

LA NUEVA LEY DE ORIENTACIÓN PARA LA ORDENACIÓN Y EL DESARROLLO DEL TERRITORIO EN FRANCIA

GÉRARD MARCOU

SUMARIO: I.- LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO. A) La planificación. 1. Los esquemas estratégicos y sus instrumentos de aplicación. 2. Los esquemas sectoriales. 3. Las Directrices Territoriales de Ordenación (DTA). 4. Nuevas disposiciones introducidas por la ley de protección del medio ambiente. B) Los instrumentos financieros. 1. Los instrumentos financieros de alcance general. 2. La definición de las zonas prioritarias. 3. Los instrumentos financieros específicos para las zonas prioritarias de ordenación del territorio. 4. Las medidas de orden financiero tendentes a asegurar la igualdad en la prestación de los servicios públicos. 5. La garantía de equilibrio en las finanzas locales. II.- LA ADAPTACION DE LAS INSTITUCIONES. A) La desconcentración. B) La toma en consideración de los objetivos de la ordenación del territorio en la gestión de los servicios públicos del Estado. C) Las competencias. D) La cooperación. E) La cooperación transfronteriza entre colectividades locales.

La ley de orientación de 4 de febrero de 1995 (nº 95-115) para la ordenación y el desarrollo del territorio (LOADT) marca un viraje decisivo en la concepción francesa de la ordenación del territorio. Representa un esfuerzo de adaptación a las nuevas condiciones que la descentralización y el desarrollo de políticas comunitarias europeas imponen a la política nacional en este campo. Esta ley debe ponerse en relación con la ley de presupuestos para 1995, que incorpora algunos mecanismos financieros novedosos introducidos por la LOADT, así como con la ley nº 95-101, de 2 de febrero de 1995, relativa al incremento de la protección ambiental y con la ley nº 95-74, de 21 de enero de 1995, relativa a la diversidad del hábitat. Apuntaremos las conexiones entre estos textos, sin entrar pormenorizadamente en los detalles.

La elaboración de la LOADT ha sido el restulado de un *gran debate nacional*, dirigido en las regiones por el Ministerio del Interior y de la Orde-

nación del Territorio entre octubre de 1993 y mayo de 1994 en torno a las orientaciones de un esquema nacional de ordenación. La DATAR (Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional) ha sido la principal fuente impulsora tanto del debate como de la elaboración del proyecto de ley, presentado al Parlamento en junio de 1994. No obstante, el Senado ha representado asimismo un papel determinante en la elaboración de la ley, cuyo texto ha pasado de 29 a 88 artículos tras su tramitación parlamentaria.

La ley de orientación completa el marco jurídico de la ordenación del territorio, que ha sido durante largo tiempo una política vinculada esencialmente con las competencias del poder ejecutivo; al mismo tiempo, consagra la primacía del papel del Estado: *La definición nacional de la política de ordenación y desarrollo territorial corresponde al Estado. Su ejecución es competencia de éste en colaboración con las colectividades territoriales dentro del respeto a su libre administración y a los principios de la descentralización* (art. 1.5). Pero, como su propio nombre indica, la ley no contiene más que un escaso número de disposiciones inmediatamente aplicables. En la mayoría de sus capítulos enuncia los objetivos y el calendario para su realización por el Gobierno o el propio Parlamento: es el caso, en particular, de la aprobación de un esquema nacional de ordenación del territorio.

El contenido de la ley puede examinarse distinguiendo los aspectos instrumentales e institucionales de la ordenación del territorio, es decir, las adaptaciones de las instituciones administrativas locales o estatales que demandan los objetivos y las nuevas condiciones de la ordenación del territorio.

I.- LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

La LOADT atribuye renovada importancia a la planificación física, a la que erige en instrumento privilegiado de la ordenación del territorio.

Los instrumentos financieros se destinan a reforzar los mecanismos de corrección de los desequilibrios regionales y permiten articular discriminaciones positivas en favor de ciertas zonas.

A) La planificación.

Conviene distinguir los esquemas estratégicos y sus instrumentos de aplicación, los esquemas sectoriales, las directrices territoriales y las nuevas disposiciones introducidas por la ley de protección ambiental.

1. Los esquemas estratégicos y sus instrumentos de aplicación.

Las orientaciones fundamentales en materia de ordenación del territorio, de medio ambiente y de desarrollo prolongado, así como las grandes infraestructuras son definidas por los esquemas de ordenación.

El esquema nacional de ordenación y desarrollo del territorio (art. 2) debe ser aprobado por ley en el plazo de un año a contar desde la fecha de publicación de la LOADT. Los trabajos preparatorios se encuentran muy adelantados; habían sido iniciados por la DATAR con vistas a incorporar el esquema nacional al texto de la LOADT, pero el Gobierno y el Parlamento rechazaron esta propuesta. El esquema debe igualmente proponer una organización del territorio articulada en tres niveles: las cuencas de vida, que son espacios próximos, las comarcas, que asocian a las cuencas en función de solidaridades socioeconómicas y las redes urbanas. Toma especialmente en consideración la solidaridad europea, las especificidades y problemas de cada territorio, así como la necesidad de conciliar el desarrollo con la protección ambiental. Se somete a evaluación y reexamen cada cinco años. Sus orientaciones se precisan en los esquemas sectoriales, los más importantes de los cuales están expresamente previstos en la LOADT (vid. *infra*).

Los esquemas regionales de ordenación y desarrollo territorial (art. 6) deben ser aprobados por los Consejos Regionales. Toman cuenta de las orientaciones del esquema nacional, así como los proyectos de inversión del Estado y de las colectividades locales; aseguran la coherencia de los proyectos de equipamiento con las políticas del Estado y de las colectividades territoriales en la medida en que estas políticas tengan una incidencia en la ordenación y en la cohesión del territorio nacional. Igualmente, se someten a evaluación y reexamen cada cinco años. Los Consejos Regionales de las regionales litorales pueden coordinar sus políticas y elaborar un esquema interregional del litoral. Esta posibilidad se articula con la política de ordenación y de desarrollo de los estuarios promovida por la DATAR.

Estos esquemas son elaborados siguiendo procedimientos que incluyen numerosas consultas, en particular al Consejo Nacional de Ordenación y de Desarrollo Territorial para el esquema nacional (art. 3) y a las conferencias regionales de ordenación y desarrollo territorial (art. 6), compuestas por los prefectos y los ejecutivos regionales, los Departamentos y Municipios así como las agrupaciones de Municipios con competencias en materia de ordenación territorial o de urbanismo, e igualmente por el Presidente del Consejo Económico y Social de la región.

Finalmente, se establecen los instrumentos para la puesta en práctica de las orientaciones de los esquemas. El papel central de los contratos de plan entre el Estado y las regiones, introducidos por la ley de reforma de la planificación de 29 de julio de 1982, es consagrado por la ley. Estos contratos deben respetar tanto las orientaciones del esquema nacional como aquellas otras establecidas en el esquema territorial aprobado por la región contratante (o del esquema interregional del litoral, o del esquema interregional de montaña, previsto por una ley de 1985). La realización de los equipamientos previstos en el esquema nacional, así como la naturaleza de los mecanismos de financiación pública correspondiente, son objeto de leyes de programación quinquenales (art. 32.I). Otro tanto sucede a escala regional respecto de las previsiones del esquema regional.

2. Los esquemas sectoriales.

Los esquemas sectoriales, que aseguran la planificación y localización de los grandes equipamientos de interés nacional, no son ninguna novedad. Constituyen una realidad práctica desde hace varios años, sobre la base de leyes particulares, como es el caso de la ley de orientación de los transportes terrestres de 31 de diciembre de 1982, e incluso sin un apoyo legal preciso. Lo que ha aportado la LOADT ha sido el carácter sistemático de los esquemas sectoriales, que hacen su aparición en nuevos ámbitos, la atribución de una base legal precisa, la vinculación expresa de los mismos a la puesta en práctica de las orientaciones del esquema nacional de ordenación y desarrollo territorial (art. 10) y, por último, los objetivos precisos atribuidos a los mismos por la propia ley.

La LOADT prevé así la elaboración de los siguientes esquemas sectoriales:

- 1) Esquema de enseñanza superior e investigación (arts. 11 a 15): se prevé que en el año 2005 el 65% de los investigadores, enseñantes-investigadores e ingenieros que participan en la investigación pública se encuentren ubicados fuera de la región de Ile-de-France.
- 2) Esquema de equipamientos culturales (art. 16): en un plazo de diez años, las regiones distintas de Ile-de-France deberán recibir dos tercios de las inversiones del Estado destinadas a los equipamientos culturales.
- 3) Esquema director nacional de carreteras, esquema de red ferroviaria, esquema director de vías navegables, esquema de puertos marítimos y

esquema de infraestructuras aeroportuarias (arts. 17 a 19): el principal objetivo consiste en que en el año 2015 ninguna parte del territorio se encuentre a más de 50 kilómetros o 45 minutos de automóvil bien de una autopista, bien de una autovía, bien de una estación que preste servicios a la red ferroviaria de alta velocidad.

- 4) Esquema de telecomunicaciones (art. 20): las redes interactivas de alta densidad deberán cubrir, en el año 2015, la totalidad del territorio y ser accesibles al conjunto de la población, empresas y colectividades territoriales.
- 5) Esquema de la organización sanitaria (art. 21): asegurar la igualdad de acceso a las prestaciones sanitarias en el conjunto del territorio.

3. Las Directrices Territoriales de Ordenación (DTA).

La LOADT introduce asimismo en el código de urbanismo un nuevo instrumento de planificación física dotado de efectos jurídicos directos: las directrices territoriales de ordenación (art. 4), conforme a las recomendaciones del informe del Consejo de Estado sobre el Derecho urbanístico (*L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, La Documentation Française, París, 1992). Se trata de normas de ordenación *elaboradas bajo la responsabilidad del Estado y por iniciativa suya*, que pueden fijar, en determinadas partes del territorio, las orientaciones fundamentales del Estado en materia de ordenación y de equilibrio entre las perspectivas de ordenación, de protección y de aprovechamiento; pueden precisar las modalidades de aplicación, en el territorio afectado, de las leyes de ordenación y de urbanismo. El área geográfica en la que se aplican las directrices territoriales de ordenación no se corresponde necesariamente con las divisiones administrativas del territorio. Sin embargo, en Ile-de-France, el esquema director de la región, que se elabora conjuntamente con el Estado, tiene los mismos efectos que las directrices territoriales de ordenación, aun cuando debe ser compatible con las directrices aplicables a la totalidad o a parte del territorio regional; dicho de otro modo, sustituye al esquema regional en el sentido del art. 4 de la Ley. Los esquemas directores elaborados por los Municipios vinculados por una comunidad de intereses económicos y sociales en aplicación del código de urbanismo deben ser compatibles con las directrices territoriales, o en ausencia de éstas con las leyes de ordenación y urbanísticas; allí donde no exista ningún esquema director, las directrices territoriales (en defecto de las leyes de ordenación y de urbanismo) se imponen a los planes de ocupación del suelo.

4. Nuevas disposiciones introducidas por la ley de protección del medio ambiente.

Finalmente, la ley de 2 de febrero de 1995, relativa a la protección medioambiental contiene asimismo algunas disposiciones relevantes para la planificación territorial. Reforma y completa el régimen de planes de previsión de riesgos, aprobados y ejecutados por el Estado en las zonas susceptibles de padecer catástrofes naturales (art. 16).

B) Los instrumentos financieros.

Conviene distinguir aquí los instrumentos financieros de alcance general, la definición de zonas prioritarias, los instrumentos financieros propios de la política de zonas prioritarias, las medidas tendentes a asegurar la igualdad en la prestación de los servicios públicos en todos los puntos del territorio y, por último, las medidas destinadas a garantizar el equilibrio presupuestario municipal.

1. Los instrumentos financieros de alcance general.

El Fondo nacional de ordenación del territorio, creado a partir de 1 de enero de 1995, entra en esta categoría. Es el resultado de la reagrupación de diversos fondos especializados, creados en épocas y en el marco de políticas diferentes; su función no está definida, pero puede pensarse que continuará desarrollando una función de fondo de intervención, en apoyo de proyectos que respondan a los objetivos de ordenación del territorio de acuerdo con las orientaciones del esquema nacional (arts. 33 y 34).

Se ha creado, por otro lado, un Fondo de gestión del espacio rural para contribuir a la financiación de todo proyecto de interés colectivo concurrente a la conservación o a la rehabilitación del espacio rural (art. 38).

2. La definición de las zonas prioritarias.

Las zonas prioritarias para la ordenación del territorio son aquellas zonas caracterizadas por problemas geográficos, económicos o sociales en las cuales se ponen en práctica políticas específicas y diferenciadas de desarrollo (art. 42). La ley distingue tres categorías de zonas prioritarias:

- 1) Las zonas de ordenación del territorio: bajo nivel de desarrollo económico e insuficiencia del tejido industrial o del sector servicios;
- 2) Los territorios rurales de desarrollo prioritario (zonas desfavorecidas con un bajo nivel de desarrollo económico), entre las cuales se distinguen las zonas de revitalización rural, que enfrentan dificultades específicas;
- 3) Las zonas urbanas sensibles (que comprenden los grandes conjuntos o los barrios de hábitat degradado, desequilibrio entre el hábitat y el empleo), entre las cuales se distinguen las zonas de redinamización urbana (en los municipios beneficiarios de la solidaridad urbana).

En su decisión de 26 de enero de 1995, el Consejo Constitucional ha admitido que el principio de igualdad no era obstáculo para el tratamiento diferenciado de ciertas partes del territorio, que puedan beneficiarse de medidas favorecedoras del desarrollo, en aras a un fin de interés general.

3. Los instrumentos financieros específicos para las zonas prioritarias de ordenación del territorio.

Estos instrumentos combinan el acceso al crédito y las ventajas fiscales. Algunos son comunes a todo el territorio, otros se reservan a zonas que padecen mayores dificultades, de acuerdo con las distinciones anteriormente señaladas.

Un Fondo nacional de desarrollo empresarial (art. 43) ha sido creado para desarrollar el empleo, el crecimiento y la creación de empresas en las zonas de ordenación territorial, en los territorios rurales de desarrollo prioritario y en las zonas de redinamización urbana. Actúa a través del crédito y entre sus fondos deben figurar las aportaciones de la Unión Europea.

Las mismas zonas se benefician de diversas ventajas fiscales: exenciones en traspasos, reducción gastos de inscripción registral, extensión de la posibilidad de exoneración de los gastos de colegiación cuando se trate de reinicio de la actividad, régimen fiscal más favorable para las inversiones realizadas a través de arrendamientos financieros.

Las zonas de revitalización rural y las zonas de redinamización urbana se benefician por otro lado de una exoneración de las tasas profesionales para la creación y ampliación de las empresas a partir de 1 de enero de 1995, con límites diferentes para estas dos categorías de zonas, así como de una amortización excepcional para las construcciones de uso industrial o comercial realizadas por las empresas para las necesidades de su explotación. Estas zonas se benefician, asimismo, de exenciones en las cargas sociales.

Todas estas medidas son de aplicación inmediata y algunas de ellas tienen carácter temporal.

Por último, las zonas de revitalización rural se beneficiarán de medidas particulares objeto de una ley que debe aprobarse en un plazo de dieciocho meses, con vistas a asegurar a los habitantes de estas zonas *condiciones de vida equivalentes a aquellas existentes en otras partes del territorio* (art. 61). Se beneficiarán, igualmente, de aportaciones suplementarias del Estado para la rehabilitación de los hábitats antiguos, con el propósito de crear alojamientos sociales de uso arrendaticio, así como contratos particulares que se insertarán en los contratos de plan entre el Estado y la región (arts. 62 y 63).

4. Las medidas de orden financiero tendentes a asegurar la igualdad en la prestación de los servicios públicos.

Algunas medidas se dirigen, de una parte, a corregir los efectos negativos que tendrá para la ordenación territorial la concentración la oferta de transportes en las líneas más rentables, en función de las reglas de concurrencia que la Comunidad Europea impone y que hacen por lo general imposible el equilibrio tarifario en la gestión de un monopolio público y, por otra parte, a aportar los recursos suplementarios para la financiación de infraestructuras.

El Fondo para la distribución equitativa de transportes aéreos debe así concurrir a asegurar el equilibrio de los servicios de comunicación aérea realizados en interés de la ordenación del territorio (art. 35). Se financia mediante un impuesto sobre los pasajeros embarcados en los aeropuertos situados en Francia continental, cuya percepción ha comenzado el 15 de enero de 1995 (4 francos por pasajero, art. 22 de la Ley de Presupuestos para 1995).

El Fondo de inversión en transportes terrestres y vías navegables se financia mediante un impuesto cuyo sujeto pasivo son las sociedades concesionarias de autopistas (0,02 francos por kilómetro recorrido) y mediante un impuesto pagado por los titulares de obras hidroeléctricas concedidas implantadas en las vías navegables de potencia superior a 4500 kilowatios (0,042 francos por kilowatio producido, art. 22 Ley de Presupuestos para 1995).

Por último, en otro ámbito, la financiación de los trabajos de construcción del canal de Alsacia y de la conexión ente el Rhin y el Ródano está asegurada por la EDF (Electricidad de Francia) a cambio de la explotación de la energía producida por las instalaciones de producción hidroeléctrica de la

CNR (Compañía Nacional del Ródano); las sumas correspondientes serán puestas a disposición de una empresa mixta, constituida por la EDF y la CNR, que asegurará el cumplimiento de los contratos de construcción (art. 36 LOADT).

5. La garantía del equilibrio en las finanzas locales.

Según el art. 68 de la ley, *la reducción de las diferencias de recursos entre las colectividades territoriales, en función de la distribución de los recursos y de las cargas, constituye un objetivo fundamental de la política de ordenación del territorio*. A tal fin, se introduce, desde el 1 de enero de 1997, un reajuste financiero entre los espacios regionales de la metrópoli, que será puesto en marcha de manera progresiva y cuya plena efectividad se prevé para el año 2010.

El principio de esta distribución reposa en la toma en consideración del conjunto de recursos, excluidos los préstamos, de todas las colectividades territoriales y de su agrupación en el seno de un mismo espacio regional; sin embargo, para los ingresos fiscales, se toma en cuenta, para cada una de ellas el producto de las bases de acuerdo con el tipo medio nacional. Corregidas las cargas de las colectividades afectadas, los recursos por habitante de un espacio regional dado no podrán ser inferiores al 80% ni superiores al 120% de la media nacional. La ley prevé alcanzar esta distribución equitativa a través de una reforma del conjunto de las aportaciones del Estado a las colectividades territoriales y de una reforma de los mecanismos de distribución de recursos derivados de los gravámenes profesionales.

Se trata de una reforma fundamental extremadamente ambiciosa, pero cuyas modalidades no han sido todavía definidas. La ley no contiene más que orientaciones genéricas e indica al Gobierno un cierto número de objetivos relativos a la preparación de las diferentes etapas de estas reformas. Sin embargo, desde 1995 existen ya medios afectados a la corrección de las desigualdades en la base de los gravámenes profesionales, diseñados en beneficio de las regiones y municipios (arts. 69 a 74).

II.- LA ADAPTACION DE LAS INSTITUCIONES.

La LOADT contiene asimismo numerosas disposiciones cuyo objeto consiste en facilitar a las Administraciones, tanto del Estado como de las colectividades territoriales, participar más eficazmente en la realización de los obje-

tivos de la ordenación del territorio. Recoge, igualmente, medidas que responden a otros objetivos, que únicamente mencionaremos: introducción de la iniciativa popular para la organización de una consulta en materia de ordenación territorial (art. 85); representación de todos los municipios miembros en el consejo de cada comunidad urbana (art. 80); reforzamiento de control prefectoral sobre los contratos, las delegaciones de servicio público y las decisiones en materia de urbanismo (art. 27).

Por lo que concierne a la ordenación del territorio, la LOADT contiene cinco categorías de medidas, que interesan especialmente: la desconcentración, la toma en consideración de los objetivos de la ordenación del territorio en la gestión de los servicios públicos del Estado, las competencias locales, la cooperación entre las colectividades locales y por último la cooperación transfronteriza entre las colectividades locales francesas y sus homólogos de los países vecinos.

A) *La desconcentración.*

La desconcentración ha sido concebida desde el comienzo de la reforma de la descentralización como el complemento de ésta. La ley de 6 de febrero de 1992 situó, por vez primera, como principio fundamental de la organización administrativa del Estado, el propósito de aproximar a los ciudadanos y a la esfera local la toma de decisiones competencia del Estado.

La LOADT se propone acelerar y ampliar el movimiento. Las transferencias de atribuciones de las administraciones centrales a los servicios desconcentrados, previstas por la ley de 6 de febrero de 1992, deberán llevarse a la práctica en un período de dieciocho meses a contar desde la fecha de publicación de la ley. La LOADT prevé igualmente que en idéntico plazo se lleven a la práctica las agrupaciones funcionales de servicios desconcentrados según un esquema de reorganización de servicios del Estado, que debe precisar los niveles de ejercicio de las competencias estatales así como las adaptaciones que han de llevarse a cabo en sus implantaciones territoriales (art. 25). Además, la política de reubicación de servicios del Estado debe proseguirse y el esquema nacional de ordenación y desarrollo territorial enunciará los principios que guiarán la localización de las Administraciones (art. 2).

En la esfera inferior de la organización de servicios del Estado, por debajo de los Departamentos, aparece una nueva instancia territorial, la comarca, que se define como *un territorio que presenta una cohesión geográfica, cultural, económica o social y refleja la comunidad de intereses económicos y*

sociales, e incluso la solidaridad entre la ciudad y el espacio rural (arts. 22.1 y 23). Corresponde a la comisión departamental de cooperación intermunicipal y no a la autoridad del Estado determinar qué territorios conforman una comarca, si bien es ésta última, es decir, el prefecto, quien publica la lista y el perímetro de la comarca. Las comisiones departamentales disponen de un plazo de dieciocho meses para la formulación de las proposiciones de delimitación de las comarcas en cada Departamento. La comarca debe configurarse como el marco de acción del Estado en favor del desarrollo local y urbano; su coordinación con las colectividades locales corresponde al subprefecto, presidente del distrito, que es una subdivisión administrativa de la circunscripción departamental. El subprefecto actúa por delegación del prefecto, habilitando la ley al prefecto para llevar a cabo una amplia delegación de competencias en aquel órgano; de este modo, el subprefecto coordina la acción de los servicios del Estado en el distrito. Sin embargo, la delimitación de las comarcas habrá de afectar a los distritos, de tal manera que sus extensiones respectivas hayan de coincidir. Como se verá más adelante, se observa también cómo la creación de las comarcas favorece el desarrollo de la intermunicipalidad.

B) *La toma en consideración de los objetivos de la ordenación del territorio en la gestión de los servicios públicos del Estado.*

Se trata de un imperativo que parece ir de suyo, en la medida en que los fines del Estado se imponen a todas las instancias que lo integran. Desgraciadamente, las limitaciones presupuestarias y la primacía de las consideraciones sectoriales, e incluso las directrices de gestión, han conducido con frecuencia, en estos últimos años, a la adopción de decisiones contradictorias con los objetivos de la ordenación del territorio, notablemente en lo que afecta a la gestión de los grandes establecimientos públicos nacionales.

La LOADT introduce cuatro nuevas medidas para poner fin a esta situación, notablemente en las zonas de densidad reducida, en las que el cierre de determinados servicios puede agravar la espiral de declive.

La comisión departamental de organización y modernización de servicios públicos (creada por la ley de 9 de enero de 1995) propone al prefecto y al presidente del Consejo General las medidas destinadas a la mejora de la organización y de la presencia en el territorio de los servicios públicos competencia del Estado o del Departamento (art 28). Pero no se trata frecuentemente más que de una *magistratura de influencia*, puesto que el poder de decisión no corresponde ni al prefecto ni al Consejo General.

Más importante resulta, sin duda, la obligación del Estado de determinar con precisión cuáles son los objetivos de la ordenación del territorio que deben tomar en consideración los establecimientos, organismos públicos o empresas nacionales situadas bajo su tutela y que gestionan un servicio público. Estos objetivos habrán de recogerse en el contrato de plan acordado con estos organismos y, en defecto de éste, en un contrato de servicio público que deberá celebrarse a tal fin. Sobre todo, estos contratos habrán de precisar las condiciones de la compensación por parte del Estado de las cargas que resulten de la realización de estos objetivos (art. 29). Se confía así en reconciliar los imperativos de la gestión y de la ordenación del territorio; en todo caso los costes y las responsabilidades deberán determinarse con claridad.

Toda reorganización o supresión de un servicio que no sea conforme con los objetivos fijados en el contrato de plan o de servicio público deberá venir precedida de un estudio de impacto, en cuya elaboración será preciso consultar a las colectividades locales. El procedimiento, que tiene como objeto disponer las medidas que reduzcan o compensen las consecuencias dañinas de la medida prevista, concluye, en caso de desacuerdo, con la decisión del Ministro de tutela. En las zonas prioritarias de ordenación del territorio, sin embargo, la decisión del prefecto o del Ministro de tutela, según los casos, deberá adoptarse de conformidad con los criterios específicos, definidos por un Decreto en Consejo de Estado (art. 29).

En el mismo espíritu, la ley regula las condiciones de apertura o transferencia de autorización para la apertura de farmacias (art. 30).

C) Las competencias.

La descentralización complica considerablemente el reparto de competencias entre el Estado y las diferentes colectividades locales, con tres grados y las colectividades a las que se reconoce, más allá de las competencias que les son atribuidas por la ley, una competencia general, cuyo único límite se establece en el respeto a las leyes y a las competencias propias del Estado y de otras colectividades locales. La LOADT enuncia las orientaciones destinadas a clarificar las competencias de las distintas colectividades.

En el plazo de un año, una ley deberá repartir las competencias de manera que cada colectividad territorial disponga de *competencias homogéneas*, preverá también las oportunas transferencias de recursos y personal (art. 65.1). Cabe esperar esta ley con cierto escepticismo: dada la complejidad de las grandes cuestiones de las políticas públicas actuales, es dudoso que se

consiga una repartición entre al menos cuatro grados de organización territorial que asegure a todos ellos un conjunto de *competencias homogéneas*, si llega en algún momento a precisarse este concepto. Por otro lado, la LOADT prevé ella misma que la ley anunciada definirá *las condiciones en las que una colectividad podrá asumir el protagonismo en el ejercicio de una competencia o de un grupo de competencias que vinculen a varias colectividades territoriales* (art. 65.2), lo que parece al mismo tiempo más realista y contrario a la idea de definir conjuntos de *competencias homogéneas*. Esta ley determinará también las condiciones en las que podrá atribuirse a una colectividad territorial, previa petición propia, una competencia susceptible de ser ejercida por cuenta de otra colectividad territorial (art. 65.3).

Por contra, se prevé de manera precisa la transferencia a las regiones de la organización y la financiación de los transportes colectivos de interés regional (se trata esencialmente de los transportes ferroviarios regionales y de las redes viarias alternativas), debiendo precisarse por ley las modalidades correspondiente, tras un período de experimentación que debería comenzar en el plazo de un año (art. 67). En la región de Ile-de-France, la ley autoriza la delegación a los Alcaldes de las zonas afectadas (o su participación en el ejercicio compartido) de la potestad para autorizar la instalación de nuevas superficies comerciales o industriales u otras de uso profesional, que corresponde al Estado, con vistas a controlar el crecimiento de estas superficies en la indicada Ile-de-France (art. 41).

Si la verdadera clarificación de las competencias no es una cuestión cuya resolución quepa esperar con carácter inmediato, el Consejo Constitucional ha consagrado la utilización de los procedimientos de tipo contractual, respecto de los cuales ya había reconocido su valor jurídico en 1983, particularmente en relación con los contratos de ciudad: *previendo, en el marco de la legislación que ha aprobado relativa a la ordenación y al desarrollo territorial, así como de la legislación relativa a la política de la ciudad, la celebración de contratos locales y regionales destinados a tomar en consideración la especificidad de las situaciones territoriales, ha puesto en práctica un procedimiento que, lejos de desconocer el principio de igualdad, constituye un medio para asegurar su efectividad* (decisión precitada de 26 de enero de 1995).

D) La cooperación.

Aun cuando la ley de 6 de febrero de 1992 haya facilitado un cierto desarrollo, la cooperación entre las colectividades locales en los campos que inte-

resan a la ordenación y desarrollo territoriales se estima todavía insuficiente. La LOADT abre, a este respecto, algunas nuevas sendas.

A pesar de que las comarcas no son una nueva circunscripción administrativa ni una nueva institución, está claro que cabe esperar de la constatación de solidaridades que justifican el reconocimiento de una comarca un impulso favorable a la intermunicipalidad en el marco de la comarca. Es justamente este hecho el que permite distinguir la intermunicipalidad de la cooperación intermunicipal clásica: ya no se trata únicamente de la puesta en común de los medios para asegurar ciertos servicios, sino de actuar en función de una comunidad de intereses para elaborar conjuntamente un proyecto común de ordenación y desarrollo. La LOADT confía a la comisión departamental, creada por la ley de 6 de febrero de 1992 para la aprobación del esquema departamental de cooperación intermunicipal (art. 68), la tarea de constatar que un territorio constituye una comarca, como ya se ha indicado con anterioridad pero, yendo más allá, precisa que *las colectividades territoriales y sus agrupaciones diseñan en el marco de la comarca en concertación con los actores afectados, un proyecto común de desarrollo* (art. 23.2).

Por lo que respecta a las estructuras de cooperación intermunicipal, la LOADT afronta una simplificación radical, para cuya realización confía al Gobierno la preparación de un informe que, en el plazo de dieciocho meses, deberá proponer:

- la reducción del número y la simplificación del régimen de establecimientos públicos de cooperación intermunicipal.
- la financiación de las competencias delegadas a través de un mecanismo fiscal adicional o de una tasa profesional de aglomeración.
- la implantación en las agrupaciones de municipios con fiscalidad propia de las instituciones electivas previstas en el marco de los estatutos de París, Lyon y Marsella (consejos elegidos por sufragio directo, en un doble nivel, participación de los miembros del consejo superior en el consejo municipal del Ayuntamiento donde hubiera sido elegido...) (art. 78).

Finalmente, la LOADT introduce un régimen de atribución de la dotación global de funcionamiento (principalmente, transferencias del Estado a los municipios) que favorece la creación de establecimientos públicos de cooperación intermunicipal con régimen fiscal específico (art. 77).

E) La cooperación transfronteriza entre colectividades locales.

La LOADT modifica y complementa las disposiciones innovadoras de la ley de 6 de febrero de 1992 en este punto. Recordemos que esta ley había permitido la cooperación de las colectividades locales francesas con sus homólogas extranjeras sobre la base de convenios, la admisión de éstas en el capital de una sociedad de economía mixta, e incluso en la composición de una agrupación de interés público, bajo determinadas condiciones (arts. 131.1 y 133).

La LOADT añade (art. 83) un art. 133.1 que permite igualmente a las colectividades locales francesas participar en un organismo de Derecho público extranjero o en el capital de una persona jurídica extranjera en la que participe al menos una colectividad territorial, o un grupo de colectividades territoriales de un Estado europeo fronterizo, bajo determinadas condiciones. Por contra, ningún acuerdo puede celebrarse entre una colectividad territorial y un Estado extranjero (art. 133.2).

La LOADT es una ley ambiciosa, con la mirada puesta en el largo plazo. En este período de final de un mandato presidencial, cuando nos interrogamos sobre cuáles serán las orientaciones políticas de Francia en los próximos meses, existen buenas razones para moderar el interés que este texto legal suscita, como consecuencia del escepticismo que la situación política provoca. Pero existen también buenas razones para creer en su futuro. No conviene olvidar, en tal sentido, que las orientaciones y las previsiones de la LOADT no han suscitado excesiva oposición. Por el contrario, se sitúan en un marco de continuidad de las políticas que habían sido afirmadas por los Gobiernos precedentes, como se aprecia claramente al comparar las leyes de 6 de febrero de 1992 y de 4 de febrero de 1995. Esta continuidad autoriza a pensar que las etapas anunciadas deberán comenzar a cubrirse, con independencia de cuáles sean las circunstancias políticas próximas.