

Organización territorial en Francia

Sumario: I. EL ESTADO UNITARIO.—1.1. Apuntes históricos: el concepto de Estado Nación.—1.2. Las dos colectividades territoriales básicas: la comuna y el departamento.—1.2.1. Comunas.—1.2.2. Departamentos.—1.3. La regionalización.—II. LA REPÚBLICA INDIVISIBLE Y UNITARIA DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA.—2.1. La descentralización.—2.1.1. Concepto de descentralización.—2.1.2. Concepto de libre administración.—2.2. La libre administración en un Estado de organización descentralizada: la relación entre el Estado y las colectividades territoriales.—2.2.1. El control de los actos de las colectividades territoriales.—2.2.2. Tutela sobre las personas.—2.2.3. Control presupuestario.—2.3. La atribución de competencias a las colectividades territoriales.—2.4. Medios personales y financieros.—2.5. Cooperación entre colectividades territoriales.—III. LAS COLECTIVIDADES DEROGATORIAS.—3.1. Las grandes ciudades: París, Marsella y Lyon.—3.2. La comuna y el departamento de París.—3.3. Córcega.—3.4. Ultramar.—3.4.1. Los Departamentos y Regiones de Ultramar (DOM-ROM, en sus siglas en francés).—3.4.2. Las entidades ultramarinas.—3.4.3. Las Tierras Australes y Antárticas Francesas (TAAF).—3.4.4. Nueva Caledonia.—IV. CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

«Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.» Así reza el artículo 1.º de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 que recoge las dos ideas clave de la organización territorial en Francia: el carácter indivisible de la República, que se encuentra estrechamente ligado al concepto de Estado Nación surgido de la Revolución francesa, y el concepto de organización administrativa descentralizada. La tensión entre estos conceptos conforma el modelo francés que sirvió de modelo a gran parte de Europa continental a lo largo del siglo XIX, y que ha sabido mantenerse en su país de origen.

A lo largo de este artículo trataremos de analizar cómo se conforma y cómo ha evolucionado un modelo territorial que se configura como pro-

★ Letrado de las Cortes Generales.

ducto racional y cartesiano de unos principios ilustrados de aplicación universal que se remontan a la Revolución.

Tras analizar el carácter indivisible de la República, y sus consecuencias en lo que respecta a su organización territorial (I), trataremos de delimitar la noción de descentralización que, unida al concepto de libre administración, se manifiesta en una serie de competencias, medios y formas de control (II) para, finalmente, describir el régimen de las entidades que no se rigen por el derecho común (III).

I. EL ESTADO UNITARIO

1.1. Apuntes históricos: el concepto de Estado Nación

El Estado unitario francés tiene su fundamento en la idea de Estado Nación que surge de la Revolución francesa y que tendrá su bautismo de fuego en la batalla de Valmy contra las tropas de las Monarquías Absolutas. Frente al discurso elaborado en apoyo a la Corona, por el cual la Nación sólo existe en la persona del Rey, Sièyes, en su obra *«Qu'est ce que le Tiers Etat?»*, sustituye la figura del Rey por la de Nación reunida en asamblea. Asimismo, Sièyes establece los requisitos que conforman la Nación, que son la ley y una representación común —elementos de los que el Antiguo Régimen carecía, debido a su división estamental—, a los que añadía unas tareas y funciones públicas que estaban a cargo del Tercer Estado. Según Sièyes, la Nación está conformada por las 40.000 parroquias del territorio francés, pero no como una amalgama de pequeñas naciones, sino integradas en un todo único. Frente a la previa organización estamental, la Revolución introduce la idea de una ciudadanía y un territorio comunes como bases de la nueva Nación. Esta idea de Nación presupone a su vez la idea de un Estado, no ya sólo garante y protector, sino también portador de un proyecto que supone la integración vertical de los estamentos en una sola entidad. La Nación se configura así como el núcleo de un Estado que realiza a través de ella su proyecto, y este proyecto no es otra cosa que la relación del conjunto de los ciudadanos, en plena igualdad, frente al Estado. Sièyes configura así la idea de una Nación fundada en el interés general puro, indivisible y sin mezcla, que adopta el nombre de «Estado Nación».

El nuevo régimen nacido de la Revolución asume la práctica totalidad de los poderes del Estado absolutista culminando la obra centralizadora de la Monarquía francesa, tal como argumenta Tocqueville en su obra *De l'ancien régime à la révolution*. La primera manifestación jurídica de la nueva era abierta por la Revolución francesa es la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada el 26 de agosto de 1789 que supuso, retomando las célebres palabras de Goethe, el primer «fulgor del nuevo sol».

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que constituye el punto de partida fundamental para el estudio de la organización territorial en Francia, no sólo goza de un indudable valor histórico, sino que es

una de las «Leyes Fundamentales de la República» que el Preámbulo de la vigente Constitución menciona expresamente en los siguientes términos:

*Le Peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 (...)»*¹.

En la Declaración de 1789 se asientan los dos principios fundamentales que servirán de base al desarrollo del posterior modelo territorial:

- El artículo primero, que proclama que *«les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité publique»*². El principio de igualdad recogido en el primer artículo de la Declaración, clave en la lucha contra los privilegios del Antiguo Régimen, exige la eliminación de todo elemento de diferenciación entre los ciudadanos. Todos los ciudadanos, al conformar una misma Nación, han de tener los mismos derechos y obligaciones. La Nación, reunida en Asamblea constituyente, al eliminar, en la noche del 4 de agosto de 1789, todos los privilegios —que los contemporáneos denominaban «feudales»— no sólo eliminó los privilegios basados en la condición personal de las personas, sino también aquellos derivados del territorio. Esta declaración eliminaba de un sólo golpe la antigua estructura territorial del Antiguo Régimen y afirma una idea básica del Estado Nación: los estamentos y los estatutos particulares quedan sustituidos por una relación única e igual del ciudadano con el Estado, que garantiza la igualdad de todos los ciudadanos entre sí a través de la organización administrativa, que ha de ser igual y homogénea para todos, en todo el territorio nacional.
- El principio de soberanía nacional se recoge en el artículo 3 de la Declaración en los siguientes términos: *«le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément»*³. Este principio constituye un valor fundamental de la República del que se deriva la inconstitucionalidad de cualquier referencia a una Nación distinta de la francesa. La unicidad del pueblo francés exige la unicidad de la República, recogida en el artículo 1 de la Constitución vigente. Al vincular el principio de soberanía nacional al concepto roussoniano de la Ley como *«expression de la volonté générale»*, recogida en el artículo 6 de la Declaración, se deriva que sólo cabe una fuente de ley, al existir una

¹ «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946 (...)»

² «Los hombres nacen y se mantienen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no están fundadas más que en la utilidad pública.»

³ «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ni ningún individuo puede ejercer una autoridad que no derive de ella expresamente.»

sola Nación, representada en Asamblea y titular de la soberanía y, que persigue, a través del Estado, el interés general. Así, no cabe más ley que la emanada de la Asamblea Nacional, único representante de la Nación soberana.

Sobre la base de estos principios, y tras la eliminación de los privilegios «feudales», tanto personales como territoriales, la Ley de 22 de diciembre de 1789 crea los departamentos y los cantones, procediendo la Asamblea Constituyente a «un recorte geográfico de Francia en un tablero de damas», en palabras de Taine.

Todo el territorio queda, pues, dividido en departamentos, que pasan a conformar la máxima expresión de la idea homogeneizadora de la nueva organización territorial francesa, pues el territorio de los departamentos está basado en criterios racionales y no históricos: su denominación hace referencia a los accidentes geográficos del territorio y su capital se fija en el municipio situado a una jornada de camino a caballo desde cualquier otro punto del departamento. Las comunas sustituyen a las parroquias ya existentes, y allí donde no había parroquias, la ley crea comunas de nuevo cuño. Todo el territorio queda entonces dividido en unas mismas entidades territoriales, que cuentan con un órgano deliberativo, y que ejercen unas mismas competencias sobre un territorio de similares dimensiones.

Retomando la institución jacobina de los «*commissaires en mission*», la Ley de 28 de pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800) proporciona el toque definitivo al sistema, configurando a las entidades locales como órganos integrados en la Administración centralizada, gracias a las figuras del prefecto y del alcalde. La ley aplica a departamentos y comunas la nueva filosofía administrativa basada en el principio de separación de órganos deliberativos y ejecutivos. Así, tanto a un nivel como en otro, se crea, por un lado, un consejo deliberativo, de carácter colegiado, compuesto de representantes de los ciudadanos del territorio, y cuya finalidad era tratar los asuntos propios y privativos del ámbito territorial correspondiente; y, por otro, se crea un órgano ejecutivo unipersonal —el alcalde y el prefecto— que, en tanto que agentes de la Administración Central nombrados por el Gobierno, ejercen las funciones ejecutivas así como las competencias del Estado en el territorio. En el ejercicio de las funciones del Estado, el alcalde y el prefecto tienen entre sí una relación jerárquica, en tanto que órganos desconcentrados dependientes del Ministerio del Interior.

Éstos son los clásicos mimbres que conforman la organización territorial de Francia. El esquema homogéneo y racionalizado deriva en una estructura jerárquica que parte del Emperador y termina en el alcalde. Así, Francia, fundamentándose en los principios revolucionarios, conforma el modelo prototípico de Estado Unitario, definido como el Estado que posee un solo centro de imputación política y un conjunto único de instituciones de gobierno. En el caso francés, el poder se aplica además sobre una colectividad unificada considerada globalmente, la Nación, por lo que dicho poder es además homogéneo.

A pesar de la tumultuosa historia constitucional francesa, la organización territorial, que en cierta medida culmina y perfecciona la obra centralizadora de la Monarquía Absoluta, va a permanecer hasta nuestros días. Tocqueville, al comparar las instituciones municipales en los Estados Unidos y en Francia en su obra *De la démocratie en Amérique*, proporciona una explicación en los términos siguientes:

La révolution s'est prononcée en même temps contre la royauté et contre les institutions provinciales. Elle a confondu dans une même haine tout ce qui l'avait précédée, le pouvoir absolu et ce qui pouvait tempérer ses rigueurs; elle a été tout à la fois républicaine et centralisante.

Ce double caractère de la révolution française est un fait dont les amis de pouvoir absolu se sont emparés avec grand soin. Lorsque vous les voyez défendre la centralisation administrative, vous croyez qu'ils travaillent en faveur du despotisme? Nullement, ils défendent une des grandes conquêtes de la Révolution. De cette manière, on peut rester populaire et ennemi des droits du peuple; serviteur caché de la tyrannie et amant voué de la liberté ⁴.

Sin embargo, el entramado institucional nacido de la época revolucionaria va a conocer modificaciones a lo largo del siglo XIX, que podemos resumir en los siguientes puntos:

- Los órganos colegiados son elegidos por sufragio directo a partir de las Leyes de 21 de marzo de 1831 para las comunas, y de 22 de junio de 1833 para los departamentos.
- La Ley municipal de 18 de julio de 1837 reconoció la personalidad jurídica pública de las comunas, diferenciada de la del Estado, mientras que la Ley de 10 de mayo de 1838 reconoció implícitamente la personalidad jurídica de los departamentos.
- En la Tercera República se establece definitivamente la elección por sufragio universal de los miembros de los órganos deliberativos. El alcalde pasa a ser elegido por el consejo municipal en virtud de la Ley de 28 de marzo de 1882, con la única excepción del caso de París. Sin embargo, a nivel departamental, el prefecto seguirá manteniendo su condición de órgano ejecutivo del departamento y agente de la Administración General. Es necesario recordar que los prefectos se constituyen muy pronto en un cuerpo administrativo de carácter funcionarial, al que se accede de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y que ejerce sus funciones con neutralidad política.

⁴ De TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique*, t. I, GF-Flammarion, París, 1981, p. 165. «La revolución se pronunció al mismo tiempo contra la realeza y contra las instituciones provinciales. Confundió en el mismo odio a todo lo que la había precedido, al poder absoluto y a lo que podía atenuar sus rigores: fue a la vez republicana y centralizante. Este doble carácter de la Revolución francesa fue un hecho en el que se ampararon con gran cuidado los amigos del poder absoluto. Cuando los vemos defender la centralización administrativa, ¿creéis que trabajan a favor del despotismo? De ninguna manera: defienden una de las grandes conquistas de la revolución. De esta manera se puede seguir siendo popular y enemigo de los derechos del pueblo; servidor oculto de la tiranía y amante declarado de la libertad.» Traducción en Luis R. Cuéllar, de DE TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 105.

La doctrina jurídico-administrativa emplea el término «colectividades territoriales» para englobar a comunas y departamentos, con el fin de diferenciarlos de la otra gran categoría de entes con personalidad jurídica pública del Derecho público francés, los establecimientos públicos. El carácter territorial configura la clave para distinguirlos, pues las colectividades territoriales ejercen sus competencias —que gozan de un carácter general— sobre un determinado territorio, mientras que el ejercicio de las competencias específicas de los establecimientos públicos no está determinado por el territorio. El otro gran rasgo diferenciador de las colectividades territoriales es su carácter democrático, pues sus miembros son elegidos por los propios ciudadanos, lo que a su vez está estrechamente vinculado con el concepto de descentralización que analizaremos más adelante.

1.2. Las dos colectividades territoriales básicas: la comuna y el departamento

De la evolución histórica deducimos que las dos colectividades territoriales de base son la comuna y el departamento. Ambas se encuentran reguladas en un mismo texto codificado, el Código General de las Colectividades Territoriales (en adelante, CGCT). La parte legislativa del Código fue aprobada mediante Ley 96-142, de 21 de febrero de 1996, y la parte reglamentaria mediante decreto 2000-318, de 7 de abril de 2000. El Código General sistematiza en un mismo texto normativo de las cerca de 225 normas que, tras la entrada en vigor del Código, han quedado derogadas.

El CGCT dedica su Parte I a los principios generales aplicables al conjunto de las colectividades territoriales, quedando regulada la comuna en la Parte II y el departamento en la Parte III. La doctrina ha acuñado la expresión «estado civil de las colectividades territoriales» para hacer referencia a los tres elementos definitorios de las mismas, que son el nombre, el territorio y la población, a los que añadiremos una somera descripción de su organización interna.

1.2.1. Comunas

El territorio de las comunas fue fijado por lo general antes de la Revolución, al coincidir con las antiguas parroquias, sin perjuicio de la generalización de la institución comunal a todo el territorio realizada por las Leyes de 1789. Destaca el gran número de comunas, 36.365 en Francia metropolitana, con una población media de 1.500 habitantes, pero que conoce fuertes disparidades, pues hay comunas con 5 habitantes y otras de más de 300.000 habitantes, teniendo 27.794 menos de 1.000 habitantes. De hecho, Francia es con diferencia el país de la Unión Europea con mayor número de munici-

pios. El CGCT regula distintos procedimientos de modificación de los límites territoriales de las comunas⁵, que son raramente utilizados.

El órgano deliberante del municipio es el consejo municipal, cuyo número de miembros, elegidos por 6 años, varía en función de la población de la comuna⁶. La población de la comuna determina también la forma de elección de los consejeros: en las comunas de menos de 3.500 habitantes, los consejeros son elegidos mediante sistema mayoritario plurinominal con listas abiertas en dos turnos para los candidatos que no hayan obtenido mayoría absoluta en el primer turno; en las comunas de más de 3.500 habitantes, el sistema electoral es el mismo, pero sus listas son cerradas⁷.

El órgano ejecutivo es el alcalde, que preside el consejo municipal. El alcalde es designado por mayoría absoluta del consejo, de entre sus miembros. En el caso de no alcanzar mayoría absoluta al cabo de tres votaciones, resulta elegido el candidato que ha obtenido mayor número de votos. En caso de empate, es elegido el candidato de mayor edad⁸.

El alcalde ejerce las siguientes funciones:

- Es el jefe de la administración municipal;
- Está encargado de ejecutar las decisiones del consejo municipal, bajo el control político del consejo y el control administrativo del prefecto⁹;
- Puede ser delegado por el consejo para ejercer una serie de competencias enumeradas en el artículo L. 2122-22;
- Asimismo, ejerce una serie de funciones en nombre del Estado y bajo la autoridad del prefecto, como son la publicación y ejecución de leyes y reglamentos, la ejecución de medidas de policía general¹⁰ y otras atribuidas expresamente por leyes específicas a las que el CGCT remite, como funciones de policía judicial¹¹ y oficial de estado civil¹².

El alcalde puede delegar sus funciones en los adjuntos, que son elegidos de la misma forma que el alcalde¹³. El ejercicio de ciertas funciones como agentes del Estado supone que, por un lado, sólo los ciudadanos franceses son elegibles para los cargos de alcaldes o adjuntos, y que, por otro, los mandatos de alcaldes y adjuntos pueden ser suspendidos o removidos por el Gobierno, en los términos que veremos más adelante.

⁵ Artículos L. 2112-2 a L. 2112-13.

⁶ Artículo L. 2121-2.

⁷ Artículo L. 2121-3, que remite a los artículos L. 270 y L. 273 del Código Electoral.

⁸ Artículo L. 2122-7.

⁹ Artículo L. 2122-21.

¹⁰ Artículo L. 2122-27.

¹¹ Artículo L. 2122-31.

¹² Artículo L. 2122-32.

¹³ Artículo L. 2122-18.

1.2.2. Departamentos

El territorio de los departamentos fue fijado por las Leyes de 22 de diciembre de 1789 y de 28 de pluvioso del año VIII, tras las cuales las modificaciones territoriales han sido escasas. En la actualidad, existen 96 departamentos en territorio metropolitano, de poblaciones muy diversas, a pesar de haber sido creados con una finalidad homogeneizadora: las evoluciones demográficas de los últimos 200 años han resultado en un departamento (La Lozère) de menos de 100.000 habitantes y 17 departamentos con más de un millón. El departamento más poblado, el del Norte, supera los dos millones y medio de habitantes.

El consejo general es el órgano deliberativo del departamento. El mandato de sus miembros es de 6 años, si bien, a diferencia del resto de órganos deliberativos territoriales, el consejo general es renovado por mitad cada tres años¹⁴. El número de consejeros varía en función de la población del departamento. El sistema electoral es similar al de la comuna, si bien la singularidad se encuentra en la circunscripción de los consejeros, que es el cantón. Los cantones son creados por decreto en Consejo de Estado, previa consulta del consejo general¹⁵. El Consejo de Estado, en su decisión de 13 de noviembre de 1998 (asunto *Amalric et autres*), limitó la facultad del Gobierno de modificar el territorio de los cantones para así garantizar el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante el derecho de sufragio, que podría verse vulnerado si se aumentan las disparidades demográficas ya existentes.

El órgano ejecutivo es el presidente del consejo general¹⁶. En efecto, tras las reformas introducidas por la Ley 82-213, de 2 de marzo de 1982, el presidente del consejo sustituye al prefecto como órgano ejecutivo del departamento. A diferencia del alcalde, el presidente, asistido por los vicepresidentes, sólo ejerce funciones en ejecución o por delegación del consejo general¹⁷. El prefecto, por su parte, asume con carácter exclusivo las competencias del Estado, así como el control de los órganos del departamento, en los términos que veremos más adelante. El presidente es elegido por tres años en la primera sesión del consejo general que se celebra tras su renovación trienal. El sistema de elección del presidente por el consejo general es el mismo que para el alcalde por el consejo municipal¹⁸.

El consejo general designa también al resto de miembros de la comisión permanente, cuyo número fija previamente el propio consejo. La comisión estará compuesta, de acuerdo con el artículo L. 3122-4, del presidente del consejo y un número de vicepresidentes que varía entre 4 y 15, siempre y cuando no superen el 30 por 100 de los miembros del Consejo, así como de otros miembros. La comisión permanente es definida por la doctrina como

¹⁴ Artículo L. 3121-2, que remite a los artículos L. 191 y L. 192 del Código Electoral.

¹⁵ Artículo L. 3113-2.

¹⁶ Artículo L. 3221-1.

¹⁷ Artículo L. 3221-3.

¹⁸ Artículo L. 3122-1.

un órgano mixto, pues, en tanto que órgano colegiado, puede ejercer funciones propias del consejo general que son susceptibles de delegación¹⁹ y, por otra parte, está compuesto del presidente y de los vicepresidentes, que han podido recibir una delegación del presidente para ejercer parte de sus funciones ejecutivas²⁰.

1.3. La regionalización

Finalmente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, aparece de forma embrionaria un nuevo ente —la región— que se configuró como colectividad territorial de forma definitiva con las Leyes de 1982, también llamadas «leyes de regionalización».

La redacción original de la Constitución de 1958 enumeraba en su artículo 72 a las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar como colectividades territoriales, y añadía que «*toda otra colectividad territorial es creada por ley*». Será esta disposición constitucional la que servirá de base a la Ley de 2 de marzo de 1982 para crear una nueva categoría de colectividades territoriales: las regiones.

El embrión de las regiones surge en los años 50 como respuesta a la planificación económica de carácter tecnocrático realizado por el Gobierno para promover el desarrollo económico del país mediante la creación de los denominados «polos de desarrollo». Las regiones se crean por simple orden ministerial de 28 de octubre de 1956 en aplicación del decreto de 30 de junio de 1955 por el cual se establecen programas de acción regional en el marco del Tercer Plan. Establecidas primero de forma experimental, adquieren personalidad jurídica como establecimientos públicos por Ley de 5 de julio de 1972. Su actual estatus de colectividades territoriales les viene dado por Ley de 2 de marzo de 1982, a pesar de un intento previo de regionalización y de reforma del Senado, que fue sometido a referéndum nacional en 1969, y que fracasó, dando lugar a la dimisión de Presidente De Gaulle.

La región constituye una colectividad territorial que agrupa dos o más departamentos, de acuerdo con criterios esencialmente económicos, alrededor de los polos de desarrollo urbano, industriales o de empleo. La disparidad entre regiones es importante: mientras la región de Midi-Pyrénées agrupa a 8 departamentos, Alsacia sólo está compuesta por dos. La población de las regiones también es variable, pues mientras la región de Ile-de-France posee más de dos millones de habitantes, el Limousin no llega al millón.

La organización de las regiones obedece al mismo criterio que el resto de colectividades territoriales. Así, el órgano deliberativo en el consejo regional, cuyos miembros son elegidos, desde la Ley de 19 de enero de 1999, por sufragio mayoritario de dos vueltas por un mandato de 5 años, tomando como la

¹⁹ Artículo L. 3211-2.

²⁰ Artículo L. 3221-3.

circunscripción a la región²¹; y un órgano ejecutivo, el presidente del consejo regional, que es elegido por y entre los miembros del consejo, de acuerdo con el mismo sistema empleado para la elección del presidente del consejo general²². Al igual que en los departamentos, las regiones poseen también una comisión permanente, con una composición idéntica a la departamental²³.

El último paso en proceso de regionalización francés ha sido el reconocimiento expreso de la región en el nuevo artículo 72 constitucional, junto con las comunas y los departamentos, introducido por la reforma de 17 de marzo de 2003.

II. LA REPÚBLICA INDIVISIBLE Y UNITARIA DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA

2.1. La descentralización

2.1.1. Concepto de descentralización

De acuerdo con Waline, en su clásico *Tratado de derecho administrativo*, la descentralización se define como la retirada de poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad con una competencia menos general («*décentraliser, c'est retirer des pouvoirs de l'autorité centrale pour les transférer à une autorité de compétence moins générale*»²⁴). La doctrina administrativa francesa ha depurado la idea de descentralización y de sus requisitos, que Vedel²⁵ reconduce a los dos siguientes:

- Es necesario, por un lado, reconocer la existencia autónoma de ciertos intereses en sí mismos generales, pero de una generalidad menos amplia que la del Estado. Tal como recuerda García de Enterría en su obra *la formación del régimen municipal francés contemporáneo*²⁶, el germen de la idea se remonta a finales del siglo XVIII, cuando Turgot y los fisiócratas acuñaron el concepto de «*pouvoir municipal*» como base de un proyecto de reforma de la organización administrativa del Antiguo Régimen, que fue retomado por la Asamblea Constituyente. Los municipios habían de tener competencia exclusiva en relación con aquellos asuntos que les fueran privativos, dejando para las instancias superiores los asuntos generales. De esta forma, argumentaba Turgot, el Rey, como cúspide de la pirámide administrativa, sólo había de tra-

²¹ Artículo L. 4132-1, que se remite a los artículos L. 336 y siguientes del Código Electoral.

²² Artículo L. 4133-1.

²³ Artículo L. 4133-4.

²⁴ WALINE, M., *Droit Administratif*, Sirey, París, 1963, p. 299.

²⁵ VEDEL, G., *Droit Administratif*, PUF, París, 1964, pp. 486 y 487.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La formación del régimen francés contemporáneo», en *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1998.

tar aquellos asuntos que eran de interés general del reino, evitando así que perdiese su tiempo y esfuerzo en asuntos de ámbito menor.

- La gestión de estos intereses autónomos está confiado a unos órganos que gozan de independencia respecto del poder central. Por ello, la descentralización se caracteriza por la inexistencia de una relación jerárquica entre el poder central y los entes descentralizados. Por ello, la elección de los miembros de las colectividades territoriales constituye una garantía de autonomía respecto del poder central, lo que permite a Vedel resaltar el carácter democrático de la descentralización en los siguientes términos: «*La décentralisation a une valeur démocratique puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants*»²⁷.

2.1.2. Concepto de libre administración

El citado concepto de «descentralización» introducido en el artículo 1 de la Constitución por la reciente reforma se encuentra estrechamente vinculado con el de «libre administración», recogido en el párrafo tercero del artículo 72 en los siguientes términos:

En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de los consejos elegidos (...).

Este principio ha sido perfilado por el juez constitucional francés en un doble sentido:

- Como regla de atribución legislativa, pues sólo al legislador le corresponde establecer las condiciones y los elementos del funcionamiento de las colectividades territoriales. Esta cuestión está estrechamente relacionada con la atribución competencial entre ley y reglamento que establece la Constitución de 1958.
- Como libertad fundamental reconocida en favor de las colectividades territoriales y que pueden ser garantizadas por medio de los oportunos recursos ante los tribunales administrativos. Esta libertad supone que las restricciones a la misma han de estar justificadas y ser proporcionales a los fines perseguidos, teniendo en cuenta la existencia de un mínimo indisponible de competencias y medios. El Consejo Constitucional se pronunció por primera vez en este sentido con la decisión 83-168, de 20 de enero de 1984.

Por lo tanto, el concepto de libre administración permite, de un lado, determinar los límites del ejercicio de control de la Administración del Estado sobre las colectividades territoriales (apartado 2.2), y, por otro lado, garan-

²⁷ VEDEL, G., *op. cit.*, p. 485: «la descentralización tiene un valor democrático puesto que consiste en gestionar el máximo número de asuntos por los propios interesados o por sus representantes».

tizar a las colectividades territoriales un mínimo de competencias (apartado 2.3) y de medios (apartado 2.4).

2.2. La libre administración en un Estado de organización descentralizada: la relación entre el Estado y las colectividades territoriales

La descentralización, unida a la libre administración de las colectividades territoriales, tiene su principal aplicación práctica en el control que ejerce el representante del Estado sobre las colectividades territoriales, que responde a los siguientes criterios:

- En primer lugar, el representante del Estado sigue velando «*por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes*», tal como recoge el último párrafo del actual artículo 72 de la Constitución.
- Sin embargo, el control ejercido por el representante del Estado es distinto del ejercido en virtud del principio de jerarquía que rige entre órganos desconcentrados de la Administración General.

La relación entre el Estado y las colectividades territoriales se articula en una serie de mecanismos, entre los que se encuentra, en primer lugar, el control de los actos de las colectividades territoriales (2.2.1) y, en segundo lugar, la denominada «tutela sobre las personas» (2.2.2).

2.2.1. El control de los actos de las colectividades territoriales

El control sobre los actos de las colectividades territoriales fue objeto de una modificación sustancial por las Leyes de 2 de marzo y de 22 de julio de 1982. Hasta entonces regía el sistema de tutela administrativa, en virtud del cual el prefecto estaba facultado para anular los actos administrativos emanados de las colectividades que fueran contrarios a la ley. Tras la reforma de 1982, la facultad del prefecto se limita a un examen de legalidad, pudiendo, en su caso, presentar ante la jurisdicción administrativa el oportuno recurso contencioso, correspondiendo al tribunal administrativo determinar la legalidad del acto, tras el oportuno procedimiento. La decisión del Consejo Constitucional 82-137, de 25 de febrero de 1982, declaró que la sustitución del sistema de tutela administrativa por el de control de legalidad no era contraria a la Constitución.

El control ejercido por el prefecto es además un control *a posteriori*. Hasta las Leyes de 1982, el control se ejercía *a priori*, de tal forma que un acto no podía ser ejecutivo si no contaba con el visto bueno del prefecto. Con las reformas de 1982, el acto de la colectividad territorial requiere, para ser ejecutivo, además de su publicación o notificación, la comunicación previa al prefecto. En efecto, la pretensión original del legislador de equipar los actos locales con los de la Administración Central, para las que sólo se exige la

comunicación o notificación, fue declarada contraria a la Constitución por la decisión 82-137 ya citada. La comunicación al prefecto es, pues, obligatoria, si bien quedan excluidos los actos que la colectividad territorial ejerza en nombre del Estado, los actos sometidos al derecho privado y los actos de gestión ordinaria de la colectividad²⁸.

Asimismo, es preciso aludir al debate acerca de la discrecionalidad del prefecto en el ejercicio de sus facultades de control, pues la decisión del Consejo Constitucional sobre la Ley de 1982 no fue lo suficientemente explícita al respecto. Las decisiones 93-335, de 21 de enero de 1994, y 96-373, de 9 de abril de 1996, confirmaron el carácter obligatorio del ejercicio del control por parte del prefecto, al tratarse de una función encomendada por la Constitución, por lo que no cabe ni un ejercicio discrecional de la misma, ni que dicha función pueda ser menoscabada por una norma de rango legal.

Finalmente, y para perfilar la forma en que se ejerce el control en el marco de la descentralización, la ley establece que, una vez interpuesto el recurso contencioso, la suspensión del acto recurrido no es automática, disponiendo el juez administrativo de un mes para la adopción de esta medida cautelar²⁹. La Ley de 29 de enero de 1993 contemplaba la suspensión automática por un período de tres meses de los actos locales recurridos en materia de urbanismo, mercados regulados y delegación de servicios públicos. La decisión del Consejo Constitucional 92-316, de 20 de enero de 1993, entendió que dicho plazo de suspensión automática era excesivo, y vulneraba el principio de libre administración recogido en la Constitución. Sin embargo, la vulneración del principio de libre administración era debida a una cuestión cuantitativa, tal como recordó la posterior decisión 94-358, de 26 de enero de 1995, relativa a la Ley de 4 de febrero de 1995 sobre ordenación del territorio, al entender conforme a la Constitución la suspensión automática por un mes cuando el prefecto interpone recurso en el plazo de 10 días a partir de la recepción del acto.

2.2.2. *Tutela sobre las personas*

A diferencia de la tutela sobre los actos, que ha desaparecido para ser sustituida por una facultad de control, lo que la doctrina francesa denomina «tutela sobre las personas» se ha mantenido. Así, el CGCT prevé la posibilidad de que el Gobierno, por decreto motivado del Consejo de Ministros, disuelva un consejo municipal, cuando éste se vea imposibilitado para ejercer sus funciones en condiciones normales³⁰. En caso de disolución definitiva, el

²⁸ Artículo L. 2131-1 a 2132-7 para las comunas; artículo L. 3131-1 a L. 3132-4 para los departamentos; y artículos L. 4141-1 a L. 4142-4 para las regiones.

²⁹ Artículo L. 2131-6 para las comunas; artículo L. 3132-2 para los departamentos; y artículo L. 4142-1 para las regiones.

³⁰ Artículo L. 2121-6. Este mismo artículo prevé que, en caso de urgencia, el prefecto está facultado para disolver provisionalmente un consejo municipal durante un período superior a un mes.

prefecto nombra una comisión gestora hasta la celebración de los comicios para elegir un nuevo consejo municipal, que habrán de realizarse en el plazo de dos meses. Por otra parte, el mandato de los alcaldes y de sus adjuntos, al tratarse de agentes del Estado, puede ser suspendido durante un máximo de un mes por orden del Ministro del Interior y puede incluso llegar a ser revocado por decreto del Consejo de Ministros³¹.

Respecto de la disolución de los consejos generales y regionales, la tutela se ejerce en términos muy similares a los descritos en relación con las comunas, añadiéndose, la obligatoriedad de comunicar la disolución al Parlamento³². El presidente del consejo disuelto, ya sea regional o general, sigue, hasta la celebración de los comicios, a cargo de la gestión de la administración ordinaria de la colectividad, si bien todos sus actos quedarían sometidos a la tutela previa del representante del Estado³³. Por el contrario, los presidentes, a diferencia de los alcaldes, al no ejercer, función alguna en nombre del Estado, no pueden ser suspendidos o revocados en sus mandatos por el Gobierno.

2.2.3. *Control presupuestario*

Finalmente, el control presupuestario es ejercido en la actualidad por las Cámaras de Cuentas Regionales, dependientes del Tribunal de Cuentas, en sustitución de la tutela financiera ejercida por la Administración General hasta la Ley de 2 de marzo de 1982.

2.3. **La atribución de competencias a las colectividades territoriales**

Una de las condiciones de la descentralización es el reconocimiento de un interés general de ámbito más reducido que el del Estado. Así, el sistema de atribución competencial se basa en el «interés local», por lo que las competencias se atribuyen de acuerdo con una cláusula general, que procede históricamente de la idea de *pouvoir municipal* enunciada por Turgot y en virtud de la cual las colectividades territoriales poseen las competencias sobre los asuntos propios que les afecten. Este interés local sirve además para diferenciar las colectividades territoriales de otro tipo de persona jurídica pública —los establecimientos públicos— que son creados para una finalidad concreta y definida de acuerdo con el principio de especialidad.

La cláusula general de competencia se encuentra recogida en los artículos L. 2121-29, L. 3211-1 y L. 4221-1 para las comunas, los departamentos y

³¹ Artículo L. 2122-16.

³² Artículo L. 3121-5 para los consejos generales y artículo L. 4132-3 para los consejos regionales.

³³ Artículo L. 3121-6 para los consejos generales y artículo L. 4132-4 para los consejos regionales.

las regiones respectivamente. El artículo L. 4221-1 añade que los consejos regionales tienen competencia para el «desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región, en la ordenación del territorio y en la salvaguardia de su identidad». Esta norma dio lugar a un debate doctrinal sobre si se trataba de una cláusula específica de atribución competencial, siendo finalmente descartado, debido a la amplitud con la que se habían definido las competencias del consejo que, en la práctica, equivalían a una atribución de carácter general.

La descentralización iniciada en 1982 hizo necesario un sistema más preciso de delimitación competencial, e incluso el establecimiento de competencias compartidas entre diversos niveles de colectividades territoriales. Las Leyes de 1983, completadas por las de 1985 y 1986, establecieron los criterios de repartición de competencias entre las distintas colectividades territoriales y el Estado que la doctrina resume de la siguiente forma: a la región le corresponde las competencia en materia de desarrollo económico, los departamentos se constituyen en la colectividad de gestión por antonomasia, donde se realiza la gestión de los servicios públicos y las actuaciones en materia de acción social. Finalmente, el ámbito comunal queda reservado para la llamada administración «de proximidad», al mantener un contacto más directo con el ciudadano ³⁴.

La reforma de 2003 constitucionalizó el principio de subsidiariedad que, recogido en el artículo 72 de la Constitución, establece que «*las entidades territoriales podrán decidir sobre el conjunto de las competencias que mejor pueden ejercerse a sus respectivos niveles*». Con el fin de desarrollar este mandato constitucional, el legislador aprobó la Ley 2004-809, de 13 de agosto de 2003, sobre las libertades y responsabilidades locales, que regula una nueva transferencia competencial que completa la realizada en los años ochenta y que afecta a las materias de desarrollo económico, turismo, formación profesional, infraestructuras, fondos estructurales, protección del medio ambiente, acción social, salud, educación, cultura y deportes, al tiempo que prevé una serie de normas para la transferencia de recursos.

En cualquier caso, las competencias atribuidas se han limitado siempre a competencias de gestión o de ejecución. En efecto, de acuerdo con el principio de soberanía nacional, no cabe atribuir capacidad normativa a entes infraestatales. Este principio rector ha sido interpretado tradicionalmente en el sentido de reconocer la competencia legislativa exclusiva del Parlamento. Si bien sigue manteniéndose este radical rechazo al reconocimiento de la capacidad legislativa de las colectividades territoriales, las propias leyes les han reconocido capacidad normativa reglamentaria. Por ello, la reforma constitucional de 2003, al establecer que «*las colectividades disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias*», es menos novedoso de lo que en teoría podría parecer, pues reconoce una práctica administrativa aceptada, aun cuando carecía de base constitucional alguna.

³⁴ VERPEAUX, M., *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2002, pp. 104 y siguientes.

La reforma de 2003 introduce además en el ámbito local el mecanismo de las leyes experimentales. El nuevo artículo 37-1 de la Constitución reconoce expresamente, con carácter general, que *«la ley y el reglamento pueden contener disposiciones de carácter experimental para una duración y un fin determinados»*. De esta forma, en el ámbito local, el nuevo párrafo 4 del artículo 72 establece que:

en las condiciones previstas por la ley orgánica, y salvo que se trate de las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado por la Constitución, las entidades territoriales o agrupaciones podrán, cuando esté previsto por la ley o por el reglamento, derogar, a título experimental y para una duración y fin limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias.

La Ley Orgánica 2003-704, de 1 de agosto, sobre experimentación por la colectividades territoriales, establece el régimen jurídico de este mecanismo, en virtud del cual las colectividades territoriales incluidas en el ámbito de aplicación de la ley o del decreto experimental están facultadas para solicitar al Gobierno la derogación de las normas legales o reglamentarias objeto de experimentación. Esta derogación es provisional, no pudiendo exceder de cinco años. Al finalizar este plazo, se procede a la evaluación de las consecuencias y resultados de la aplicación de la norma para, en su caso, aprobar una norma con carácter general e indefinido.

Este sistema permite, por lo tanto, a las colectividades territoriales incidir en la aplicación de las normas relativas al ejercicio de sus competencias, si bien en el marco de una experimentación cuyos límites temporales y materiales son fijados por el Parlamento o el Gobierno. Por otro lado, la experimentación afecta al principio de igualdad de los ciudadanos, al suponer la aplicación de normas diferentes en distintas partes del territorio. Por ello, la provisionalidad de las normas experimentales constituye una garantía de que la igualdad, valor esencial en la organización de la administración territorial, no será vulnerada de forma permanente.

De hecho, y a pesar del concepto clásico de ley general y abstracta, la experimentación no es un mecanismo nuevo en Francia, pues ha sido empleada a partir de los años setenta con cierta frecuencia. Así, las regiones tuvieron, en un primer momento, carácter experimental. La experimentación fue reconocida por primera vez en el ámbito local por Ley 2002-92, de 22 de enero de 2002, en favor de la Asamblea de Córcega, a la que se reconocía la facultad de solicitar al Gobierno que instara al Legislador a derogar aquellas normas legales que la Asamblea estimara que no se adecuaban a las especificidades de la isla en el ámbito de la competencia de las colectividades territoriales. Si bien el propio Legislador había establecido un gran número de cautelas en la regulación de esta forma de experimentación, el Consejo Constitucional, en su decisión 2001-454, de 17 de enero de 2002, entendió que la norma era inconstitucional por vulnerar el principio de soberanía nacional, en virtud del cual la competencia legislativa sólo corresponde a los representantes de la Nación, y en ningún caso a los de las colectividades terri-

toriales. Con la finalidad de subsanar la carencia de base constitucional, y así salvar las objeciones del juez constitucional, la reforma de 2003 introdujo en el texto constitucional la experimentación de carácter local.

2.4. Medios personales y financieros

Respecto de los medios personales, la Ley de 13 de julio de 1983 regula tres tipos de funcionarios: los funcionarios del Estado, los funcionarios de las colectividades territoriales y los funcionarios de los establecimientos hospitalarios. La Ley de 26 de febrero de 1984 regula el estatuto de la función pública territorial que, a tenor de la decisión del Consejo Constitucional 83-168, es definida como elemento esencial del principio de libre administración de las colectividades. El funcionariado territorial es único para todas las colectividades territoriales y los establecimientos públicos dependientes, agrupando en 2002 a más de 1.600.000 personas, lo que equivale a cerca del 6 por 100 de la población activa francesa. La Ley de 1984 establece el principio de acceso por oposición a la función pública territorial, así como el sistema de carrera, elementos que hasta entonces eran propios de la función pública estatal.

El régimen de la hacienda local y de los impuestos de naturaleza local es regulado por ley, si bien las colectividades locales pueden fijar el tipo, de acuerdo con lo establecido en la propia ley reguladora. La recaudación corresponde al Estado con el fin de garantizar el principio de igualdad entre todas las colectividades territoriales.

La reforma constitucional de 2003 establece las bases del principio de suficiencia financiera de las entidades locales mediante la inclusión de un extenso artículo 72.2 que reza de la siguiente forma:

Las entidades territoriales se benefician de los recursos de que pueden disponer libremente, en las condiciones establecidas por ley.

Las entidades pueden recibir la totalidad o parte del producto de los impuestos de cualquier naturaleza. Están autorizadas por ley a fijar la base imponible y el tipo, dentro de los límites determinados por la ley.

Las recaudaciones fiscales y los otros recursos propios de las entidades locales representan, para cada categoría de entidad, una parte integrante del conjunto de recursos. La ley orgánica establece las condiciones en las cuales se aplica esta regla.

Toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalente 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.

La ley prevé dispositivos de distribución equitativa destinados a favorecer la igualdad entre las entidades territoriales.

En realidad, la norma ahora constitucionalizada había sido prevista, en términos similares, por las leyes de descentralización de 1982 y 1983. El princi-

pio de suficiencia financiera garantiza la libre administración, como afirma la decisión del Consejo Constitucional 2000-432, de 12 de julio de 2000, al tiempo que la igualdad entre las entidades territoriales está garantizada mediante procedimientos de distribución equitativa que habrán de ser previstos por ley. Por otro lado, la Constitución también prevé la atribución de recursos como consecuencia de la creación o ampliación de competencias o tras la transferencia de competencias del Estado a las entidades.

Sin embargo, los medios financieros constituyen, de acuerdo con la doctrina, el talón de Aquiles de la descentralización. En la actualidad, el 40 por 100 de los recursos financieros locales proceden de los impuestos sobre bienes inmuebles y de actividades económicas. Las contribuciones procedentes del Estado constituyen el 20 por 100 de los ingresos. El resto está compuesto por, entre otros, préstamos, fondos estructurales y rentas procedentes del patrimonio municipal.

2.5. Cooperación entre colectividades territoriales

El gran número de comunas, la inadecuación de los medios financieros puestos a su disposición para el cumplimiento de sus competencias, así como la exigencia de la igualdad entre colectividades territoriales y la racionalidad uniformizadora heredada de la Revolución francesa han hecho necesario la búsqueda de fórmulas de cooperación interterritorial. El artículo L. 5111-1 CGCT sienta el principio de la libertad de colaboración entre colectividades territoriales al reconocer la facultad de las colectividades de asociarse para el ejercicio de sus competencias mediante la creación de organismos públicos de cooperación, así como mediante la conclusión de convenios por los cuales una colectividad cede a otra servicios y medios para facilitar el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas.

Así, el Código General recoge las siguientes fórmulas de cooperación:

- Los sindicatos mixtos, única forma prevista de cooperación vertical, en la que participan colectividades territoriales de distintos niveles. Estos sindicatos conforman, desde su regulación por la Ley de 31 de diciembre de 1974, establecimientos públicos con vocación múltiple;
- La cooperación interdepartamental, regulados por Ley de 6 de febrero de 1992, que establece que las instituciones u organismos interdepartamentales agrupan a varios consejos generales, aunque no sean limítrofes entre sí;
- La cooperación interregional, regulada por Ley de 4 de febrero de 1995, que reconoce la figura de las «ententes» interregionales, como establecimientos públicos creados por decreto en Consejo de Estado, de conformidad con los consejos regionales participantes, y tras haber oído a los consejos económicos y sociales de las regiones afectadas. Una misma región puede adherirse a varias «ententes».

Sin embargo, el meollo de la cuestión se encuentra en la cooperación intercomunal, puesto que son estas colectividades territoriales, por su gran número y su reducida población, las que están más necesitadas de mecanismos de cooperación. La Ley de 12 de julio de 1999, denominada ley «Chevenement» por el nombre del ministro que la impulsó, recogió las siguientes fórmulas de cooperación:

- Los sindicatos comunales, que constituyen las fórmulas más sencillas de cooperación, al tratarse de establecimientos públicos que son creados para prestar uno o varios servicios públicos³⁵. Estos establecimientos son gestionados por representantes de las comunas participantes, reunidos en comités³⁶. Sus competencias son determinadas de común acuerdo por las comunas y quedan recogidas en el acuerdo prefectural de creación;
- Las comunidades, que constituyen la novedad de la Ley de 1999. Éstas pueden ser comunidades de aglomeración, que han de agrupar al menos a 500.000 habitantes, comunidades urbanas, que han de agrupar a 50.000 habitantes como mínimo, o comunidades de comunas, que no tienen número mínimo de población y que, a diferencia de los otros dos tipos de comunidades, pueden ser creadas por duración limitada. Las comunidades se diferencian de otras formas de cooperación por su objeto, pues conforman *«un espacio de solidaridad, con la finalidad de elaborar un proyecto común de desarrollo urbano y de ordenación del territorio»*³⁷. La integración, por otra parte, se trata de alcanzar mediante el establecimiento de unas condiciones fiscales iguales para toda la comunidad, especialmente mediante el establecimiento de un mismo impuesto de actividades económicas. Las comunidades son mecanismos de cooperación de proyecto o de integración —no de servicios— que comprenden una serie de competencias comunes. Al igual que los sindicatos, tienen la forma jurídica de establecimientos públicos y están regidos por un órgano deliberante compuesto por miembros de los consejos municipales afectados³⁸. Al tratarse de establecimientos públicos y no de colectividades territoriales, los miembros de sus órganos representativos no pueden ser elegidos por sufragio directo, sino por los consejos municipales. Por otra parte, el prefecto posee la facultad discrecional de crear las comunidades, tras obtener la aprobación de los dos tercios de los consejos municipales que representen a la mitad de la población afectada, o de la mitad de los consejos municipales que representen las dos terceras partes de la población³⁹.

³⁵ Artículo L. 5212-1.

³⁶ Artículo L. 5212-7.

³⁷ Artículos L. 5214-1, 5215-1 y 5216-1.

³⁸ Artículo L. 5211-6.

³⁹ Artículo L. 5211-5.

La reforma constitucional de 2003 recoge fórmulas de cooperación entre colectividades en el párrafo 5 del artículo 72, que establece lo siguiente:

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.

El constituyente introduce así una nueva figura, la de la colectividad territorial «jefe de fila», que va a permitir la regulación de nuevas fórmulas de cooperación entre colectividades territoriales.

III. LAS COLECTIVIDADES DEROGATORIAS

La uniformidad de las colectividades territoriales, en tanto que garantía del principio de igualdad, ha sido una constante de la organización administrativa francesa surgida de la Revolución. Sin embargo, dicha homogeneidad conoce determinadas excepciones, que constituyen las colectividades denominadas «derogatorias» por no serles de aplicación, o sólo en parte, las normas de derecho común aplicables al resto de colectividades.

3.1. Las grandes ciudades: París, Marsella y Lyon

La Ley de 31 de diciembre de 1982 regula el régimen de las tres grandes ciudades francesas que se diferencian del resto de comunas por la organización desconcentrada de la administración local mediante los consejos de *arrondissement* y los alcaldes de *arrondissement*. Tal como recordó el Consejo Constitucional en su decisión 82-149, de 28 de diciembre de 1982, los *arrondissement* son órganos desconcentrados de las comunas y no colectividades territoriales, pues carecen de personalidad jurídica pública y de patrimonio diferenciado del de la comuna en la que se integran.

3.2. La comuna y el departamento de París

Además del régimen de desconcentración administrativa, París tiene la singularidad de ser al mismo tiempo comuna y departamento ⁴⁰, por lo que las competencias correspondientes a ambos niveles administrativos son gestionadas por órganos comunes. El Consejo de París es elegido como un consejo municipal. El alcalde acumula también las funciones de presidente del

⁴⁰ Artículo L. 3411-1.

ejecutivo departamental, y se diferencia del resto de alcaldes por carecer de competencias en materia de seguridad ⁴¹, al corresponder éstas al prefecto de policía de París.

3.3. Córcega

Córcega presenta una situación más compleja que las anteriores. Integrada a Francia desde 1768, la isla se ha configurado siempre como parte integrante de la nación francesa, primero como departamento único y luego, por Ley de 15 de mayo de 1975, dividida en dos departamentos. Las Leyes de 2 de marzo y de 30 de julio de 1982 sobre el estatuto particular de Córcega establecieron una colectividad territorial de carácter regional con un órgano deliberativo, la Asamblea de Córcega, cuyos miembros eran elegidos por sufragio directo. Con la generalización de las regiones en todo el territorio metropolitano, la situación de la isla se homogenizó con el resto de regiones de Francia.

Sin embargo, como respuesta la persistencia de reivindicaciones nacionalistas, la Asamblea Nacional promulgó la Ley 91-428, de 13 de mayo de 1991, sobre el Estatuto Particular de Córcega. Con ocasión de dicha norma, el Consejo Constitucional, en su decisión 91-290, de 9 de mayo de 1991, declaró contraria a la Constitución la mención de un «pueblo corso integrado en el pueblo francés», pero autorizó la creación, en Francia metropolitana, de colectividades territoriales con estatuto particular.

En la actualidad, la colectividad territorial corsa, que sustituye a la anterior región corsa, está regulada por Ley 2002-92, de 22 de enero. La colectividad cuenta con un órgano deliberativo, la Asamblea de Córcega, y de un consejo ejecutivo elegido por y entre los miembros de la Asamblea, ante la que responde. El consejo ejecutivo cuenta con un presidente y ocho consejeros. En cuanto a las competencias de la Asamblea, la ley le reconoce facultades reglamentarias en el marco de las competencias que le han sido atribuidas ⁴². Por otra parte, la ley también reconoce a la Asamblea la posibilidad de presentar propuestas tendentes a modificar o a adaptar las disposiciones reglamentarias sobre las competencias, la organización y el funcionamiento del conjunto de las colectividades territoriales corsas, así como sobre todas aquellas disposiciones reglamentarias relativas al desarrollo económico, social y cultural de la isla ⁴³. Por otra parte, la Ley de 2002 también prevé un nuevo órgano: la conferencia de coordinación de las colectividades territoriales de Córcega, compuesta por el presidente del consejo ejecutivo, el presidente de la Asamblea y los presidentes de los Consejos Generales de los dos departamentos corsos. Sus reuniones, a las que también pueden participar los alcaldes, tienen como finalidad intercambiar información, debatir cuestiones de

⁴¹ Artículo L. 2512-13.

⁴² Artículo L. 4422-16-II.

⁴³ Artículo L. 4422-16-I.

interés común y coordinar el ejercicio de las competencias de las distintas colectividades territoriales ⁴⁴.

La reforma constitucional de 2003 reconoció la posibilidad de creación de colectividades con estatuto particular en Francia metropolitana. Por Ley 2003-486, de 10 de junio de 2003, se sometió a consulta popular la posibilidad de crear una colectividad única que sustituyera a la actual colectividad territorial corsa y a los dos departamentos corsos. La nueva colectividad única sería administrada por una asamblea deliberativa —la Asamblea de Córcega— y por un consejo ejecutivo elegido por la Asamblea. El entramado institucional de la colectividad única asumiría las competencias de la actual colectividad territorial de Córcega y las de los dos departamentos. Por otro lado, la colectividad única tendría una estructura desconcentrada en dos subdivisiones administrativas, que contarían cada una con una asamblea deliberante cuyos límites corresponderían con los de los actuales departamentos. Dichas subdivisiones carecerían de personalidad jurídica propia. La propuesta de reforma, sometida a consulta de la población de la isla el 6 de julio de 2003, fue rechazada por el 50,99 por 100 de los votantes, con una tasa de participación del 60,83 por 100 del electorado.

3.4. Ultramar

Los territorios de ultramar de la República han gozado, incluso en la redacción original de la Constitución de 1958, de un régimen específico y diferenciado que fue objeto de una primera reforma en 1992. Sin embargo, hay que esperar a la reforma constitucional de 2003 para encontrar en el texto constitucional una más profunda racionalización del régimen de las regiones ultraperiféricas, al tiempo que se mantienen y desarrollan los estatutos «a la carta», modulados en función de las especificidades de cada uno de los territorios.

El Derecho Comunitario proporciona una primera diferenciación entre territorios. Así, el Tratado Constitutivo la Comunidad Europea distingue entre regiones ultraperiféricas y territorios de ultramar. Las primeras forman parte de la Comunidad, y se les aplica plenamente el Tratado, sin perjuicio de la posibilidad de adoptar medidas específicas que tengan en cuenta su *«situación estructural social y económica (...) caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima diversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo»* ⁴⁵. Por el contrario, los territorios de ultramar forman parte de un Estado miembro, pero no están integrados en la Comunidad, y, por lo tanto no se les aplica el Derecho Comunitario en su integridad. El Tratado constitutivo, en su Parte Cuarta, establece para estos territorios de ultramar un régimen de asociación con la Comunidad.

⁴⁴ Artículo L. 4421-3.

⁴⁵ Artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

A la primera categoría pertenecen los departamentos franceses de ultramar, Guadalupe, Martinica, Guyana y la Reunión, mientras que los territorios en régimen de asociación con la Comunidad Europea son la Nueva Caledonia, la Polinesia francesa, las Tierras Australes y Antárticas Francesas, las islas de Wallis y Futuna, Mayotte y San Pedro y Miquelón ⁴⁶.

La Constitución, tras su reforma de 2003, establece una serie de principios comunes aplicables a todos los territorios. En primer lugar, en el primer párrafo del artículo 72-3, reconoce expresamente «*a las poblaciones de Ultramar dentro del pueblo francés, compartiendo un ideal común de libertad, igualdad y fraternidad*». El segundo principio común está recogido en el artículo 72-4, que garantiza que cualquier cambio de estatus de estos territorios habrá de contar con la aprobación de la población afectada.

A tenor de lo establecido en la reforma constitucional, se pueden distinguir las siguientes categorías de territorios:

3.4.1. *Los Departamentos y Regiones de Ultramar (DOM-ROM, en sus siglas en francés)*

Las Regiones de Ultramar (ROM), a diferencia de las regiones metropolitanas, comprenden un único departamento (DOM), por lo que los dos tipos de colectividades territoriales comparten el mismo territorio. El carácter ultraperiférico del territorio se manifiesta en unas competencias más amplias, así como en la existencia de un órgano específico, el consejo de la cultura, la educación y el medio ambiente, de carácter consultivo.

Estos territorios se diferencian del resto de ultramar por serles de aplicación el principio de asimilación legislativa, en virtud del cual las leyes y reglamentos de la República son aplicables de pleno derecho en estos territorios. La Constitución establece, por otra parte, la posibilidad de que puedan ser objeto de «*adaptaciones debidas a las características y obligaciones particulares de estas entidades*», que pueden ser acordadas por las propias regiones o departamentos en aquellos asuntos donde se ejercen sus competencias o en los supuestos en que están facultadas por la ley.

Por otra parte, el párrafo tercero del artículo 73 reconoce una capacidad normativa a estas colectividades en los siguientes términos:

Para tener en cuenta sus particularidades, las entidades regidas por este artículo pueden ser facultadas por ley para que ellas mismas establezcan las reglas aplicables sobre su territorio, en un número limitado de materias que pueden pertenecer al ámbito legal.

El párrafo cuarto del artículo 73 enumera las materias que no pueden ser reguladas por la ROM, e incluyen «*la nacionalidad, derechos cívicos, garantías de*

⁴⁶ Las islas Canarias están incluidas como territorio ultraperiférico de la Comunidad. España carece de territorios de ultramar en el sentido comunitario.

libertades públicas, estado y capacidad de las personas, organización de la justicia, derecho penal, política exterior, defensa, seguridad y orden público, moneda, crédito y cambios, así como el derecho electoral». Las materias excluidas pueden ser completadas por ley orgánica.

Finalmente, el último párrafo del artículo 73 prevé la posibilidad de crear por ley una entidad que sustituya a un departamento y a una región de Ultramar, o crear una única asamblea deliberante para estas dos entidades, siempre y cuando esta modificación cuente con el consentimiento previo de los electores inscritos en las entidades afectadas. Esta posibilidad había sido negada por el Consejo Constitucional en su decisión 82-147, de 2 de diciembre de 1982, al carecer, hasta la reforma de 2003, de base constitucional.

En la actualidad, constituyen Departamentos y Regiones de Ultramar, creados todos ellos por la ley 46-451, de 19 de marzo 1946, Guadalupe, Guyana y Martinica en el Caribe y La Reunión en el Océano Índico. La Reunión se diferencia de las demás por carecer de competencia normativa, al haber sido expresamente excluida por la Constitución.

3.4.2. *Las entidades ultramarinas*

Las entidades ultramarinas constituyen una nueva figura introducida por la reforma de 2003 en las que no rige el principio de asimilación legislativa. Cada entidad se rige por un estatuto regulado por ley orgánica, aprobada previo dictamen de la asamblea deliberante afectada, que ha de establecer:

- Las condiciones en que son aplicables las leyes y reglamentos de la República;
- Las competencias de la entidad;
- Las reglas de organización y de funcionamiento de las instituciones; y
- Las condiciones según las cuales sus instituciones son consultadas sobre los proyectos y proposiciones de ley y los proyectos de ordenanza o de decreto que incluyan disposiciones particulares a la entidad, así como sobre la ratificación o aprobación de compromisos internacionales concertados en materias que sean de su competencia.

Por otra parte, la Constitución establece la posibilidad de que la ley orgánica en cuestión regule otra serie de cuestiones relativas al control jurisdiccional específico ejercido por el Consejo de Estado, la facultad de la asamblea deliberante de modificar las leyes aplicadas en el ámbito de competencia de la entidad y la participación de la entidad en el ejercicio de las competencias del Estado.

Las entidades ultramarinas son las siguientes:

- *La Polinesia francesa*, que ha sido el único territorio que ha hecho uso, hasta la fecha, del régimen previsto en el artículo 74 de la Constitución. Su régimen jurídico queda regulado por la Ley Orgánica 2004-192, de 27 de febrero de 2004, por la que se establece el estatuto de

autonomía para la Polinesia francesa, y en la Ley 2004-193, de la misma fecha, que completa el estatuto de autonomía. Las instituciones del territorio son el presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, el gobierno, la asamblea y el consejo económico y social. La asamblea está facultada para, en el ámbito de sus competencias, adoptar actos denominados «leyes del país» con rango de ley. El representante del Estado es el Comisario de la República.

- *Mayotte*, cuyo régimen está regulado por Ley 2001-616, de 11 de julio de 2001. Se trata de la única isla del archipiélago de las Comores que decidió no independizarse de Francia. La Ley de 2001 establece para la isla un régimen de «colectividad departamental» con un presidente de consejo general que asumió plenas competencias ejecutivas en 2004, estando previsto que para 2007 los actos de la colectividad territorial sean ejecutivos en los mismos términos que los de un departamento metropolitano.
- *San Pedro y Miquelón*, cuyo estatuto fue regulado por Ley 85-595, de 11 de junio de 1985. Se trata de un archipiélago situado a lo largo de la costa atlántica canadiense. La Ley de 1985 lo configura como un territorio *sui generis*, tras una largo periplo que ha hecho de este territorio primero un Territorio de Ultramar (TOM), por Ley de 9 de mayo de 1946, y luego un Departamento de Ultramar (DOM) por Ley de 19 de julio de 1976. El cambio de régimen se produjo con la finalidad principal de evitar la aplicación del Derecho comunitario en el territorio. Conforman las instituciones del archipiélago un consejo general elegido de igual forma que los consejos generales departamentales y un presidente del consejo general como órgano ejecutivo. El representante del Estado es nombrado por el Consejo de Ministros y tiene rango de prefecto.
- *Wallis y Futuna*, que se rige por la Ley 61-814, de 29 de julio de 1961. Este territorio goza de una organización peculiar, que comprende un administrador superior, representante de la República que asume las funciones ejecutivas, asistido por un órgano consultivo de 6 miembros, 3 de los cuales son jefes tradicionales y los otros 3 son nombrados por el administrador. El órgano deliberativo, compuesto de consejeros elegidos por sufragio universal, se denomina asamblea territorial.

3.4.3. Las Tierras Australes y Antárticas Francesas (TAAF)

Las TAAF carecen de población permanente y su autonomía administrativa y financiera fue conferida por Ley 55-1052, de 6 de agosto de 1955. El territorio está bajo la autoridad de un administrador superior, asistido de un consejo consultivo de 7 miembros.

3.4.4. Nueva Caledonia

Los acuerdos de Numea de 5 de mayo de 1998 pusieron fin a unos graves enfrentamientos entre la población de origen francés y la población indígena (*kanaks*). Dichos acuerdos preveían un régimen de autonomía muy amplio que se materializó en la Ley Orgánica 99-209 y en la Ley 99-210, ambas de 19 de marzo de 1999, y tienen su fundamento constitucional en el título XIII de la Constitución, que fue previamente reformada. De acuerdo con las citadas normas, Nueva Caledonia se divide en tres provincias y éstas en comunas, que gozan todas ellas del carácter de colectividades territoriales de la República. Las provincias poseen una asamblea deliberativa provincial y un órgano ejecutivo, el presidente de la asamblea de la provincia.

Las instituciones de Nueva Caledonia son el congreso, elegido por sufragio directo; el gobierno, elegido por el congreso y responsable ante él; el senado tradicional, con funciones consultivas, compuesto de 16 miembros elegidos por los consejos tradicionales; el consejo económico y social; y los consejos tradicionales consultivos. El representante del Estado es el Alto Comisario de la República. El estatuto de Nueva Caledonia posee ciertos elementos, además de los institucionales, que determinan su singularidad respecto del resto de territorios de ultramar:

El congreso posee competencia legislativa, pues aprueba las «leyes del país» en el ámbito de su competencia. Esta capacidad es hoy menos novedosa que en 1999, pues, como hemos visto, la Polinesia francesa también goza de esta facultad desde 2004.

El artículo 4 de la Ley Orgánica prevé una «ciudadanía de Nueva Caledonia» para las personas de nacionalidad francesa que reúnan una serie de requisitos.

El título IX de la Ley Orgánica prevé una consulta popular sobre el acceso del territorio a la plena soberanía que habrá de desarrollarse a lo largo de la legislatura del Congreso que se inicia en 2014.

IV. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, hemos visto cómo, basada en los principios de igualdad y de soberanía nacional, la República indivisible posee una organización descentralizada en colectividades territoriales, homogéneas y generalizables a todo el territorio: las comunas, los departamentos y las regiones. Estas colectividades se fundamentan en la idea de un interés general de carácter local, así como en el carácter democrático de sus instituciones.

Este modelo de organización territorial sirvió de referencia para el resto de Europa durante el siglo XIX y parte del siglo XX. Sin embargo, en la actualidad, Francia es el único gran país europeo que no ha conocido un proceso de regionalización profunda. Así, Italia, el Reino Unido o España, que poseen territorios y poblaciones de dimensiones similares, han llevado a cabo una descentralización no sólo administrativa sino también legislativa. En efecto, y

a pesar de la vinculación entre descentralización y democracia, observada por Tocqueville al analizar la realidad de la otra gran Nación surgida de la Revolución ilustrada, los Estados Unidos, o por los administrativistas clásicos como Houriou o Vedel, la organización territorial francesa se ha mantenido fiel a los principios revolucionarios de soberanía nacional y de igualdad que impide que la ley emane de otra instancia que no sea la que representa al conjunto de la Nación, pues ello garantiza que los ciudadanos sean iguales en derechos y obligaciones, cualquiera que sea el territorio donde se encuentren.

V. BIBLIOGRAFÍA

- VVAA, *L'outre-mer*, 113, Pouvoirs, Seuil, 2005.
- BON, P., *Las recientes reformas territoriales francesas*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- BRISSON, J.-F., «La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée», en *Revue du Droit Public*, núm.1, París, 2003.
- «Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales», en *AJDA Hebdo*, 11/2003, 24 de marzo de 2003.
- BROSSET, E., «L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République», en *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 60, octubre de 2004, París.
- CROUZATIER-DURAND, F., «Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)», en *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 56, octubre de 2003, París.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1998.
- GESLOT, C., «La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel», en *Revue du Droit Public*, núm. 3, mayo-junio de 2003, París.
- JORDA, J., «Les collectivités d'outre-mer et la révision de la Constitution», en *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 56, octubre de 2003, París.
- MOREAU, J., «La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, caractères généraux de la loi», en *La Semaine Juridique*, núm. 4, 26 enero 2005, París.
- PICQ, J., *Histoire et Droit des États*, Presses de Sciences Po, París, 2005.
- DE TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique*, GF-Flammarion, París, 1981.
- VEDEL, G., *Droit Administratif*, PUF, París, 1964.
- VERPEAUX, M., *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2002.
- WALINE, M., *Droit Administratif*, Sirey, París, 1963.
- ZILLER, *Administrations comparées*, Montchrétien, París, 1993.