

## INFORME

### LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL FRANCESA EN 2015: ¿HACIA UNA REDEFINICIÓN TERRITORIAL?

**Hubert Alcaraz**

Profesor titular de Derecho Público HDR.

Universidad de Pau et des pays de l'Adour<sup>1</sup>

## SUMARIO

La distribución territorial del poder político en Francia es muy sencilla y clara: el poder político pertenece solamente al Estado central. Las colectividades territoriales, es decir, los municipios, los departamentos y las regiones no tienen ningún poder político. No obstante también en Francia se han llevado durante los últimos años diferentes reformas que afectan a la organización territorial del país. En el presente texto el autor analiza el debate actual sobre la organización descentralizada de la República francesa.

## ABSTRACT

The territorial distribution of political power in France is simple and clear: the central government concentrates the political power and local authorities, departments, as well as regions have no political power. Nevertheless, in recent years there have been approved several reforms which affected the territorial organization of the country. In this text, the author analyses the current debate related to a more decentralized organization of the French Republic.



## I. INTRODUCCIÓN

A modo de introducción, hay que recordar o subrayar unos datos que explican, en gran parte, la concepción actual de la organización territorial francesa. Y antes que nada, resulta imprescindible realizar una precisión metodológica, precisión que tiene que ver con la propia expresión “organización territorial”. Como del uso de la misma puede surgir cierta indeterminación conceptual, ha de precisarse que se utilizará aquí para designar aquellas divisiones territoriales que cuentan con un objetivo político-administrativo o electoral, o bien, pura y llanamente, administrativo. A partir de aquí, ahondemos.

¡Ni federalismo, ni autonomía! La distribución territorial del poder político en Francia es muy sencilla y clara: el poder político pertenece solamente al Estado central. Las colectividades territoriales, es decir, los municipios, los departamentos (que corresponden más o menos al nivel territorial de las provincias españolas) y las regiones (equivalentes en extensión y número a las comunidades autónomas españolas) no tienen ningún poder político: sólo competencias administrativas. ¿Y por qué? Un breve repaso histórico permite explicar la situación actual.

Como en muchos casos en la historia francesa, la fecha clave es 1789 y su Revolución. Con anterioridad a esa fecha, Francia se componía de diversas provincias con estatutos jurídicos muy variados, especialmente en lo que se refiere al Derecho aplicable y a la autonomía administrativa. Ahora bien, desde mediados del siglo XVI, y de forma continuada, la Monarquía llevó a cabo una obra centralizadora, especialmente a través de la institución de los intendentes –que representaban la autoridad del Rey en cada parte del reino (a partir del siglo XVII)– y mediante la multiplicación de cuerpos técnicos de funcionarios, especialmente en lo que se refiere a la hacienda, los caminos y las obras públicas. En cierto sentido, la centralización napoleónica fue la culminación de la voluntad de los últimos monarcas y, frecuentemente, fueron hombres de la antigua administración monárquica quienes la llevaron a cabo.

Durante la Revolución, hay que señalar dos etapas: una primera, de escasa duración (la Constitución de 1791), en la que se estableció una administración muy descentralizada a base de elecciones en los diversos escalones locales; y una segunda (la Convención de 1792), durante la cual se afirmó, con la proclamación de la República, el centralismo “jacobino” de la República “una e indivisible”. Tras el poco significativo intermedio del Directorio, Napoleón se hizo con el poder. El periodo napoleónico impuso una centralización fortísima: toda decisión de cierta importancia se adoptaba directamente por el poder central o por sus representantes, los prefectos.

Los regímenes que se sucedieron desde la caída de Napoleón (1814) hasta la Tercera República (1871) oscilaron entre la tradición centralizadora y moderados intentos de descentralización. Será la Tercera República la que abra la vía para una descentralización tímida, pero real<sup>2</sup>. Sin embargo, esta descentralización seguirá siendo limitada desde dos puntos de vista: primero, el control ejercido por los representantes del Estado sobre las colectividades locales, la tutela, es intensa; segundo, las colectividades locales apenas cuentan con recursos propios, estando la mayor parte de sus gastos cubiertos por los créditos que les asegura la Ley de Presupuestos.

La Constitución de 1946 se proclamaba descentralizadora, tanto por lo que se refiere a las colectividades locales metropolitanas como a las colonias. Sin embargo, durante su vigencia se realizaron pocos progresos en tal sentido. Así, aunque estaba prevista por la Constitución, nunca se llevó a cabo la supresión de los prefectos como órganos ejecutivos departamentales, en tanto que personas jurídicas. Además, las colonias permanecieron bajo un régimen de administración directa de la metrópoli, a pesar del esfuerzo llevado a cabo en 1957 para concederles un mínimo de autonomía administrativa<sup>3</sup>.

Según veremos, la Constitución de 1958 contiene disposiciones que garantizan, a la vez, el carácter unitario del Estado y la descentralización. Esta tensión entre la forma unitaria descentralizada de la República y la autonomía relativa de las colectividades territoriales explica los rasgos principales de la organización territorial francesa, más o menos estable desde la Tercera República hacia hoy (§ I). Sin embargo, al menos desde 2008, han ido apareciendo propuestas de reorganización y de aclaración de esta organización territorial en busca de eficacia. Dichas propuestas, que si bien no resultan innovadoras, promueven una evolución poco inteligible, fruto de las reformas permanentes (§ II).

## **II. UNA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL FRUTO DE LA TENSIÓN ENTRE LA INDIVISIBILIDAD DE LA REPÚBLICA Y LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES**

Con el paso del tiempo, la aplicación e interpretación de la Constitución por el juez constitucional y por el juez administrativo –el Consejo de Estado– se han ido desarrollando de tal modo que el derecho de las colectividades territoriales ha visto sus fundamentos renovados. La Constitución de la V República, la del 4 de octubre de 1958, reproduce en su Título XII lo esencial de las disposiciones que ya se encontraban en la Constitución del régimen precedente, es decir la Constitución de la IV República, de 1946. Consagra en diversos artículos (art. 24, 34, 72, por ejemplo) la existencia de las colectividades territoriales dentro del Estado y, con personalidad jurídica, junto al Estado. También proclama, con rango constitucional, el principio de libre administración de las colectividades territoriales, principio que, a partir de los años 80, recibió importantes desarrollos normativos, momento en que, además, se puso en marcha la descentralización territorial<sup>4</sup>. Y desde la lectura de la jurisprudencia, parece que esa tensión entre indivisibilidad y libertad, característica de la organización territorial francesa, se despliega sobre las reglas relativas a la organización de las colectividades (A) y las referentes a su administración (B).

### **1. La organización de las colectividades territoriales**

Estas reglas resultan del equilibrio que debe respetarse entre la preservación del carácter unitario del Estado y la posibilidad de creación de colectividades por debajo, pero dentro, del Estado.

#### **A. La preservación del carácter unitario del Estado**

La República francesa ha sido, y en muchas cosas sigue siendo, el prototipo de Estado unitario. En el marco jurídico, el Estado unitario se caracteriza por la unidad del poder

3. Ley “Defferre”, de 2 de marzo de 1982.

4. Y, más recientemente, con las decisiones 2010-29/37 QPC, de 22 de septiembre de 2010, *Commune de Besancon et autres* y 2010-56 QPC, de 18 de octubre de 2010, *Département du Val-de-Marne*.

político, con la existencia de un único centro de decisiones políticas. Así, en el marco normativo, nos encontramos con una única categoría de leyes: las producidas por el Estado y que se aplican en todo el territorio.

El Estado unitario es indivisible: existe un único poder político que no puede subdividirse. En palabras de la Constitución, artículo primero, “Francia es una República indivisible”. Ya las Constituciones de los regímenes anteriores contaban con disposiciones parecidas, al menos desde 1792, es decir, desde la proclamación de la República, con el propósito de luchar contra los enemigos de la Revolución, supuestamente federalistas.

Y en el marco de la organización territorial, esta indivisibilidad del poder se caracteriza por la sumisión de todos los ciudadanos, independientemente de dónde vivan sobre el territorio nacional, al mismo poder, a las mismas leyes, al mismo gobierno y a las mismas jurisdicciones. Ello no impide la existencia de reglas que se destinan solo a una parte del territorio, como por ejemplo una orden del Prefecto o una deliberación de un consejo municipal. Pero estos actos, estas decisiones, deben respetar la ley nacional y, en realidad, no son otra cosa que actos de aplicación de la ley nacional. Además, la propia ley nacional determina el control que se ejerce sobre dichos actos locales.

Por otra parte, esta indivisibilidad, a día de hoy, implica cada vez menos uniformidad. Sin embargo, aún después de la reforma constitucional de 28 de marzo de 2003, que consagra a nivel constitucional el carácter descentralizado de la República, esa consagración del carácter unitario del Estado a través el principio de indivisibilidad sigue significando indivisibilidad de la soberanía, indivisibilidad del pueblo y, por último, indivisibilidad del territorio.

La indivisibilidad de la soberanía resulta de los artículos 3, apartado uno, de la Constitución y 3 de la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano de 1789. En este sentido, el principio de indivisibilidad se opone al otorgamiento por parte del legislador a las colectividades de un estatuto de autonomía interna demasiado desarrollado, que abriese la puerta a relaciones de tipo federal dentro de la República. Este principio constituye, asimismo, una garantía del carácter unitario del Estado puesto que sólo se puede admitir una fuente de soberanía que se ejerza sobre todo el territorio<sup>5</sup>. Según el juez constitucional, la indivisibilidad se aprecia a través de las atribuciones de las autoridades descentralizadas, sin dar un contenido más preciso al concepto. No obstante, su función principal resulta clara: preservar la unidad del Estado, la unidad del poder normativo estatal.

Así, nada en la Constitución permite fundamentar la existencia de una potestad reglamentaria autónoma de las colectividades locales, opuesta a las materias reservadas al poder legislativo. Al contrario, los artículos 72, apartados 2 y 3, y 34 de la Constitución afirman la competencia del legislador para determinar las condiciones de la libre administración, dentro del respeto a los principios constitucionales. Desde este punto de vista, la ley se presenta como el intermediario imprescindible entre la Constitución y la potestad reglamentaria local.

Por lo que se refiere al territorio, la indivisibilidad significa intangibilidad y uniformidad. Dentro de la intangibilidad, ha de señalarse que no hay una definición geográfica, física, es decir, una descripción precisa del territorio de la República francesa, al

5. “La souveraineté est unique parce qu'elle réside dans la collectivité envisagée globalement, sans qu'il soit tenu compte de la diversité des aspirations locales ou de la variété des tendances des multiples groupements secondaires qu'englobe la société politique”. (Burdeau, 1967:352).

contrario de lo que existe, por ejemplo, en Alemania<sup>6</sup>, o en Portugal. La Constitución parece funcionar asumiendo que el territorio francés es aquel sobre el cual las autoridades francesas ejercieron su soberanía en 1958, en el momento de la entrada en vigor de la Constitución. Normalmente, como es sabido, “intangibilidad” significa el carácter inviolable del territorio, implicando la ausencia de injerencias o de menoscabo a este territorio, sea por sustracción, sea por adición. La hipótesis de la adición no se ha producido desde 1958, pero sí la de la sustracción. Así, y entre otros, los departamentos de Argelia y de Sáhara, en 1962, o las Comores, en 1975, accedieron a la independencia en condiciones no previstas por la Constitución, aunque dichas situaciones recibieron cobertura constitucional gracias a referendos de autodeterminación<sup>7</sup>.

Sin embargo, la integridad del territorio no está ausente del texto constitucional puesto que la Constitución establece las condiciones de su protección. El principio de integridad aparece en tres artículos: 5, 16 y 89<sup>8</sup>. Además, el referendo de ratificación de la nueva Constitución de 28 de septiembre de 1958 implicó, para los territorios que constituían antes territorios de ultramar, la aceptación o el rechazo de su permanencia dentro de la República. Puede defenderse que después de esta fecha sólo una reforma constitucional permitiría la secesión de una colectividad territorial. Sin embargo, la realidad política y el recurso a un artículo de la Constitución –el 53– ofrecieron una salida distinta<sup>9</sup>.

El artículo 53, apartado 3, prevé, a propósito de los tratados internacionales, una posibilidad de modificación del territorio. Dicha previsión fue interpretada como la prueba de que el territorio no es absolutamente intangible<sup>10</sup>. El Consejo Constitucional, en 1975, en el caso de las Comores, reconoció la posibilidad de secesión para constituir un Estado independiente o para integrarse dentro de otro. Utilizó el artículo 53 que, sin embargo, se refiere sólo a los casos de cesión o adición dentro del marco de un tratado internacional. Resulta, pues, una interpretación audaz, impuesta por las circunstancias.

No obstante, esa posibilidad no es absoluta ya que requiere la iniciativa de las autoridades competentes de la República, lo que implica la adopción de una ley y la consulta a las poblaciones interesadas. El principio de indivisibilidad no ha sido utilizado para preservar una concepción absoluta de la integridad territorial ni tampoco para imponer límites vejatorios a la diversificación de los derechos aplicables en tal o cual parte del territorio.

La desaparición del adjetivo “una” en el artículo primero de la Constitución<sup>11</sup> parece explicar la apertura del ordenamiento a disposiciones legislativas diversas en el terri-

6. La Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, detalla los 16 *Länder* que “consumaron la unidad y la libertad de Alemania”. La Constitución portuguesa, en su artículo 5, presenta Portugal como un territorio definido “por la historia en el continente europeo y con los archipiélagos de las Azores y de Madeira”.

7. Argelia constituía un conjunto de 12 departamentos de ultramar con estatuto específico. Su secesión fue organizada según un proceso que exigió la intervención del pueblo francés en dos ocasiones: la primera para validar el principio de la posible autodeterminación de Argelia (referendo de 8 de enero de 1961) y la segunda para aprobar los acuerdos de Evian, celebrados entre los representantes de la República francesa y el gobierno provisional de la República de Argelia (referendo de 8 de octubre de 1962).

8. El Presidente de la República es el guardián de esta integridad (art. 5) y su última garantía en caso de crisis grave (art. 16). Prohíbe, por último, toda reforma constitucional cuando la integridad territorial se vea afectada (art. 89).

9. Como demuestra lo que ocurrió en los departamentos de Argelia y de Sáhara en 1962 y en los territorios ultramarinos de la Somalilandia francesa en 1967, de las Comores en 1974, de la isla de Mayotte en 1976 y del territorio francés de los Afars y de los Issas, en 1977.

10. Consejo Constitucional, decisión 75-59 DC de 30 de diciembre de 1975, *Autodétermination des Comores*.

11. Figuraba en el artículo primero de las Constituciones del año I, del año III, del año VIII y en el preámbulo de la Constitución de 1848.

torio francés. Unidad e indivisibilidad no son sinónimos de uniformidad, de tal forma que han podido producirse diferenciaciones de regímenes de administración territorial así como, con ciertos límites, una diversidad de regímenes jurídicos para tal o cual parte del territorio nacional. A partir de 1982, pudieron producirse diferenciaciones limitadas dentro de una misma categoría de colectividades territoriales para tener en cuenta las peculiaridades locales.

El legislador tiene, en consecuencia, una gran libertad para atribuir un estatuto específico a una colectividad existente, ya que le basta con extraerla de la categoría a la que pertenece y ubicarla en una nueva categoría de colectividad territorial, de la que aquella será el ejemplar único. Los únicos límites para el legislador consisten en el respeto del principio de libre administración de las colectividades territoriales y el respeto de las prerrogativas del Estado. De tal forma que existen hoy colectividades creadas por la ley (artículo 72, ap. 1). Y el legislador utilizó este poder para institucionalizar el estatuto diferenciado de las tres ciudades francesas más grandes<sup>12</sup> y los estatutos de Córcega<sup>13</sup> y las colectividades de ultramar de Mayotte y de Saint-Pierre et Miquelon<sup>14</sup>.

La Constitución admite igualmente estatutos diferenciados para los departamentos de ultramar, autorizando “adaptaciones debidas a las características y obligaciones particulares de estas entidades”<sup>15</sup>. Sin embargo, el principio en aplicación aquí es el de identidad legislativa, que significa que las leyes nacionales son aplicables automáticamente. Pero eso no excluye adaptaciones y excepciones con base en el artículo 73. Para los territorios de ultramar, convertidos en “entidades ultramarinas” con la reforma constitucional de 2003, la Constitución garantiza un estatuto “que considera los intereses de cada una dentro de la República”. Es decir que en esas colectividades rige el principio de especialidad legislativa según el cual las leyes francesas son de aplicación en esos territorios únicamente cuando lo prevén expresamente (art. 74, ap. 3).

Y con la reforma constitucional de 20 de julio de 1998, el poder político fue más allá, puesto que con los nuevos artículos 76 y 77 (constituyendo el Título XIII) se prevé un estatuto transitorio para Nueva Caledonia que ejecuta los Acuerdos de Noumea de 5 de mayo de 1998. Esta reforma constitucional menoscabó la indivisibilidad del poder normativo, ya que el Congreso de Nueva Caledonia puede adoptar, desde esta fecha, “leyes de país”, controladas por el Consejo constitucional. Pero esta situación es excepcionalísima dentro del ordenamiento jurídico francés donde el principio sigue siendo el de una diversificación limitada y controlada de los regímenes jurídicos, sobre todo con el objeto de evitar los desequilibrios económicos entre las regiones. El poder legislativo sigue reservado a las leyes aprobadas por el Parlamento francés.

En cuanto a la indivisibilidad del pueblo, este principio impone la unidad del pueblo francés e impide, en consecuencia, toda diferenciación entre ciudadanos que forman el mismo pueblo: “la Constitución sólo reconoce al pueblo francés compuesto por todos los ciudadanos franceses sin distinción de origen, raza o religión”<sup>16</sup>. El principio no excluye el reconocimiento de las poblaciones de Ultramar dentro de la República.

12. Ley del 31 de diciembre de 1982;

13. Leyes de 2 de marzo de 1982 y de 13 de mayo de 1991.

14. Leyes de 24 de diciembre de 1976 y de 11 de junio de 1985, respectivamente.

15. Artículo 73, apartado 1: “En los departamentos y regiones de Ultramar, las leyes y reglamentos son aplicables de pleno derecho y pueden ser objeto de adaptaciones debidas a las características y obligaciones particulares de estas entidades”.

16. Consejo Constl, Decisión de 9 de mayo de 1991, nº 91-290 DC, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.



No obstante, a día de hoy la noción “pueblos de territorios de ultramar” ha de ser, sin duda, interpretada como sinónimo de “poblaciones de Ultramar”, introducida en 2003 en el artículo 72.3, que proclama que “La República reconoce a las poblaciones de Ultramar dentro del pueblo francés, compartiendo un ideal común de libertad, igualdad y fraternidad”. De esta forma, es posible consultar a las poblaciones de Ultramar sobre su evolución estatutaria sin menoscabar los principios de indivisibilidad y de unicidad del pueblo francés.

### **B. La creación de entidades territoriales**

Las reglas de creación de las entidades –colectividades– territoriales son la primera manifestación de su subordinación al Estado: estas colectividades sólo existen si se contemplan en el ordenamiento jurídico estatal, es decir, si son creadas por un órgano del Estado, sea la Constitución, sea el legislador. Por lo que respecta al texto constitucional, el artículo 72 enumera las colectividades territoriales de la República: “Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar regidas por el artículo 74”.

Esta fórmula resulta de la reforma constitucional de 2003. El primer apartado de este artículo sigue enumerando las distintas categorías de colectividades territoriales francesas y, por primera vez, las regiones integran esta enumeración, dejando de ser mera creación legislativa (Verpeaux, 2003:667).

Puede observarse que las entidades con estatuto particular también aparecen mencionadas en el texto constitucional, que reconoce una categoría de entidades territoriales que tienen como principal característica ino tener ninguna característica!

Con esta redacción, el artículo 72 confirma la expresión empleada por el constituyente de 1946. Y, sobre todo, establece una garantía institucional para estas categorías, que sólo podrán ser suprimidas por reforma constitucional.

A continuación de lo anterior, el artículo 72 añade que “Cualquier otra entidad territorial se crea por ley, en su caso, en sustitución de una o de varias de las entidades mencionadas en este apartado”. Esto supone la confirmación de soluciones jurisprudenciales adoptadas desde 1982, según las cuales es competencia del legislador la posibilidad de crear nuevas categorías de colectividades, tanto en la metrópoli como en ultramar, con categorías que pueden ser compuestas por una sola colectividad<sup>17</sup>.

Por primera vez, tenemos la enumeración por un artículo constitucional de las entidades ubicadas ultramar, diferenciadas según se rijan por el artículo 73 o por el artículo 74. Ahora tenemos, pues, dos denominaciones para designar a las entidades situadas fuera de la metrópoli: la de departamentos y regiones de Ultramar, por un lado, y la de entidades o colectividades de Ultramar, en el sentido del artículo 74, que disponen de una autonomía más importante, por otro.

### **2. Las reglas relativas a la administración de las colectividades territoriales**

Si bien la autonomía de las colectividades territoriales conoce límites, ya examinados, que son consecuencia del principio de indivisibilidad de la República, estas

colectividades se benefician, por otra parte, de una garantía de su autonomía a través del principio de libre administración.

Este principio tiene valor constitucional, consagrado tanto por el texto constitucional (en los artículos 34 y 72 de la Constitución), como en la jurisprudencia constitucional y administrativa<sup>18</sup>. Este principio conlleva garantías institucionales y garantías jurisdiccionales.

Así, la libre administración tiene que ser ejercida por consejos elegidos y asegurada a través de la representación de las colectividades territoriales por el Senado. En materia de elecciones locales, el criterio de la libre administración se traduce en la elección de las asambleas deliberante de las entidades locales. Es un requisito mínimo para que la libre administración sea respetada, si bien la elección del ejecutivo local no es exigida por la Constitución. Sin embargo, desde la ley de 2 de marzo de 1982, todos los órganos de las colectividades territoriales (tanto deliberante como ejecutivo) son elegidos.

Si nos adentramos en este asunto, ha de notarse que esa elección no tiene que ser por sufragio universal directo: el carácter directo no se exige. Se prohíbe, no obstante, establecer órganos deliberantes compuestos tanto por miembros elegidos como designados. Además, los electores tienen que ejercer su derecho de sufragio con regularidad o con una periodicidad razonable<sup>19</sup>. Se trata, por lo tanto, de un sufragio político, independientemente de la categoría de colectividad afectada.

En cuanto a la representación por el Senado, nos encontramos con un problema muy extendido en las democracias modernas: la representación de las entidades infraestatales. Se ha de subrayar que el artículo 24 de la Constitución, desde su adopción en 1958, dispone que el Senado asegura la representación de las entidades territoriales de la República<sup>20</sup>. Se construye, según la tradición, la idea de que la segunda cámara representa los intereses de los componentes territoriales del Estado. Sin embargo, no representa solamente esos intereses, ya que ambas cámaras están formadas por representantes del pueblo y de todos sus componentes, pero los representa mejor que la Asamblea Nacional.

El Senado es una cámara fuertemente cimentada en la parte rural y en la población no parisina, asegurando una representación mayoritaria de lo que el decano Vedel llamó “la Francia del centeno y de la castaña”. Y ello porque la representación de las entidades locales por el Senado se funda, sobre todo, en el régimen electoral de los senadores que son, elegidos por un colegio compuesto principalmente por autoridades elegidas en el nivel local. Los senadores son los elegidos por elegidos, particularmente por los que tienen a su cargo la administración de las colectividades territoriales. La representación de estas entidades es, además, indivisible puesto que dichas entidades forman un conjunto indivisible, a diferencia de lo que ocurre con la representación de los Estados miembros en un Estado federal.

Por lo que se refiere a los recursos de esta libre administración, para asegurar cierta autonomía de decisión, han de considerarse –además de la puesta a disposición de las entidades territoriales de medios jurídicos de acción– recursos financieros y humanos. Los medios jurídicos de la libre administración nacen del ejercicio por parte

18. Consejo Constitucional, decisión nº 79-104 DC, de 23 de mayo de 1979, *Territoire de Nouvelle-Calédonie*.

19. Entre otras, Consejo Constitucional, decisión nº 93-331 DC, de 13 de enero de 1994.

20. Art. 24 C: “El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República”. Dicha representación también viene mencionada hoy por el apartado 2 del artículo 39.



de las colectividades de una potestad reglamentaria. Ya se ha señalado que esto no supone la existencia de un poder normativo autónomo para estas entidades, ya que las competencias que tienen son confiadas por el legislador. Y ello implica que esta potestad reglamentaria no es originaria, como la potestad reglamentaria central en manos del poder ejecutivo nacional, sino que se trata de una potestad reglamentaria habilitada y residual. Su alcance depende a la vez del grado de precisión de la ley habilitadora y de la eventual intervención previa de la potestad reglamentaria nacional. Independientemente del alcance de esta potestad, el ejercicio de las competencias de las entidades, es decir su autonomía relativa de decisión, queda sometido al control legal puesto en marcha por el prefecto y ejercido por el juez administrativo.

La cuestión de los recursos financieros de las colectividades locales sigue siendo hoy un asunto de actualidad. El principio general consiste en que el Estado tiene que respetar la autonomía administrativa de las colectividades, lo que conlleva un nivel de recursos suficiente para ejercer plenamente sus competencias, conservando una parte sustancial de libertad en la aplicación efectiva y la utilización concreta de esos recursos.

Hoy, esta autonomía está consagrada, no sólo por la jurisprudencia, sino también por la Constitución, en su artículo 72-2 nacido de la reforma constitucional de 2003. Pero esta consagración es relativa. Así, en gran medida es una afirmación retórica, puesto que las entidades territoriales no disponen de un verdadero poder tributario porque no pueden crear impuestos, ni fijar la base del impuesto o sus modalidades de funcionamiento. Sólo pueden decidir si recurrir o no a un impuesto local, ya autorizado por la ley, y fijar su tipo en las condiciones y límites fijados por la ley<sup>21</sup>. Y todo esto aunque el artículo 72-2, introducido por la reforma constitucional de 2003, prevea, en su apartado 3, que “Las recaudaciones fiscales y los demás recursos propios de las entidades territoriales representan, para cada categoría de entidad, una parte determinante del conjunto de sus recursos. La ley orgánica establece las condiciones en las cuales se aplica esta regla”. No cabe duda de que esta situación, tanto para el poder central como para las autoridades descentralizadas, resulta poco satisfactoria, hasta tal punto que nos encontramos ahora con una organización territorial objeto de reformas permanentes.

### **III. UNA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL OBJETO DE REFORMAS PERMANENTES**

La voluntad política parece ser clara: al menos desde 2008, las colectividades territoriales no abandonan el escenario político-mediático-jurídico y permanecen en el centro de la actividad legislativa y de la agenda gubernamental, independientemente de la orientación política del equipo dirigente. Así, en el periodo más reciente, fueron adoptados muchos textos, todos ellos afectando directamente a la vida cotidiana de las colectividades, y algunos produciendo efectos sólo para el futuro.

Y aunque la distribución de competencias se encuentra en el corazón del proyecto, corre paralela con una nueva colaboración entre los distintos niveles de colectividades. Esa orientación se traduce, particularmente, en un refuerzo del papel de la colectividad líder y en un nuevo refuerzo del nivel mancomunal, lo que invita a hablar de intentos de reescribir la organización territorial (A). Sin embargo, y como consecuencia del fracaso de muchos de esos proyectos, algunos proponen, de manera realista, pero con efectos muy limitados, relecturas de la organización territorial (B).

**1. Los intentos de reescribir la organización territorial**

Los intentos de redistribución de las competencias de los distintos niveles territoriales pueden presentarse como intentos de reescribir la organización territorial y ocupan la mayoría de los textos adoptados dentro del ordenamiento francés desde hace unos años. Este tipo de proyectos ya se habían producido en el pasado, pero su alcance y su inspiración general dependían del color político del ejecutivo. Así, para esquematizar, hasta 1981-1982 y la llegada al poder de un Presidente de la República socialista, François Mitterrand, pocas evoluciones fundamentales se produjeron. Después de 1986, pocas reformas dieron lugar a modificaciones sustanciales, hasta 2003 y la reforma constitucional relativa a la organización descentralizada de la República.

Durante la década de 1980, con la primera verdadera ola de descentralización, la idea era consagrar un reparto de las competencias entre las colectividades regida por la voluntad de establecer bloques competenciales. A cada nivel de colectividad, un tipo de especialización competencial. La verdad es que este primer intento fracasó, al igual que los siguientes. Así, hasta 2007, el balance fue el mismo: la voluntad afirmada de conseguir una verdadera especialización de las entidades territoriales en una materia o en un ámbito y la imposibilidad práctica de conseguir este objetivo.

En 2007, el Presidente Sarkozy nombró una comisión, presidida por el antiguo primer ministro Edouard Balladur, para determinar las medidas adecuadas para lograr una mejor organización territorial en un marco constitucional constante, es decir, sin reforma constitucional. El informe del Comité, que contiene veinte propuestas, fue publicado en marzo de 2009<sup>22</sup>. Se examinan dos temas capitales: la estructura de las colectividades territoriales y el reparto de las competencias y de los recursos. Ya el Comité invitaba a disminuir la cantidad de regiones, reduciendo su número de 22 a 15. Invitaba, igualmente, a confirmar la cláusula de competencia general de las entidades territoriales. Esa cláusula permitiría a cada nivel de colectividad ocuparse de toda cuestión de interés local, es decir, de interés municipal para el municipio, departamental para el departamento y regional para la región. Lo único que la colectividad tenía que demostrar era la existencia de ese interés público local concerniente a su territorio.

El informe del Comité Balladur inspira directamente la ley de 16 de diciembre de 2010, de reforma de las colectividades territoriales<sup>23</sup>. Presentada como el resultado del proyecto prioritario del Presidente Sarkozy, intenta simplificar las estructuras territoriales (municipios, mancomunidades, departamentos, regiones), reducir los niveles territoriales y aclarar las competencias. Sin embargo, dentro de esta meta declarada mantiene la existencia de las regiones y, sobre todo, de los departamentos, respecto de los cuales la propuesta de supresión pende desde hace muchos años ya. La medida más visible consistía en la fusión de los consejeros regionales y de los consejeros departamentales (se llaman consejeros generales en Francia) en un único consejero, el consejero territorial, que debería cumplir su mandato dentro de dos consejos, el departamental (consejo general) y el regional (consejo regional). La propuesta reforzaba también el movimiento a favor de la reagrupación de los municipios a través de estructuras mancomunales, utilizando en algunos casos mecanismos vinculantes. Además, junto a todas estas medidas, contaba con una medida muy simbólica y muy criticada y combatida: la supresión de la cláusula de competencia general para los departamentos y las regiones, prevista para entrar en vigor el primero de enero de

22. Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Paris, La Documentation française, 2009.

23. Loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales.

2015. Tras producir efectos muy discutibles, este primer texto no conoció un gran éxito, puesto que fue reformado muy pronto con la llegada al poder del Presidente Hollande y del equipo ejecutivo actual.

En ese momento, nació una nueva reforma territorial. Con esta finalidad fue adoptado un primer capítulo de la reforma, formado por la Ley nº 2014-58, de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis (MAPTAM)<sup>24</sup>; después fue adoptada la Ley relativa a la delimitación de las regiones y a las elecciones regionales y departamentales que entró en vigor el 16 de enero de 2015<sup>25</sup>. Por último, la ley relativa a la nueva organización territorial de la República (NOTRe), entró en vigor el pasado 7 de agosto<sup>26</sup>. La denominación misma de este último proyecto, actualmente en trámite en el Parlamento, demuestra la actualidad del tema y su predisposición a favor de una nueva estructuración territorial.

Con mayor precisión, por cuanto se refiere a la ley de 27 de enero de 2014 de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis (MAPTAM), debemos hacer notar que se centra, como otras, en esclarecer las competencias de las colectividades territoriales, creando así “conferencias territoriales de acción pública” (CTAP), órganos de concertación entre las colectividades y reorganizando el régimen jurídico de las mancomunidades francesas más integradas, es decir, las metrópolis. Esta ley pertenece a lo que se ha dado en llamar el “tercer acto” de la descentralización bajo la presidencia de François Hollande. Lo relevante es que deroga en parte una gran porción de la reforma de las colectividades territoriales adoptada bajo la presidencia de Nicolás Sarkozy. En particular, restablece la cláusula de competencia general de los departamentos y de las regiones, suprimida por la ley de 2010. Además, la primera parte de la ley se consagra a la clarificación de las competencias de las entidades territoriales y a la coordinación de los actores. En este sentido, parte del proyecto consiste en reforzar el liderazgo de ciertas categorías de colectividades. En consecuencia, la región se afirma como líder en materia de desarrollo económico. Para confirmarla en este papel, la ley, completada el texto de la ley NOTRe, prevé diversos mecanismos que tienen como característica común su carácter vinculante para las demás colectividades. La región será la encargada de la elaboración de una estrategia global para organizar la complementariedad de la acción de las colectividades. Con este fin, las regiones elaborarán dos planes: uno para el desarrollo económico, otro por el desarrollo y la ordenación sostenibles de los territorios (energía, movilidad, residuos). Esos planes serán prescriptivos, es decir, establecen una colaboración forzosa entre los niveles de colectividades bajo el impulso de la región, pero sin caer en la tutela jurídica. En efecto, las modalidades de esta cooperación están estrictamente limitadas y excluyen que un nivel de colectividad decida por el conjunto. Es decir, la colectividad líder puede organizar pero no determinar las modalidades de la acción común: no puede despojar a una entidad de su poder de decisión<sup>27</sup>. En consecuencia, el departamento queda especializado en materia de solidaridad.

Junto con la ley de enero de 2014 y la ley NOTRe, encontramos la ley relativa a la delimitación de las regiones de enero de 2015. La división actual de las regiones se adoptó en 1972 y la nueva delimitación entrará en vigor el 1 de enero de 2016, disminuyendo

24. Loi nº 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

25. Loi nº 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections regionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

26. Loi nº 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

27. Decisión nº 2010-107 QPC de 17 de marzo de 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete*; decisión nº 2011-146 QPC de 8 de julio de 2011, *Département des Landes*.

el número de regiones metropolitanas de 22 a 13. El nombre provisional de cada una se ha creado por la yuxtaposición, en orden alfabético, de los nombres de las regiones reagrupadas. El nombre definitivo de cada región se determinará antes de julio de 2016. Este asunto, así como la elección de la capital de la región, dan lugar actualmente a peleas muy vivas entre personalidades políticas locales y entre las ciudades más importantes, peleas tan violentas como las que se produjeron durante la discusión del proyecto sobre el territorio de cada región, es decir, a propósito de la identificación de las antiguas regiones que debían ser agrupadas en una nueva.

Para acabar con estos textos, llama la atención el hecho de que la ley NOTRe, contiene entre sus objetos, la supresión de la cláusula de competencia general de las regiones y de los departamentos. Es decir, la ley de 2010 suprimió por primera vez esta cláusula; en 2014, la ley de enero la restableció para, finalmente, con este texto, volverla a suprimir. Con vacilaciones tan evidentes y toscas se entiende la sensación de falta de sentido de estos intentos de reescribir la organización territorial francesa. Falta de sentido que tampoco falta en los intentos de reinterpretarla o releerla.

## **2. Los intentos de relectura de la organización territorial**

Aquí las cosas se presentan más matizadas, en el sentido de que se evocan evoluciones que no conllevan la adopción de nuevos textos sino intentos de utilización efectiva y completa de principios ya consagrados por el Derecho francés en materia de organización territorial. Desde este punto de vista, se puede hablar de relecturas más que de reescrituras, partiendo de una pregunta fundamental: ¿cómo se comparten las competencias? En un país como Francia en el que la distribución de competencias no está prevista en el texto constitucional, esta pregunta significa prácticamente, ¿qué competencias merecen ser transferidas hacia las colectividades territoriales? ¿Existen competencias que necesariamente deben quedarse en el nivel nacional? En el caso de que la organización territorial evolucione e imaginemos transferencias de competencias a colectividades infraestatales, tendremos que preguntarnos ¿cuál es el nivel territorial descentralizado más adecuado para ejercerlas? Numerosos conceptos intervienen aquí y, antes que nada, el principio de subsidiaridad. Este principio permite regular el ejercicio de competencias entre el orden jurídico central y los órdenes jurídicos locales y trata de determinar el nivel adecuado de ejercicio de una competencia concreta. Hoy, este principio es invocado por muchos actores de la organización territorial, bien los parlamentarios, bien los responsables de ejecutivos locales. Pero aunque se trate efectivamente de un principio regulador de las competencias, no es necesariamente descentralizador: puede justificar tanto la intervención estatal como la de las entidades descentralizadas. Por lo tanto, este principio de subsidiariedad no puede ser concebido como un agente o promotor de la descentralización y, particularmente, de la libre administración. Y este análisis es compartido por el juez, tanto por el administrativo como por el constitucional, que no ven en este principio una regla contenciosa susceptible de impugnar el mantenimiento por el Estado de una competencia cualquiera (Alcaraz, 2009:497). En consecuencia, este principio, tal y como sigue siendo concebido por la jurisprudencia, y aunque los responsables políticos así lo quieran, parece difícilmente eficaz para provocar una verdadera evolución de la articulación de las relaciones entre el centro y los territorios.

La segunda duda que surge se refiere a la claridad de la distribución competencial. La coherencia y la claridad del reparto es incluso más delicada. El paisaje institucional infraestatal fue construido por sedimentación, por acumulación de estratos sucesivos. Y, finalmente, el milhojas administrativo se corresponde con una red más o menos densa de competencias encadenadas, de competencias compartidas, o de competencias concurrentes entre el Estado y las entidades locales y entre esas entidades mismas. Es tan complejo que, en ciertas ocasiones, es difícil identificar quién puede intervenir.

Aquí nos encontramos con el problema de la eficacia de la acción pública, que propone una nueva vía de análisis del Derecho en términos de rentabilidad, casi como se haría para una empresa. Bajo la influencia del análisis económico del Derecho, avanza la idea de que las colectividades territoriales tienen que participar más en la aplicación práctica de las competencias.

Tengo que añadir que las preocupaciones presupuestarias invitan a una intervención de las entidades locales, ya sea para completar la acción del Estado, ya sea para sustituir al Estado ejerciendo directamente unas competencias que son transferidas a las colectividades. Normalmente, la transferencia de competencias debería ir acompañada de una transferencia financiera, exigencia que se consagra, desde 2003, en el mismo texto de la Constitución. Sin embargo, también en este tema, contra la voluntad –al menos declarada– de ciertos responsables políticos nacionales y locales, las soluciones jurisprudenciales no son favorables a una protección eficaz de los gastos de las colectividades. Interpretando muy estricta y rigurosamente el apartado 4 del artículo 72-2 de la Constitución<sup>28</sup>, el juez constitucional, seguido por el juez administrativo, confiere efectos contenciosos muy débiles a esta disposición. Lo mismo ocurre con la cuestión de la autonomía financiera de las entidades infraestatales, a propósito de la cual la doctrina sigue observando degradación en el sentido en que esas colectividades disponen de una libertad muy limitada a la hora de utilizar sus competencias (Lafargue, 2014 :18).

Los textos legislativos adoptados desde 2010, sobre todo la ley de diciembre de 2010 de reforma de las colectividades territoriales y la ley NOTRe, ambicionan igualmente un refuerzo de la cooperación entre las colectividades, tema recurrente y al orden del día desde muchos años, en la medida en que Francia padece un número demasiado elevado de municipios y, sobre todo, de pequeños municipios. De esta manera, la cooperación y colaboración entre colectividades explican distintas disposiciones legislativas. Lo que parece más relevante es que hasta una época reciente, el poder político –a través de incentivos, sobre todo financieros– invitaba a los municipios a reagruparse y a colaborar. Ahora, es decir, desde 2010 y la adopción de la reforma de las colectividades territoriales, también utiliza mecanismos obligatorios, vinculantes, ordenados por los prefectos para constreñir a los municipios más pequeños a colaborar e incluso a fusionarse. Se busca reforzar el proceso de integración territorial con el propósito de racionalizar la organización territorial francesa, es decir, reescribirla también por esta vía.

Como puede verse, la reforma constitucional de 2003 relativa a la organización descentralizada de la República produjo una escasa evolución normativa. Lo que sí que hizo fue cristalizar soluciones ya adoptadas por la jurisprudencia. En efecto, tanto el principio de los recursos propios, como el principio de autonomía financiera o el principio de subsidiariedad, todas estas reglas ya fueron incorporadas al ordenamiento jurídico gracias al trabajo de los jueces constitucional y administrativo. La misma constatación puede hacerse a propósito del principio de prohibición de la tutela de una colectividad sobre otra<sup>29</sup>. Como decimos, la reforma constitucional simplemente consagró al más alto nivel de la jerarquía jurídica soluciones ya tomadas por el trabajo jurisprudencial, lo que no es poco, pues de esta manera se confiere el más alto grado de protección normativa a estos principios.

28. “Toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de las entidades territoriales irá acompañada de los recursos determinados por la ley”.

29. Consejo de Estado, 12 de diciembre de 2003, *Département des Landes*, req. nº 236442.



Cosa distinta es la traducción práctica y contenciosa de estas reglas. Estas normas se presentaron como instrumentos eficaces de promoción de la acción pública y local y como detonadores de la evolución de la organización territorial francesa –y así fueron concebidas por parte de los actores nacionales y locales. Por otra parte, esta evolución de la organización territorial se hubiera producido sin necesidad de reformas profundas, sólo con la reinterpretación de reglas ya existentes. Sin embargo, esta reflexión no tuvo en consideración la fuerza y el peso de unos principios del mismo rango normativo y que, fuertemente anclados en nuestra tradición, impiden prácticamente toda evolución si esta no pasa por su modificación expresa dentro del texto constitucional. Y entre estos principios, el más potente es el principio de indivisibilidad de la República que, junto con el de igualdad, constituye un obstáculo casi insalvable, al menos por la vía legislativa, para toda evolución de las costumbres y de los instintos jacobinos franceses. De esta manera, nuestra organización territorial no puede ser objeto de relecturas, sino que para evolucionar, debe reformarse profundamente, en el plano constitucional en primer lugar.

En consecuencia, estos principios, todavía presentes en el ordenamiento jurídico francés, mantienen los defectos y las críticas vinculadas al mal diseño de la articulación de las potestades y de las competencias entre los distintos niveles territoriales. Se habla así, desde hace años, del “milhojas” territorial para designar la ausencia de bloques competenciales reservados a un nivel concreto de colectividades y la existencia de un enredo de competencias, que causa ineficacia y concurrencia/competición entre distintos niveles de entidades territoriales. En última instancia, podemos encontrar la explicación en los grandes principios que ordenan la concepción del Estado en Francia, directamente heredados de la Revolución, por una parte, y de la tradición republicana, por otra. Esta cuestión de la distribución de las competencias resulta un tema recurrente de la organización territorial de la República porque, a diferencia de lo que ocurre en ciertos países vecinos, la Constitución no realiza un reparto de las competencias entre el Estado y los subniveles territoriales que lo componen. Pero, de contar con un reparto constitucional, ¿estaríamos seguros de que obtendríamos una organización territorial eficaz y satisfactoria? Es muy dudoso.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALCARAZ, H. (2009): “Le principe de libre administration dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Illustration des limites du contrôle de constitutionnalité”, *Revue française de droit administratif*, nº 3.
- BURDEAU, G. (1967): *Traité de science politique*, volumen 2, París, LGDJ, 2ª ed.
- LAFARGUE F. (2014) : “La Constitution et les finances locales”, *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Dossier La Constitution et les collectivités territoriales, nº 42.
- VERPEAUX, M. (2003): “La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République: libres propos”, *Revista francesa de derecho administrativo*. ■