inspección general de asuntos sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d’une nouvelle politique de réforme de l’Etat*, septiembre 2012.

102 Decreto de 30 de octubre de 2012.

Por otra parte, el Primer Ministro es quien marca las grandes líneas de este conjunto tan vasto de reformas¹⁰³. Formalmente, 250 decisiones repartidas en 5 grandes ámbitos de actuación: la simplificación de la acción pública; la evaluación de la calidad del servicio público a través de un barómetro independiente; el impulso de la transición digital mediante la hoja de ruta de la administración digital¹⁰⁴; la evaluación para la modernización de las políticas públicas; y la incorporación de agencias y operadores de la modernización pública. Dado su desarrollo reciente, es aún difícil realizar una valoración completa. Se puede, no obstante, resaltar la globalidad del enfoque y la voluntad de abarcar el conjunto de sus problemáticas. Igualmente se puede destacar que se ha previsto la colaboración con los principales actores (especialmente los funcionarios, los usuarios) y que evaluación y ejecución van siempre unidas. La lógica es así coherente, pero encuentra dificultades en ciertos planteamientos, (que podríamos describir como tradiciones o mentalidades asentadas), en determinados ámbitos como, por ejemplo, el de la sanidad. Pero en este caso, se advierte una excepción a la norma establecida por el vínculo exclusivo que parece dibujarse entre el ejercicio del servicio público hospitalario y el hospital (es decir, los establecimientos públicos sanitarios hasta ahora asociados en esta tarea a los establecimientos privados). La sanidad debe ser objeto de una reforma sobre la que no es posible precisar aún su alcance exacto (pues está prevista para 2014).

9. VALORACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LOS PROYECTOS DE REFORMA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CRISIS ECONÓMICA, DE LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA CONGRUENCIA CON EL MARCO CONSTITUCIONAL APLICABLE, INCLUYENDO LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE ADMINISTRACIONES

La actuación eficaz de la administración es el objetivo de todas las reformas o los proyectos de reforma. Primero la RGPP y más tarde la MAP conciliaron de manera distinta la reforma de la administración central (servicios desconcentrados del Estado) con la de los entes territoriales (descentralización). Reforma del Estado y reforma territorial van unidas. No obstante, la reforma del Estado mediante la descentralización se enfrenta

103 Declaración de Jean-Marc Ayrault, Primer ministro en la fecha, Comité Interministerial para la Modernización de la Actuación pública, 18 de diciembre de 2012.

104 En este contexto, los sistemas de información y comunicación se destinan a mejorar la calidad, eficacia, eficiencia y confianza del servicio prestado y a simplificar las relaciones entre los usuarios y la administración del Estado, así como entre el resto de poderes administrativos.

a un problema principal: la mayoría de los parlamentarios son concejales, y, en este sentido, la acumulación de mandatos obliga. La prueba es simple: la organización institucional y competencial de los entes locales resulta de la ley (artículo 72 de la Constitución), su reforma no puede realizarse más que por ley, esto es por la voluntad de representantes nacionales que a menudo lo son también locales. De hecho, dejando al margen la gran reforma de 1982 (Acto I de la descentralización) que benefició claramente a los representantes locales, una reforma de las entidades territoriales— en la lógica inalterada consistente hasta ese momento en una progresiva transferencia de competencias y, por tanto, de obligaciones pero con presupuestos si no modificados, si al menos reducidos— sería vista como limitativa y restrictiva de oportunidades para las entidades y sobre todo para sus representantes. Por esta razón, cuando se anuncia una gran reforma de la descentralización sólo se aportan cambios mínimos. Al final termina siempre por hacerse una montaña de un grano de arena. En el mejor de los casos se lleva a cabo una política de pequeños pasos; en el peor, dos pasos hacia atrás y uno hacia adelante.

La descentralización ha sido abordada tanto por el anterior gobierno como por el actual, aunque los dos han encontrado una oposición más o menos fuerte en los cargos electos locales. Si el segundo texto, en proceso de elaboración¹⁰⁵ logra ir más allá que el primero (del gobierno anterior, ley n° 2010-1563 de 16 de diciembre de 2010 de reforma del gobierno local) derogando disposiciones básicas (como el consejero territorial), podrían ser considerados el Acto III de la descentralización¹⁰⁶.

El problema recurrente de la descentralización y de las diferentes reformas reside en la racionalización del número de entidades territoriales, particularmente a través de la supresión del departamento. Diversos informes, proposiciones parlamentarias y Comités¹⁰⁷ habían puesto de manifiesto la necesidad de reorganizar los

105 Proyecto de ley sobre la elección de los consejeros departamentales, concejales municipales y delegados comunitarios, y de modificación del calendario electoral, texto sometido a segunda lectura de la Asamblea nacional el 14 de marzo de 2013. http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=1D6C96522F7BA94C3C155BCF0F9D6EFA.tpdjo10v_3?idDocument=JORFDOLE000026701057&type=general

106 El “Acto I” inició el camino en 1982-1983 con las primeras leyes Defferre. Veinte años después, le sigue el “Acto II” dividida a su vez en varias “escenas” – leyes– de las cuales la principal es la ley constitucional n° 2003-276 de 28 de marzo relativa a la organización descentralizada de la República. Para su aplicación se adoptaron otras leyes, singularmente la ley orgánica n° 2004-758 de 29 de julio relativa a la autonomía financiera de las entidades territoriales. La última revisión constitucional se produjo el 23 de julio de 2008 ley constitucional 2008-724 de 23 de julio de modernización de las instituciones de la Vª República.

107 *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française sous la présidence de J. ATTALI*, Paris, La Documentation française, 2008, proposiciones 260 y 261, p. 197.

diferentes niveles territoriales y sus instituciones. El marco legislativo, por tanto, no ha sido suficiente. Al contrario, otra reforma del régimen jurídico de las entidades territoriales francesas se anuncia cuatro años después¹⁰⁸, debido al coste excesivo que supone primero para las empresas y, en segundo lugar, para las familias. En el punto de mira se encuentra el impuesto sobre actividades económicas¹⁰⁹ y el famoso “milhojas” territorial, denominación que recibe la creciente superposición de entidades territoriales francesas¹¹⁰, para resaltar sobre todo su excesivo número y, por tanto, su inutilidad. Aunque las intenciones de reforma fuesen reales, los críticos denuncian la vuelta del Estado, la reedición de un auténtico Acto I de la recentralización¹¹¹. El método utilizado para reformar puede haber contribuido a dar esta impresión. Las grandes líneas de la reforma no proceden directamente del Parlamento, una de cuyas cámaras, –el Senado– en teoría representa a las entidades territoriales¹¹². En su lugar, se ha preferido la designación presidencial de un Comité de reflexión presidido por Edouard Balladur¹¹³, lo que no ha impedido, sino al contrario, iniciativas parlamentarias. La ley n° 2010-1563 de 16 de diciembre de reforma de las entidades territoriales es el resultado de un maratón legislativo¹¹⁴, que ha pasado desapercibido para la mayoría de la población, preocupada entonces por la reforma de las pensiones adoptada casi al mismo tiempo. Este tercer Acto, frustrado por el proyecto actual, integra un amplio abanico de medidas mediante las cuales el legislador realiza una criticable separación entre las cuestiones institucionales y las financieras.

La ley de 16 de diciembre de 2010 tuvo el mérito de ocuparse de la atribución de competencias a los entes locales, aunque de manera marginal. El objetivo era ambicioso: reorganizar las competencias y simplificar la superposición de compe-

108 En un discurso del Presidente de la República de 25 de septiembre de 2008.

109 El impuesto sobre actividades económicas se reforma por la ley de presupuestos para 2011, que conlleva su supresión y sustitución por la Contribución económica territorial

110 Los “sucesivos sedimentos” del derecho de las entidades territoriales “acumulados según las épocas” (Comité para la reforma de las entidades locales presidido por E. Balladur, *Il est temps de décider*, Rapport au président de la République, Fayard, Documentation française, 2009, p. 5).

111 M. VERPEAUX, “Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010”, *AJDA*, 2011, p. 74 ss.

112 Artículo 24 de la Constitución.

113 Comité para la reforma de las entidades locales presidido por E. Balladur, *Il est temps de décider*, op. cit. nota 4.

114 El maratón se completó ante el Consejo constitucional al que se remite el texto el 22 de noviembre de 2010, que censura sólo una de las 90 disposiciones: Consejo const., Sentencia n° 2010-618 DC de 09 diciembre de 2010.

tencias de cada ente en un mismo ámbito, origen de despilfarro y de ineficacia¹¹⁵. El resultado, sin embargo, resultó decepcionante. El esquema parece obedecer a un principio simple que se ha complicado por las numerosas excepciones, vaciando en parte, su esencia. El principio supondrá, a partir del primero de enero de 2015, la eliminación de la cláusula general de competencia para los departamentos y las regiones¹¹⁶. A partir de ese momento, los departamentos y las regiones ajustarán los asuntos a los ámbitos competenciales que la ley les atribuya¹¹⁷. Supone la incorporación del principio de competencias exclusivas para cada una de estas entidades. Sin embargo, el principio de interés local continuará siendo válido para los municipios.

La ruptura de la uniformidad del régimen jurídico de las entidades territoriales, que daba lugar a una superposición de las competencias, era un objetivo que miraba a la reducción de los gastos excesivos. De apariencia clara, sin embargo, su aplicación práctica puede verse retrasada o incluso comprometida. En efecto, la ley no elabora un listado de competencias en sentido estricto. Realiza, sobre todo, muchos ajustes. La ley prevé, con carácter excepcional, una competencia compartida entre diversas categorías de entidades territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las materias de turismo, cultura y deporte. Igualmente, será posible la delegación de competencias entre dos entes territoriales o entre una de ellos y una institución pública de cooperación intermunicipal (EPCI) con presupuesto propio¹¹⁸. Por último, el Consejo general y el Consejo regional podrán asumir respectivamente, mediante decisión especialmente motivada, cualquier asunto de interés departamental o regional cuya competencia no haya sido atribuida por la ley a otra persona jurídica pública. La cláusula general de competencia, por tanto, no ha desaparecido completamente. A lo sumo, el legislador ha determinado el marco para la distribución de las competencias y un modelo de servicios compartidos entre los departamentos y las regiones¹¹⁹ con el objeto de mejorar la coordinación entre ellos.

Idéntica causa, idénticos efectos en materia financiera: el legislador de 2010 ha querido tener en cuenta las implicaciones financieras de la redistribución de com-

115 En razón de la cláusula general de competencia basada en el “interés local” que debe demostrar una entidad para intervenir. De hecho, esta cláusula ha sido interpretada en un sentido amplio, al demostrar todas las entidades así su propio interés sobre la misma causa.

116 Supresión respaldada por el Consejo constitucional: decisión n°2010-618 DC op. cit., considerando 54.

117 *Cf.*: artículo 73, párrafo IV, de la ley de 16 diciembre de 2010: “las competencias atribuidas por la ley a las entidades territoriales lo son a título exclusivo”. Nuevos artículos L 3211-1 y L 4221-1 y L 4433-1 CGCT.

118 Futuro artículo L 1111-8 CGCT.

119 Artículos 75 y 77 de la ley de 16 de diciembre de 2010.

petencias territoriales, pero de manera indirecta, dadas las numerosas excepciones al mecanismo destinado a evitar financiaciones cruzadas (un solapamiento de la financiación local paralelo al observado con las competencias).

A nivel institucional, la ley de 16 de diciembre de 2010 se muestra aún más decepcionante. No suprime el departamento como había sido recomendado por el informe Attali. Al contrario, la ley de 2010 crea estructuras adicionales como la metrópoli¹²⁰ y el centro metropolitano, fortaleciendo la cooperación interterritorial. El “milhojas” no se reduce, sino que, al contrario, se sustituye por una “tarta nupcial”. No sólo no se concreta la hipótesis de la supresión del Departamento, sino que se garantizan por ley la existencia tanto de éste como de la región. Al menos formalmente, ya que por otro lado se preveía la sustitución de los consejeros generales y de los consejeros regionales por los consejeros territoriales. Dada esta fusión de representantes, se predijo que finalmente desaparecería una u otra colectividad, absorbida de hecho por el ejercicio de sus competencias o por el mayor protagonismo de unos consejeros en detrimento de los otros.

Éste era probablemente uno de los mayores beneficios de esta ley, aunque su aplicación práctica haya limitado su alcance. Se trataba claramente de una semi-medida ya que la supresión de esta disposición se contemplaba precisamente por el proyecto de ley¹²¹. En todo caso, es interesante llamar la atención sobre sus grandes líneas en cuanto que, si bien no se generaliza entre todas las colectividades territoriales francesas, en cierto modo está llamado a permanecer en el caso particular de la posible fusión de entidades territoriales prevista por el CGCT, reformado por esta ley.

El consejero territorial era una institución creada por la ley de 2010. Sin eliminar, esto es, sin refundir las colectividades territoriales afectadas -departamentos y regiones-¹²², el legislador de alguna manera habría refundido a los representantes de estas colectividades. Esta reorganización institucional implicaba también revisar el modo de elección de estas entidades, cuestión sobre la que conviene hacer una breve referencia en la medida en que la actual reforma legislativa se orienta igualmente a revisar la forma de elección de las entidades locales. En el corazón de la actuación legislativa se encuentra la traducción orgánica del principio de autogobierno de las entidades territoriales. Según prevé el artículo 72 de la Constitución, las entidades territoriales se administran libre-

120 Artículos L 5217-1 y siguientes del Código general de entidades territoriales.

121 Numerosas disposiciones de la ley de 2010 tendrían una aplicación diferida en el tiempo, como el consejero territorial que deberá entrar en vigor en 2014.

122 Esta refundición podría haberse producido por la desaparición de un nivel de entidades territoriales, como los departamentos.

mente mediante consejos elegidos. Estos son designados directamente por la población local para un mandato de seis años. Una vez designados, estos órganos deben poder decidir libremente con respeto a la ley y los reglamentos. Cada colectividad –municipio, departamento o región– cuenta también con instituciones propias: una asamblea decisoria y un ejecutivo¹²³. Todas contemplan idéntico esquema de organización administrativa. A nivel municipal se encuentra el consejo municipal, no contemplado por la ley de 2010¹²⁴. A nivel departamental¹²⁵, la asamblea decisoria es el consejo general, convertido en el consejo departamental. Sus miembros, los consejeros generales (y pronto departamentales), son elegidos dentro de cada cantón departamental por seis años, renovables por mitades cada tres años.

Con la ley de 2010, “después de haber tenido habitaciones separadas, los representantes departamentales y regionales [habrían tenido] una habitación compartida con camas-litera superpuestas”¹²⁶. Este nuevo hogar, organizado por la ley de 16 de diciembre de 2010, es sustituido por un único consejero: el consejero territorial. Representante de las dos entidades, tiene como particularidad dentro del panorama político francés, el hecho de ejercer en un sólo mandato dos representaciones. En efecto, ostentaría escaño tanto en la asamblea regional¹²⁷, como en la asamblea departamental¹²⁸. El argumento principal en defensa de la creación de un único consejero era de carácter presupuestario. El cálculo es simple: 3.471 consejeros territoriales sustituirían a 3.963 consejeros generales y 1.880 consejeros regionales, esto es, 5.843 cargos electos. Se habrían ahorrado 2.372 representantes. Pero la realidad política es más compleja: hubiese sido necesario tener en cuenta (y por tanto, añadir) el 20% de las retribuciones del consejero territorial, los gastos de transporte y alojamiento derivados de su doble mandato, así como la retribución del suplente comprometido a mantener el contacto con los electores, sin contar los gastos derivados de la ampliación de las sedes de los consejos regionales¹²⁹. La «Real politik» es aún más amarga: lo demuestra el mantenimiento por los mismos senadores

123 Estas instituciones territoriales específicas (“los consejos elegidos” del artículo 72 de la Constitución) con sus competencias propias caracterizan la descentralización, frente a la desconcentración que se manifiesta principalmente en la institución del prefecto, representante del Estado en el nivel departamental y regional.

124 Artículos L 2111-1 y siguientes y artículos R 2111-1 y siguientes CGCT.

125 Artículos L 3121-1 y siguientes y artículos R 3121-1 y siguientes CGCT.

126 B. FAURE, “Le regroupement départements-région. Remède ou problème ?”, *AJDA*, 2011, p. 86.

127 Artículo L 4131-1 CGCT.

128 Artículo L 3121-1 CGCT.

129 *Cf.*: B. FAURE, “Le regroupement départements-région. Remède ou problème?”, *AJDA*, 2011 p. 86. En el mismo sentido, M. PHILIP-GAY, “Le conseiller territorial”, *AJ Collectivités territoriales*, 2011 p. 54 y siguientes.

de entonces, bajo presión del gobierno, de la denominada nivelación, esto es, un sistema que permite a los representantes políticos que acumulan cargos electos transferir las retribuciones que sobrepasen el límite fijado por la ley (esto es 1,5 veces el salario base de los diputados) la mayoría de las veces en beneficio de sus colaboradores, o incluso de sus cónyuges, en lugar de devolverlas a la entidad pagadora: “no hay que enfadar a los cargos electos locales, sobre todo a los grandes, a dos meses de las senatoriales”¹³⁰. La instauración del consejero territorial se haría progresivamente. Primero la ley de 16 de febrero de 2010 modificó el mandato de los cargos departamentales y regionales disponiendo en consecuencia la renovación simultánea de consejos generales y regionales¹³¹. Con este objetivo, los consejeros regionales elegidos en mayo de 2010 y los consejeros generales parcialmente renovados en marzo de 2011 habían ejercido un mandato de 4 años en el caso de los primeros y de 3 años para los segundos. El texto no planteaba otra opción más que reducir el mandato de estos cargos con el fin de que los nuevos electos –los consejeros territoriales– puedan tener como punto de partida el año 2014.

A pesar de que ha sido modificada una parte referente a las entidades territoriales, la ley de 2010 ha sido y será aún –significativamente– reformada por un proyecto de ley en fase de discusión parlamentaria.

El objetivo sustancial de la reforma territorial de 2010 se mantiene en sus grandes líneas, si bien pueden destacarse algunas diferencias. Las entidades líderes serán definidas por grandes temas. En efecto, el proyecto de ley se inserta en una lógica de bloque de competencias¹³². El proyecto de ley pretende entre otras cosas, reorganizar las competencias y la forma de financiación territorial. En realidad, las disposiciones se encuentran en la línea de las normas ya existentes, por ejemplo, en el marco de los contratos de objetivos y medios o en materia de control. No obstante, la gestión local podrá ser objeto de nuevas modalidades de sanción ante situaciones irregulares. Así, “en caso de falta grave y reiterada en la ejecución de medidas correctivas” adoptadas cuando el presupuesto de una entidad haya sido ajustado por el representante estatal debido a irregularidades, el alcalde o el presidente del gobierno local podrá ser sancionado con una multa, cuya cantidad podrá ascender como máximo al doble de su salario bruto anual. No obstante, por decisión de la asamblea, esta multa podrá repercutirse al presupuesto de la entidad.

130 J. MARTIN, “Quand Dosière tente d’écarter...”, *Le Nouvel Observateur*, 14 julio 2011, n° 2436, p. 16. Las elecciones al Senado tuvieron lugar el 25 de septiembre de 2011; los delegados de los consejos municipales, integrantes de un colegio senatorial, fueron designados en el mes de junio.

131 Ley 2010-145 de 16 de febrero.

132 *Cf.*: título IV “profundización de la descentralización”.

En cambio, su dimensión institucional desaparece para sustituirse por disposiciones que parecen insuficientes a la luz de las necesidades presupuestarias y, además, resultan políticamente decepcionantes de acuerdo con el programa conforme al cual fue elegido el Presidente de la República.

El consejero territorial se suprime y un proyecto de ley orgánica define una nueva forma de elección de los consejeros generales que pasarán a llamarse consejeros departamentales. El objetivo planteado por el gobierno¹³³ es doble: mejorar (o más bien preservar) el carácter territorial de los representantes electos y perseguir el objetivo de paridad en el seno de las asambleas departamentales, que no cuentan actualmente más que con un 13,8% de mujeres. En este contexto, se forma un binomio por dos consejeros departamentales, elegidos en cada circunscripción por un sistema mayoritario a doble vuelta. Los dos candidatos se presentaran ante los electores, tal y como se ha señalado, en un binomio, cada uno de los cuales estará integrado por una mujer y un hombre. De manera muy criticable, el proyecto deja intacto el número de miembros electos y a lo más que llega es a redefinir el mapa de circunscripciones. Además, el proyecto persigue el objetivo de democratizar las elecciones locales, en particular de las agrupaciones de municipios, contemplando la elección mediante sufragio universal directo de sus representantes. Objetivo encomiable por democrático, aunque aumenta la llamada a las urnas de electores que se pierden en los diferentes niveles territoriales y que no conocen bien la forma de escrutinio, que será igualmente reformado. Prudente, el gobierno ha decidido finalmente posponer las diferentes elecciones¹³⁴.

La derogación de la institución del consejero territorial es doblemente decepcionante. Económicamente, las entidades locales se enfrentan a los problemas del mismo modo que el Estado. Es cierto que, como se ha adelantado, los gastos de funcionamiento, de los que forman parte las retribuciones de los representantes, no son significativos. Políticamente, además, la reforma no cumple la promesa del candidato Hollande de reducir la acumulación de mandatos. Los representantes (acaparadores de cargos) socialistas (pero también de la derecha) se muestran muy reticentes a abandonar sus cargos, alargando los plazos establecidos por el primer ministro al máximo posible (primero verano, después otoño) para finalmente romper la promesa, enterrar el proyecto y olvidarlo. Los cargos políticos de todas las tendencias, en su aplastante mayoría, no han aprovechado

133 Comunicado de prensa del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2012.

134 En efecto, las elecciones departamentales y regionales deberían celebrarse en 2014, es decir, al mismo tiempo que las elecciones municipales, europeas y senatoriales.

la oportunidad de esta reforma en general y, en particular, la eliminación de un consejero territorial imperfecto, para construir una institución mejor, reformar en profundidad las entidades territoriales, y, en definitiva, ofrecer una respuesta adaptada a la situación actual, local y nacional. La política local y la política nacional están íntimamente unidas, luego, los problemas presupuestarios del Estado y su solución, repercuten inevitablemente en las entidades locales y viceversa¹³⁵.

Así pues, las instituciones permanecen, las reformas se suceden. Podemos, no obstante, destacar una institución nueva, original, creada por la ley orgánica n° 2012-1403 de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y gestión de las finanzas públicas: el Consejo Superior de Finanzas Públicas (HCFP), en el que intervienen el Parlamento y el Tribunal de Cuentas¹³⁶. Está presidido por el presidente del Tribunal de Cuentas y diez miembros: cuatro magistrados del Tribunal de Cuentas en activo designados por el presidente; cuatro miembros nombrados respectivamente por el presidente de la Asamblea nacional, el presidente del Senado, los presidentes de las comisiones de economía de la Asamblea nacional y del Senado; un miembro nombrado por el presidente del Consejo económico, social y de medio ambiente y el director general del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos¹³⁷.

En cuanto a sus funciones, el Consejo Superior de Finanzas Públicas es un órgano consultivo. En efecto, mediante dictamen motivado expresa la estimación del producto interior bruto potencial sobre el que se apoya el proyecto de ley de programación de las finanzas públicas¹³⁸ y emite opinión sobre los diferentes textos y datos que se le remiten, singularmente las previsiones macroeconómicas y la estimación del producto interior bruto potencial sobre el que se apoyan diversos textos: el proyecto de ley de programación de las finanzas públicas¹³⁹; el proyecto de ley

135 *Cfr.* Transferencias financieras del Estado a las entidades territoriales, Anexo al proyecto de ley de presupuestos para 2013, p. 172 http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farando-le/2013/pap/pdf/Jaune2013_collectivites.pdf

136 Su decreto de aplicación suprimió a la vez dos instituciones consultivas en la materia: la Conferencia nacional de finanzas públicas y el Consejo de orientación de finanzas públicas: art. 3 del decreto n° 2013-144 de 18 de febrero de 2013 para la inicial constitución del consejo Superior de Finanzas Públicas.

137 Art. 11 de la ley orgánica.

138 Art. 12 de la ley orgánica.

139 Esta opinión se adjunta al proyecto de ley de programación de las finanzas públicas cuando se le dé traslado al Consejo de Estado. Es adjuntado al proyecto de ley de programación de finanzas públicas presentado al parlamento y haciéndose público por el Consejo Superior cuando sea presentado (artículo 13 de la ley orgánica).

de presupuestos; el proyecto de ley de financiación anual de la seguridad social¹⁴⁰; el proyecto de ley de financiación de la seguridad social que el gobierno considere reformar.¹⁴¹; y el proyecto de programa de estabilidad creado para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión europea¹⁴². En el ejercicio de sus funciones, el Consejo Superior, a través de su Presidente, además de ser oído en cualquier momento a petición de las comisiones de la Asamblea nacional y del Senado¹⁴³, puede a su vez recurrir a diferentes expertos, por ejemplo, oyendo a representantes del conjunto de las administraciones competentes en el ámbito de las finanzas públicas, la estadística y la previsión económica. Y puede apelar a organismos o personas externas a la administración, especialmente para valorar las previsiones de ingresos, gastos, saldo y endeudamiento de las administraciones públicas en cada uno de sus subsectores¹⁴⁴.

El carácter meramente consultivo así como su composición mixta, donde se mezclan jueces, profesores de economía, una inspectora de hacienda directora general adjunta de un grupo bancario, una directora de departamento de un banco y el director general del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (éste como miembro de derecho)¹⁴⁵ son aspectos que dejan bien lejos al Consejo Superior de ser un órgano jurisdiccional, a pesar de que los requisitos tenidos en cuenta para su composición se orientaban a garantizarle el ejercicio de las competencias propias de lo jurisdiccional. No obstante, su organización lo acerca más a un tribunal. La ley orgánica establece la prohibición de publicar las opiniones disidentes, así como el secreto de las deliberaciones¹⁴⁶. Igualmente, se dota a la institución de la garantía de independencia. De hecho, además de establecer la paridad entre

140 Artículo 14 de la ley orgánica: no más tarde de una semana antes de que el Consejo de Estado se le remita el proyecto de ley de presupuestos anuales, el Gobierno remite al Consejo Superior los aspectos del proyecto de ley de presupuestos anuales y del proyecto de ley de financiación anual de la seguridad social, permitiéndole apreciar la coherencia del artículo de referencia del proyecto de ley de presupuestos anual en relación con las orientaciones plurianuales de balance estructural definidas en la ley de programación de las finanzas públicas.

141 Artículo 16 de la ley orgánica.

142 Artículo 17 de la ley orgánica: Hace público su dictámen al menos dos semanas antes de la fecha límite de presentación del programa de estabilidad al Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea. Se adjunta al programa de estabilidad en el momento de la remisión.

143 Artículo 20 de la ley orgánica.

144 Artículo 18 de la ley orgánica

145 Lista de los miembros del Consejo Superior de finanzas públicas, *JORF* n°0064 de 16 de marzo de 2013.

146 Artículo 21 de la ley orgánica.

hombres y mujeres y un original sistema de sorteo¹⁴⁷, la independencia de sus miembros es recordada por el artículo 11 de la ley orgánica y protegida de diversas formas: ausencia de remuneración, renovación del mandato condicionado, prohibición para ejercer cargo electivo, prohibición para solicitar o recibir instrucciones del gobierno o de cualquier persona pública o privada¹⁴⁸.

A pesar de estas garantías de independencia y competencia del Consejo Superior, el legislador orgánico quería prever un control parlamentario sobre los diferentes nombramientos, de modo que le permitiera, a través de las comisiones de finanzas y de asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado, exigir la comparecencia de magistrados del Tribunal de Cuentas designados por el presidente de este Tribunal, así como del miembro designado por el presidente del Consejo Económico, Social y de Medio Ambiente. Estas disposiciones tenían justificación en tanto que mecanismo para garantizar el poder presupuestario propio del parlamento, afectado en la medida en que no es ésta directamente la institución que cumple la función exigida por el Tratado ni es el Parlamento el responsable de la designación del Consejo. Sin embargo, estas disposiciones han sido declaradas inconstitucionales por el Consejo constitucional sobre la base del principio de separación de poderes¹⁴⁹.

La protección de la separación de poderes compensa en cierto modo la debilidad del poder presupuestario atribuido tradicionalmente al Parlamento. Si, a pesar de las apariencias, se salvan algunos mecanismos, otros en cambio ponen en entredicho el lugar y el papel del Parlamento en el ámbito de las finanzas públicas¹⁵⁰, en particular respecto a las respuestas aportadas a la crisis de la zona euro. El ejemplo griego lo ha demostrado. El ejemplo chipriota en este ámbito traza los límites del parlamentarismo actual, pues los parlamentarios de la isla, actuando todos los partidos conjuntamente¹⁵¹, rechazaron inicialmente el plan de rescate europeo – medida propuesta por la Unión Europea que consistía en gravar el ahorro de los particulares. Pero la realidad económica –incluso polí-

147 *Cfr.* art. 11 de la ley orgánica y las disposiciones del decreto antes citado.

148 Art. 11 de la ley orgánica.

149 Principio que “impide que, en ausencia de una disposición constitucional que lo permita, el poder de nombramiento por una autoridad administrativa o judicial está subordinado a la audiencia por parte de las asambleas parlamentarias de las personas cuyo nombramiento se propone”: Consejo constitucional, decisión n°2012-658 DC de 13 de diciembre de 2012, Ley orgánica relativa a la programación y la gestión de las Finanzas Públicas, cons. 39.

150 K. BLAIRON, “L'évolution des rapports entre les pouvoirs budgétaires”, *Politéia*, n°15-2009, p. 407-430.

151 36 votos en contra y 19 abstenciones: *Cfr.* Alexia KEFALAS, “Le Parlement chypriote rejette la taxe sur les dépôts”, *Le Figaro*, 19 marzo 2013.

tica— les hizo despertar de sus sueños y estos mismos parlamentarios aceptaron finalmente el principio de esta tributación con algunas modificaciones. Es Islandia la que al fin fue capaz de mejorar la imagen de la democracia, y en su expresión directa: la ley, aceptada por los parlamentarios, que preveía el plan de rescate de la banca —consistente en la adopción de un impuesto adicional sobre las familias— fue bloqueada por el presidente de la república en dos ocasiones, lo que condujo a dos consultas populares (en marzo de 2010 y abril de 2011) que rechazaron las propuestas. Pese a no ser generalizados, estos procedimientos son signo de una buena salud democrática, a falta de una buena salud económica.

En suma, en el contexto francés, pero también en el contexto europeo, la sacralización pura y simple de la regla de oro se muestra insuficiente. Es el árbol que no deja ver el bosque. Junto a ella, deben tomarse en cuenta diversos elementos. Ésta no puede sino ser complemento de un conjunto más amplio de medidas de lucha contra los déficits públicos. En general, el éxito de una regla está determinado en primer lugar, por “su transparencia, accesibilidad y su adecuación al objetivo político o congruencia”¹⁵². Debe ser aplicable y prever sanciones en caso de incumplimiento. “Las fronteras constitucionales son fronteras de papel. No se defienden solas” decía Barthélémy¹⁵³. No basta con declarar un principio, hay que hacerlo vinculante estableciendo, por ejemplo, un control efectivo.

En tal ámbito, este conjunto tan amplio podría ser perfectamente diseñado por una Constitución económica. Se echa de menos, en efecto, un análisis global y una reforma racional. En su lugar, se han realizado diversas reformas sectoriales. Ya se ha analizado la cuestión relativa a los territorios, y en diversos aspectos ha resultado decepcionante. Otra cuestión es la relativa al sector sanitario: planteada desde la constitución del último gobierno, no está claro si se pretende reformar el sector sanitario y social como tal, o que vea la luz la enésima reforma que lleve el nombre del ministro de asuntos sociales. Su objeto principal consiste en trasladar funciones de servicio público a un servicio público específicamente sanitario, reformando la planta hospitalaria, volviendo de nuevo sobre la gran reforma de 2009. En tercer lugar, se contempla la simplificación de la administración en el sentido principalmente de facilitar las relaciones entre la administración y sus usuarios.

152 B. DEFFAINS, M. OBIDZINSKI, “Vers de nouveaux questionnements: production, design et évolution des systèmes juridiques”, en B. DEFFAINS, E. LANGLAIS (dir.), *op. cit.*, p. 387.

153 J. BARTHELEMY, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Sirey, Paris, 1935, p. 177.

10. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS SOBRE POSIBLES LÍNEAS DE REFORMA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA PREVIA DEL PAÍS ORIENTADAS A HACER COMPATIBLE LA RACIONALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y EL AUMENTO DE LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN CON UNA CULTURA CONSTITUCIONAL BASADA EN EL PRINCIPIO DE ESTADO SOCIAL Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LA CIUDADANÍA

Las proposiciones de reforma y las reformas en curso ya han sido expuestas y analizadas. Sin embargo, la reforma del texto fundamental no se ha planteado hasta ahora, justo cuando esta solución ha sido incluso sugerida desde el más alto nivel: el nivel europeo.

Reformar la Constitución por motivos presupuestarios y financieros no es nuevo. Ya en 1935 Barthélémy escribió que “una vez nos enseñaron como axioma indiscutible que los regímenes perecen por las finanzas. Pero hoy podríamos preguntarnos, si esto continúa siendo verdad, qué milagro los mantiene aún en pie. Sea el que sea, las finanzas son una cuestión preocupante en Inglaterra, y en Francia, como en todas partes. Hará falta que los pueblos cambien profundamente sus costumbres, sus debilidades, sus deseos: ésta es la reforma fundamental. Y podemos ayudar a ella con algunos retoques constitucionales”¹⁵⁴. Reformar la Constitución por motivos presupuestarios y financieros raramente ha sido propuesto en Francia. Pero esta misma solución consistente en retocar la Constitución por razones financieras basadas en la limitación de déficits, ha sido claramente recomendada por el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión económica y monetaria de 8 de marzo de 2012.

En Francia, tras la sentencia del Consejo constitucional de 9 de agosto de 2012¹⁵⁵, la consagración de la famosa regla de oro oscilará entre la vía constitucional y la vía orgánica. Al final, la segunda vía prevalecerá sobre la primera. La opción planteada por el propio tratado será reforzada por el Consejo constitucional¹⁵⁶. En efecto, el tratado, y su artículo 3.2, relativo a la entrada en vigor en el derecho nacional de los Estados de las normas previstas para el restablecimiento del equilibrio financiero¹⁵⁷, establece su “preferencia” por introducir la

154 J. BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 166.

155 Consejo constitucional, Sentencia n° 2012-653 DC de 9 de agosto de 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*.

156 Considerandos 19 y siguientes de la Sentencia antes citada.

157 Estas medidas son con frecuencia denominadas, pero se aproximan más a frenar el endeudamiento.

regla de oro en la Constitución sobre otros medios contemplados en su defecto: “Las normas establecidas en el apartado 1 se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales[...]”¹⁵⁸.

La elección entre una u otra opción se sometió al Consejo constitucional. La primera solución – constitucional – obligaba a la reforma de la Constitución¹⁵⁹, en la medida en que la regla de oro no está como tal constitucionalizada. Una solución de este tipo era difícilmente factible en el plano político¹⁶⁰. Se puede criticar esta lectura defendida por el Consejo y derivada de la redacción del propio tratado. El tratado sugiere en primer lugar disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional. Cabe destacar que todas las disposiciones legales (o constitucionales) tienen fuerza vinculante. La norma se define precisamente por este carácter, la posibilidad de sanción, y puede traducirse en una ley, por ejemplo. Por otro lado, la permanencia es una característica más vinculada a las disposiciones constitucionales, siendo éstas en Francia, como en la mayoría de los países de la UE, rígidas, es decir, sometidas a un procedimiento de revisión reforzado distinto del previsto para las leyes. Pero, para el tratado, el carácter de normas vinculantes y permanentes no se asocia por sistema a la Constitución porque el tratado establece una preferencia –por las disposiciones constitucionales– lo que no conlleva una exclusividad. La vinculación y la permanencia podrían garantizarse por otra parte, por vía orgánica, por ejemplo. Esta es también la conclusión a la que llega el Consejo constitucional, aunque concediendo prevalencia a una de las dos lecturas, la segunda solución propuesta por el tratado (“o cuyo respeto

158 “[...] Las Partes Contratantes establecerán a escala nacional el mecanismo corrector mencionado en el apartado 1, letra e), sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea, relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales, y a la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas establecidas en el apartado 1. Dicho mecanismo corrector respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales”.

159 Cons. 21 de la decisión antes citada.

160 El candidato Hollande, luego Presidente, defendería durante la campaña electoral la renegociación del Tratado presupuestario, que finalmente se transformaría en una ratificación de mínimos, rechazando la vía constitucional y prefiriendo la orgánica.

y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”). Teniendo en cuenta que la regla de oro aparecía en esencia ya consagrada en anteriores textos europeos, el tratado de 8 de marzo de 2012 no conlleva ninguna transferencia de competencias adicionales. El instrumento de la ley orgánica será pues la opción tomada en Francia para introducir el mecanismo de la regla de oro¹⁶¹.

Ya sea mediante su constitucionalización o por su incorporación por vía orgánica, la regla de oro ha sido, por decirlo de algún modo, «sacralizada». Se muestra como la única solución a la crisis por la que atraviesa la economía europea y, por tanto, las economías nacionales (y viceversa). Según los textos europeos y, desde luego, también los nacionales, hay que procurar dar una carácter solemne a la regla de oro e imponerla en la ley («grabándola» en un mármol supremo, constitucional u orgánico).

Esta solución no es la más conveniente, aunque su objetivo, la consagración y respeto de la regla de oro, no esté mal como objetivo. Conviene plantear o recordar firmemente el equilibrio presupuestario, su racionalización por un déficit moderado o al menos procurar que esta regla sea respetada. Son varias las soluciones posibles: su inclusión en la constitución como han hecho Italia y España, tras Alemania, y como apunta claramente el tratado europeo; su incorporación mediante una ley orgánica como ha realizado Francia; la protección y garantía de su exigibilidad con independencia de su incorporación en un texto fundamental. Estos «medios»¹⁶² son soluciones posibles, pero no la solución. En efecto, la sola consagración de la regla de oro, sea constitucional u orgánica, no es un fin en sí mismo. Esto no es más que un elemento de un paquete más amplio de reformas a través del concepto y la defensa de una Constitución económica.

Diversos argumentos han sido expuestos en favor de la consagración constitucional de la regla de oro. El primer argumento gira en torno al «señuelo»: los mercados financieros, que piden a los Estados credibilidad para que aquellos puedan prestar con tipos ventajosos. La argumentación es la siguiente: si esta regla se constitucionaliza, será respetada porque la Constitución es la norma suprema que por definición no puede ser lesionada. Es cierto; normas estables, que además ocupan una posición suprema, son una garantía de cara a un espacio económi-

161 Resulta lamentable que haya que esperar una regulación europea vinculante para llevar a cabo una solución que había sido propuesta a nivel nacional varios años antes para resolver el problema de un endeudamiento ya entonces considerado “enorme” y cuya solución era urgente: *Cfr.* proposición de ley orgánica, n° 467, Senado, 15 de julio de 2008, presentada por B. Retailleau.

162 Artículo 3§2 del tratado antes citado.

co cambiante: «las reglas son abstractas y la mayoría de las veces generales; los ataques [por la anticipación de los actores] son concretos e individualizados»¹⁶³. Por tanto, éstas orientan el comportamiento de los agentes económicos¹⁶⁴. Las normas sobre la materia son así generales y duraderas, permanentes¹⁶⁵ con el fin de asegurar estabilidad en una vida económica fluctuante. Es la autosugestión o método Coué constitucional: el equilibrio se conseguirá finalmente si su principio esta constitucionalizado. Pero la realidad ha dejado sin validez en más de una ocasión este método: Francia que no ha constitucionalizado esta regla, ha podido obtener créditos a tipos ventajosos mientras que el equilibrio presupuestario aparece desde hace años en textos de naturaleza vinculante (*infra*); España e Italia que han constitucionalizado la regla no han visto mejorados sus tipos; Alemania gran modelo en la materia ha estado en ocasiones en el banquillo de los mercados. Esto nos conduce precisamente al segundo argumento adelantado para defender la sacralización de la regla de oro, proveniente del derecho comparado. La solución alemana, tomada de la experiencia suiza, lo habría demostrado. Para conseguir el mismo resultado es necesario, por tanto, utilizar el mismo «método»: lo que funciona para unos, servirá necesariamente para otros. Pero el camino del «derecho comparado» es torcido. No sólo los alemanes están lejos del objetivo previsto, sino que además su solución es nacional y federal, esto combinado con condiciones y excepciones que no presagian nada bueno ni asumible aplicado a otro contexto¹⁶⁶: ¿Quid de su aplicación en un contexto nacional, que además es unitario? ¿Quid de su aplicación por otra experiencia jurídica, es decir una cultura jurídica diferente, la mentalidad y la tradición jurídicas particulares tan queridas por P. Legrand¹⁶⁷? Comparación no es razón, sobre todo si impone un

163 B. DEFFAINS, S. FERREY, *Agir et juger, Comment les économistes pensent le droit*, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2010, p. 61.

164 *Cfr.* B. DEFFAINS, E. LANGLAIS (dir.), *Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*, De Boeck, Bruxelles, 2009, p. 390.

165 *Cfr.* J. M. BUCHANAN, *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, The University of Michigan Press, 1991, p. 54-58.

166 *Cfr.* J. GERMAIN, “Le frein à l’endettement en Allemagne”, *Gestion et finances publiques*, n°11, novembre 2012, p. 23 y ss.

167 Entre otros, P. LEGRAND, “Public Law, Europeanisation, and Convergence: Can Comparatists Contribute?”, en P. BEAUMONT, C. LYONS, N. WALKER (dir.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Portland, Hart Publishing, 2002, p. 233 y ss.; “The Same and the Different”, en P. LEGRAND, R. MUNDAY (dir.), *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 240 y ss.

esfuerzo adicional para unos países más que para otros¹⁶⁸. Por tanto, la adopción de una solución idéntica en las diferentes experiencias nacionales europeas es lo propio de la armonización, a saber la aplicación de una solución preconizada por el tratado europeo que constituye un tercer y último argumento en forma de obligación. Ésta es, pues, la solución europea adoptada, tomando como fundamento por otra parte, los argumentos anteriores (los Estados miembros se enfrentan a los mercados financieros, tomemos pues la solución de un Estado miembro como modelo). Por más que esta armonización suponga un mayor coste para algunos Estados miembros que para otros, como Alemania¹⁶⁹, está fuertemente apoyada por los principales actores (los mercados financieros) que exigen reglas uniformes en un contexto económico y presupuestario idéntico en el marco de la moneda única¹⁷⁰. Es evidente que hay que alcanzar el mismo resultado por caminos idénticos, especialmente cuando la solución queda en poder de los Estados, ante la falta de una pura y simple transferencia de competencias a la Unión Europea¹⁷¹. En virtud del principio de primacía de los tratados y del artículo 55 de la Constitución francesa, Francia deberá introducir la regla de oro en su ordenamiento jurídico.

Mediante esta obligación prevista en el artículo 3, el tratado no impone una regla nueva para Francia. Esta regla no es ajena a la doctrina¹⁷² ni al derecho constitucional francés, tanto en su formulación actual como en el histórico¹⁷³. El principio de la regla de oro, impregnado de su sentido original, es decir, como máxima moral, iniciaba la Constitución de 1848. Su preámbulo establecía que «Francia se constituye en República. Al adoptar esta forma definitiva de gobierno se propone como finalidad caminar libremente por la senda del progreso y de la civilización, asegurar un reparto cada vez más equitativo de las obligaciones y privilegios de la sociedad, incrementar el bienestar de todos mediante la

168 “La práctica consistente en adoptar uno u otro derecho como derecho único no ha sido nunca perfecta. Los costes marginales de la adaptación deben ser iguales en los dos países. Advertimos también que cada país debe importar una parte de derecho extranjero. La cooperación implica pues esfuerzos recíprocos que dependen, naturalmente, de los costes de adaptación de cada uno” (B. CRETTEZ, B. DEFFAINS, “Concurrence, harmonisation et unification des législations”, en B. DEFFAINS, E. LANGLAIS (dir.), *op. cit.*, p. 316).

169 *Ibid.*

170 *Ibid.*

171 *Cfr.* P. BOFINGER, J. HABERMAS, J. NIDA-RÜMELIN, “Plus que jamais, l’Europe”, *Le Monde*, 4 de septiembre de 2012.

172 *Cfr.* nota 1.

173 *Cfr.* Ch. WALINE, “Un principe ancré dans l’histoire constitutionnelle et financière”, *RFFP*, 2012, p. 21 y ss.

reducción gradual de los gastos públicos y los impuestos, y conducir a todos los ciudadanos, sin nuevas convulsiones, mediante la acción continua y constante de las instituciones y las leyes, a un siempre más elevado grado de moralidad, conocimiento y bienestar». En 1848, República y presupuesto ajustado iban de la mano. Característica de los presupuestos públicos clásicos: la financiación mediante los impuestos debía garantizar los gastos que no podían ser excesivos, abogando incluso, por la reducción de dos partes del presupuesto. Esta norma no ha permanecido en el tiempo; no se ha incluido en constituciones posteriores. El derecho francés no lo ha convertido en un principio capaz de atravesar las épocas republicanas como la forma republicana de gobierno. Pero la regla de oro se encuentra en numerosos textos franceses, en diferentes niveles y con diferentes formas. Por un lado, la ley impone a los presupuestos territoriales la obligación de respetar el principio de equilibrio, estableciendo, por ejemplo, limitaciones para el endeudamiento¹⁷⁴, con previsión de mecanismos de control y sanción¹⁷⁵. Esto es aplicable igualmente a las finanzas sociales¹⁷⁶ pero ya en un contexto constitucional¹⁷⁷, si bien su aplicación ha sido interpretada de manera flexible¹⁷⁸. Incluso, las cuentas de las campañas electorales se someten a la obligación del equilibrio, con una prohibición estricta de déficit¹⁷⁹, sancionada, en su caso, con la inelegibilidad del candidato. Finalmente, el caso de las cuentas nacionales es más particular. La ley orgánica en materia de legislación financiera (LOLF) ha consagrado diferentes aspectos del equilibrio¹⁸⁰ y el Consejo constitucional haría lo propio desde 1979¹⁸¹, con una interpretación que implicará «una fuerte juridificación de un principio que, hasta ese momento tenía sobre todo un valor político». Podríamos entender, pues, que «el equilibrio presupuestario se encuentra encerrado en un marco jurídico cada vez más desarrollado y especialmente restrictivo por las normas de rango constitucional»¹⁸². Todos los

174 Ley de 2 de marzo de 1982; *Cf.*: artículos L. 1612-4, 1612-6 y 1612-7 CGCT.

175 Artículos L. 1612-8 CGCT y ss.

176 Artículo L200-2 código de la seguridad social.

177 Artículo 34 de la Constitución: «...Las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica».

178 Consejo constitucional, decisión n°2001-453 DC de 18 de diciembre de 2001, cons. 20.

179 Artículo L52-12 del Código electoral.

180 El equilibrio presupuestario, financiero y económico. Artículo 1 LOLF.

181 Jurisprudencia de 24 de diciembre de 1979.

182 L. PHILIP, «La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », en L. TALLINEAU (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, 1994, p. 49. *Cf.* también M. HOUSER, «La cons-

principios presupuestarios participan del equilibrio, como el de honestidad que se caracteriza precisamente «por la falta de intención de falsear las grandes líneas del equilibrio»¹⁸³.

Podemos considerar, así, que la sacralización de la regla de oro es excesiva. Como se ha adelantado, ésta examina el conjunto de los presupuestos públicos franceses con el fin de depurarlos. Pero esto no es suficiente. Lo demuestran los límites expresos con los que se encuentran los textos actuales que no consiguen contener los déficits públicos. Peor aún: la inclusión en la Constitución de una regla de oro convertida en «plomo»¹⁸⁴ tendría pocas posibilidades ante la situación actual de eclosión de propuestas; debilitaría incluso la Constitución al transformarla en un texto «encantado». Se añadiría al edificio constitucional una piedra adicional, decorativa, sin alcance real alguno, haciendo más frágil este edificio y su fundación: la sede de la democracia parlamentaria y financiera.

Antes de considerar una constitución económica para Francia que, teóricamente, debería incluir una serie de reformas, éstas podrían constituir una primera etapa, previa a la constitución económica, por motivos ligados al momento y a la urgencia de la situación económica y presupuestaria.

Las anteriores y actuales propuestas contemplan el control del respeto al equilibrio por parte del Consejo constitucional. No obstante, en este nuevo juego institucional se podría introducir al Tribunal de Cuentas.

Una primera posibilidad podría consistir en sustituir el Consejo constitucional por el Tribunal de Cuentas en la apreciación – jurisdiccional – del equilibrio presupuestario – si dejamos al margen la intervención consultiva del Consejo Superior de Finanzas Públicas prevista por ley, por cierto, orgánica. El Tribunal de Cuentas tiene sobrada capacidad para cumplir esta tarea. Evalúa las políticas públicas, emite dictámenes y los informes que le soliciten, certifica las cuentas. Tan sólo habría que completar su papel constitucional ya consagrado por el artículo 47-2 de la Constitución. Esta institución emite siempre juicios garantizando la eficacia de las normas y su aplicación. Pero el control del poder presupuestario en este contexto sería casi un golpe de estado constitucional, especialmente porque se le atribuiría el control de una ley, la ley de presupuestos, al Tribunal de Cuen-

titutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte”, *RFFP*, n° 105, 2009, p. 225-236. Podemos preguntarnos también por el carácter vinculante de este principio que finalmente falta (Cf. *infra*).

183 Cons. const. 2001-448 DC, 25 de julio de 2001, *Journal officiel* de 2 de agosto de 2001, p. 12490, cons. 60.

184 G. CARCASSONNE, “L'équilibre budgétaire ou les incertitudes constitutionnelles de la vertu”, *La Revue du Trésor*, n° 10, octubre 2008, p. 710.

tas. Si este control se realiza en virtud de una regla de oro constitucionalizada, el monopolio constitucional del Consejo constitucional derivado del artículo 61 de la Constitución sería claramente vulnerado. Con la nueva función de la cuestión prioritaria de constitucionalidad («QPC»), el Consejo constitucional es casi un tribunal supremo. Pero no lo es.

Partiendo de esta constatación podemos contemplar una segunda hipótesis que consistiría en hacer del Consejo constitucional un verdadero Tribunal Supremo, a partir de dos propuestas. En primer lugar, el Consejo convertido en Tribunal sería la última instancia decisoria y, por tanto, la tercera institución que se beneficiaría de la asistencia del Tribunal de Cuentas, junto al Parlamento y el Gobierno¹⁸⁵. Por otra parte, una solución alternativa podría residir en crear una cámara presupuestaria en el Consejo convertido en Tribunal.

Una segunda propuesta consistiría, de forma alternativa o paralela a la primera, en instaurar una QPC de tipo presupuestario en el seno del Tribunal de Cuentas, una especie de reenvío prejudicial del Consejo al Tribunal de Cuentas, siguiendo el modelo de la Unión Europea: el Consejo plantea una cuestión al Tribunal de Cuentas sobre el respeto al equilibrio, asumiendo su respuesta en la resolución definitiva. Salvadas las apariencias –el Consejo no es suplantado por el Tribunal de Cuentas–, se mantienen las competencias, incluso se aprovechan– el Tribunal de Cuentas es de las raras instituciones que tiene las facultades requeridas para este tipo de decisiones. Se plantea, sin embargo, el problema relativo al momento del control. Si se produce antes de la votación del presupuesto (proyecto inicial de ley de presupuestos), intervendría demasiado pronto, evaluando sólo previsiones que por definición van a ser modificadas. Si al contrario se produce tras la ejecución (ley de ejecución), intervendría demasiado tarde. Su intervención podría ser contemplada en diferentes momentos: en el seno del control a priori de la ley de presupuestos; durante su ejecución; o más drástico siguiendo el modelo americano de prohibir el endeudamiento del gobierno cuando ha alcanzado un determinado umbral.

Pero hasta ahora se ha propuesto reformar un poco, mucho o muchísimo una «cabeza de alfiler», a saber una parte del procedimiento presupuestario. La reforma «a la mínima» es la de prever la intervención del Consejo constitucional por un lado, o crear una nueva categoría de leyes de presupuestos plurianuales, por otro. El segundo nivel de reforma es institucional y afecta al Consejo Constitucional posiblemente secundado por el Tribunal de Cuentas en la definición de un presupuesto

185 Se propone pues, reformar no sólo el Consejo sino también el artículo 47-2 de la Constitución.

que, en última instancia, no procede ya evidentemente del poder presupuestario. El tercer nivel de reforma trasformaría al Consejo en Tribunal Supremo que, en todo caso, suplanta los poderes presupuestarios tradicionales, que ya no decidirán sobre el presupuesto o por lo menos sobre las medidas que irritarán a los electores como contribuyentes.

Estos podrían ser los primeros pasos hacia una reforma, los primeros elementos constitucionales de respuesta a la crisis económica y al déficit. Pero no son más que soluciones institucionales. Ahora bien, en esencia, (ya) se han sugerido algunos caminos para la reforma o se han realizado. Es el caso de la plurianualidad, presente en el Informe Camdessus. Es necesario, como se ha indicado, dibujar perspectivas para varios años que deberán ser reconsideradas todos los años en las leyes de presupuestos. Porque sólo las leyes de presupuestos (anuales) tienen carácter vinculante; las leyes plurianuales no lo tendrán. Dicho de otro modo, no serán aplicables. ¿Por qué, entonces, no se reforma el principio de anualidad? ¿Por qué no se reforman también el resto de principios presupuestarios? Es compartido que todos los principios presupuestarios contribuyen al equilibrio y que todos se definen más por sus excepciones que por la regla. Tomemos, pues, la solución en el sentido contrario a la práctica y reinstauremos principios presupuestarios saludables a falta de una reforma definitiva. Los principios rigen un procedimiento presupuestario, cuyas grandes líneas han sido trazadas desde hace décadas, incluso siglos. Es igualmente compartido que la lógica que orienta la adopción y ejecución del presupuesto ha evolucionado: la LOLF incorporaría la lógica gestora pero ésta ya ha quedado desfasada y es la cultura financiera la que precisa una entera refundación¹⁸⁶. Varios caminos pueden ser explorados: simplificar el procedimiento, incorporar el Consejo constitucional y/o (realmente) el Tribunal de Cuentas, introducir una (auténtica) fase europea de control previo del presupuesto.

Vayamos más lejos asumiendo modelos extranjeros sobre la exigencia de responsabilidad a los actores presupuestarios, es decir, a quienes deciden los presupuestos: los políticos. Italia ha adoptado una serie de medidas, legislativas, reglamentarias y constitucionales, extrayendo las consecuencias de la crisis de sus finanzas públicas y de sus compromisos europeos, mientras intenta profundizar en su regionalismo¹⁸⁷. La ley sobre el federalismo fiscal n°42/2009, junto a uno de sus decretos de apli-

186 M. BOUVIER, "La 'règle d'or' des finances publiques a-t-elle un avenir?", *RFFP*, 2012, p. 135 y ss

187 El artículo 119 de la Constitución modificado en 2001, completado por la ley sobre el federalismo fiscal (2009) y puesta en práctica mediante decretos (2011- otoño 2012).

cación¹⁸⁸, están destinados a establecer una auténtica responsabilidad política. En concreto, el decreto requiere a los representantes regionales salientes la elaboración de un informe final de mandato al menos 90 días antes de las nuevas elecciones que luego será publicado en internet¹⁸⁹. El informe debe contener de manera general el balance financiero y presupuestario de su mandato, y en particular los resultados de controles internos, las eventuales observaciones del Tribunal de Cuentas, la situación económica y financiera, en particular del sector sanitario y la certificación de las cuentas regionales¹⁹⁰. Si se constata «una grave infracción financiera», esta constituye «una violación grave de la ley» y en ese caso, se produce la disolución del Consejo regional por Decreto del Presidente de la República¹⁹¹. El presidente del consejo regional destituido es inelegible para cargos electos a nivel local, regional, nacional y europeo durante un periodo de 10 años¹⁹². Un régimen similar se ha previsto para los cargos electos municipales y provinciales¹⁹³ así como para los funcionarios encargados de las cuentas públicas territoriales¹⁹⁴. También se han previsto sanciones financieras. En Italia, el Estado fija con los entes territoriales (regiones, provincias y municipios) un pacto de estabilidad interno que define, sobre el modelo europeo y en aplicación de los compromisos europeos adoptados por Italia, los objetivos económicos y financieros de cada entidad pública. En caso de violación del pacto, se aplican e imponen sanciones a los entes territoriales, cuyo importe es fijado a prorrata del desequilibrio comprobado¹⁹⁵.

En suma, el fracaso financiero conduce al fracaso político. La regulación italiana tiene, por cierto, el mérito de poner a los responsables políticos y, por tanto, presupuestarios ante su responsabilidad. Pero, por retomar un «leitmotiv» instaurado desde la LOLF en Francia, ésta confunde la lógica política y la lógica de gestión, pidiendo a sus políticos que sean expertos¹⁹⁶. Tiene sin embargo también el mérito de plantear la cuestión de la responsabilidad, o más bien la sanción de la regla de oro. Igual análisis puede extraerse del actual proyecto de ley de descentralización y

188 Decreto p.r. 149/2011.

189 15 días en caso de disolución anticipada del Consejo regional (Cfr. artículo 1 del decreto).

190 Artículo 1, §4 del decreto.

191 Artículo 2 §2.

192 Artículo 2 §2.

193 Artículos 4 y 6.

194 Artículo 3.

195 Artículo 7.

196 Podemos, por otra parte, plantear la cuestión sobre la gestión de un presupuesto local en déficit crónico que heredan responsables recientemente elegidos y de la que serían lógicamente responsables si no consiguen enderezar las cuentas.

de la reforma de la acción pública, al menos en su primera versión, que contempla sanciones financieras – desproporcionadas con respecto a la solución italiana. Pero la versión actual de la reforma parece que abandona esta solución para optar por fortalecer la información financiera de la asamblea deliberante local (título V del proyecto de ley). Se puede, no obstante, destacar un caso particular: el de la responsabilidad financiera de las colectividades derivada de un incumplimiento del derecho comunitario que les sea finalmente imputable¹⁹⁷.

Hay mucho por hacer. La regla de oro no es más que una etapa, quizás la primera. La vía elegida por Francia ha sido la de incorporar la regla de oro en una ley orgánica, aunque distinta de la LOLF, cuando una reforma en profundidad de ésta podría haberse contemplado. Aunque «revolucionaria» por los principios que introdujo, la LOLF ya no es adecuada. La nueva gestión pública no logra encauzar los déficits. La eficacia y la rentabilidad no son suficientes para reducir los gastos. La vía de la ley orgánica es un mal menor, pero sigue siendo incompleta en un doble sentido: no muestra una visión general de las finanzas del Estado ni del conjunto de las administraciones francesas. Aunque el último proyecto de reforma se refiere a la actuación del Estado y de las colectividades territoriales, su alcance sigue siendo limitado y sólo aporta soluciones individualizadas. Por esta razón se propone establecer un marco más general a nivel constitucional.

No se trata aquí de proponer que una reforma («reformita») de la Constitución baste como solución suficiente. Se puede plantear también una reforma de algunas disposiciones de la Constitución, sin pretender, sin embargo, aportar una solución global a los diversos males de la sociedad, la economía y las libertades en Francia¹⁹⁸. Lo que se ha propuesto, en cambio, es hacer de la Constitución un lugar común de soluciones inconexas, en particular partiendo de su aspecto económico.

La «constitución económica» de Francia estuvo diseñada durante mucho tiempo por la Orden de 2 de enero de 1959, después la LOLF de 1º de agosto de 2001. La LOLF hoy tiene como objetivo establecer los grandes principios presupuestarios, determinando el papel de cada institución. En suma, es a la vez una constitución formal y una constitución material de las finanzas públicas. La Constitución de 4 de octubre de 1958 contiene algunas disposiciones de carácter financiero y presupuestario, pero no contempla un título como tal sobre la organización de las finanzas públicas. La Constitución de Weimar constituiría un primer modelo, en la medida

197 Artículo 105 del proyecto de ley incluyendo un nuevo artículo L. 1511-1-2 sobre CGCT.

198 Consejo de ministros de 13 de marzo de 2013 - <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/reforme-de-la-constitution>.

en que permitió definir una constitución económica para Alemania, una «Constitución [...] dedicada a poner a la vez los cimientos del orden político, del orden económico y del orden social»¹⁹⁹. La Constitución económica ha sido así calificada de «base jurídica fundamental del funcionamiento del sistema económico [...], el ordenamiento jurídico estructurador del sistema económico»²⁰⁰.

Varios argumentos pueden utilizarse para defender una Constitución económica para Francia: al incluir la Constitución presupuestaria, permitiría definir el orden económico. Un instrumento constitucional se muestra, en primer lugar, necesario para las finanzas públicas, tanto más si su carácter vinculante es perfeccionado por mecanismos de control y sanción. La obligatoriedad debe ser pues dispuesta para evitar el “el espejismo” que desacreditaría el texto supremo²⁰¹. La eficacia de la norma es su garantía; su control por un juez o por un comité de expertos, su instrumento. El instrumento constitucional permite en segundo lugar, aglutinar el conjunto de las finanzas públicas y dotarlas de un marco general más amplio que el demasiado limitado e inadecuado en que se ha convertido la regulación orgánica. Disposiciones constitucionales ya existen en relación a la seguridad social o a las finanzas del Estado. Pero una Constitución económica tendría la ventaja, entre otros aspectos, de armonizar todas las cuestiones de la financiación pública ante la regulación del equilibrio. Así, un texto de igual valor conllevaría las mismas obligaciones para todas las administraciones públicas, incluida la financiación local: Estados federales y regionales lo han hecho; el autogobierno de las entidades territoriales francesas no se vería lesionado, al contrario. Permitiría, en último lugar, refundir disposiciones dispares, tanto constitucionales como legales o reglamentarias, insertándolas en un conjunto coherente. Éste último podría adoptar la forma de nuevo título en la Constitución.

Se ha objetado que la Constitución económica conlleva una opción social claramente orientada hacia el neoliberalismo²⁰² que impediría al legislador definir el contenido de las políticas públicas²⁰³. En definitiva, la neutralidad económica de la Constitución debería garantizarse para preservar a su vez la soberanía del legislador en materia presupuestaria. Ahora bien, el legislador nacional ya se ha desprendido de su poder presupuestario sin aportar soluciones a los déficits públicos actuales. Además, las denominadas constituciones neutras han mostrado Estados interven-

199 H. RABAULT, “La constitution économique de la France”, *RFDC*, 2000, p. 713.

200 *Ibid.*, p. 709.

201 *Ibid.*, p. 713; J. M. BUCHANAN, *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, *op. cit.*, p. 40.

202 M. TIRARD, *op. cit.*

203 *Ibid.*

cionistas, en contra de lo dispuesto por el derecho constitucional económico²⁰⁴. Por otra parte, controlando, por así decirlo, a ciegas, sin una norma precisa de referencia, el juez se encuentra privado de todo poder real de control²⁰⁵. En fin, la tan requerida credibilidad financiera –y por tanto política– del Estado pasa necesariamente por la limitación del poder soberano²⁰⁶, ya de por sí afectado por la participación de Francia en la moneda única. Si la Constitución francesa se abre a la Unión mediante la inclusión de un título nuevo²⁰⁷, ¿por qué no debería hacerlo a su participación en la moneda única e, incluso, en un sentido más amplio a un orden y a unos principios económicos más generales? Podemos considerar además, con el profesor Rabault, que «si aceptamos la idea de que el derecho comunitario contiene una constitución económica, es evidente que debido a la neutralidad de la constitución nacional, el problema del contenido de la constitución económica de Francia, en el sentido material del término, se desplaza hoy desde el nivel nacional al nivel comunitario»²⁰⁸. La participación en la primera, la Unión Europea, implica necesariamente la segunda, la Unión Económica y Monetaria, pero ésta conlleva no sólo obligaciones concretas, sino además otros textos al margen de la UE²⁰⁹. En el contexto particular de la crisis financiera, el soberano debe ser limitado. No se trata de una limitación de principio, sino funcional, en la medida en que los tradicionales mecanismos presupuestarios no son ya suficientes. Materialmente, el poder presupuestario ya no asegura, –o no asume– más presupuestos equilibrados. Es necesario pues contar con los medios que permitan unas finanzas públicas saneadas, respetuosas con las medidas económicas, financieras y, por tanto, fiscales que no descansen exclusivamente en los contribuyentes. Hoy razonamos con arreglo a limitaciones que deben imponerse a los presupuestos²¹⁰ –la regla de oro es una muestra ilustrativa. Un instrumento para esta limitación se encuentra ahora en la Constitución o en otro tipo de disposición «cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales»²¹¹. El constitucionalismo se ha construido a partir de la limitación de la soberanía y la afirmación de los derechos y las

204 H. RABAULT, *op. cit.*, p. 714 y ss.

205 *Cfr.* H. RABAULT, *op. cit.*, p. 709.

206 *Cfr.* B. DEFFAINS, S. FERREY, *op. cit.*, p. 39.

207 Título XV, desde la ley constitucional nº 92-554 de 25 de junio de 1992 (incorporando a la Constitución un título : “De las Comunidades europeas y de la Unión europea”).

208 H. RABAULT, *op. cit.*, p. 714 y ss.

209 *Cfr.* el Tratado crea el mecanismo europeo de estabilidad (MES) de 2 de febrero de 2012.

210 J. M. BUCHANAN, *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, *op.cit.*, p. 40 y 54.

211 Artículo 3§2 del tratado antes citado.

libertades. Dirigido en su origen al poder político, el poder presupuestario nacional podría someterse igualmente a limitaciones similares o al menos a una redefinición de los perfiles de su soberanía, en nombre de unos impuestos medidos, y de una presión fiscal claramente definida. El constitucionalismo contemporáneo se está pues renovando mediante la afirmación de derechos y libertades de nuevo cuño en materia económica, no ya a través de la búsqueda del «bienestar de cada uno»²¹², sino de la satisfacción del contribuyente²¹³.

Resumen:

Este artículo estudia la dimensión del Estado francés y de su Administración pública desde una perspectiva evolutiva. En concreto, realiza una descripción y un análisis de sus principios jurídicos definitorios y observa cómo han resultado afectados por la crisis económica. Concluye postulando la necesidad de una reforma de la constitución económica francesa.

Palabras Clave: República francesa, Constitución, Administración pública, Crisis, Reformas.

Abstract:

This paper studies the dimension of French state and its public administration from an evolutionary perspective. In particular, it makes a description and analysis of its fundamental legal principles and see how they have been affected by the economic crisis. It concludes by postulating the need for reform of the French economic constitution.

Keywords: French Republic, Constitutions, Public Administration, Crisis, Reforms.

Recibido: 17 de diciembre de 2013

Aceptado: 19 de marzo de 2014

212 Preámbulo de la Constitución de 1848 antes citado.

213 O. BARGAIN, “Etre taxés nous rend heureux”, *Le Monde*, 25 de febrero de 2012.