

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN FRANCIA: ALCANCE DE LAS REFORMAS DE 2010*

Katia Blairon**

Sumario

Introducción

1. Las falsas apariencias de la reforma institucional
 - 1.1. La nueva receta del «milhojas» territorial
 - 1.2. La creación de un electo común para dos colectividades: el consejero territorial
2. La reforma material engañosa
 - 2.1. La reorganización de las competencias de las colectividades
 - 2.2. Muerte y resurrección de las financiaciones cruzadas
 - 2.3. Las peculiaridades del derecho especial de las colectividades territoriales
3. Conclusión

Bibliografía

* La autora agradece al profesor Juan José Ruiz Ruiz su ayuda en la traducción.

** Katia Blairon, *maître de conférences*, HDR (*Habilitation à Diriger des Recherches*) de derecho público, Universitat de Lorraine, Katia.Blairon@univ-nancy2.fr
Artículo recibido el 24.08.2011. Evaluación ciega: 10.10.2011 y 17.10.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 19.10.2011.

Introducción

La descentralización o la transferencia de competencias a colectividades infraestatales en Francia es un proceso gradual cuya progresión ha sido plasmada en varios «actos». El primero se estableció en 1982-1983 con las primeras leyes Defferre. Este «acto I» de la descentralización ha sido seguido más tarde por el segundo, constituido por varias leyes, incluida la principal: la Ley constitucional 2003-276, del 28 de marzo, relativa a la organización descentralizada de la República.¹ Para su aplicación, se adoptaron otras leyes,² en particular la Ley orgánica 2004-758, del 29 de julio, relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales. Sin embargo, este conjunto normativo no es suficiente para «tomar nota» del estado de la descentralización francesa. Al contrario, otra reforma del derecho de las colectividades francesas se anunciaba cuatro años después,³ debido al coste excesivo de estas últimas para las empresas, principalmente, y para los hogares de manera accesoria. En el punto de mira se encontraban el impuesto sobre actividades económicas (*taxe professionnelle*) y lo que se llama comúnmente el «milhojas» territorial. Este último designa la superposición creciente de las colectividades territoriales francesas,⁴ para subrayar, sobre todo, el número excesivo y por tanto inútil de las colectividades.

Sin embargo, aunque las intenciones de reformas fueron efectivas, las críticas que denunciaban el regreso del Estado o la escritura de un auténtico «acto I» de la recentralización no han faltado.⁵ El método escogido para reformar ha contribuido posiblemente a esta impresión. Las grandes líneas de la

1. La última reforma constitucional tuvo lugar el 23 de julio de 2008 (Ley 2008-724 constitucional, del 23 de julio, de modernización de las instituciones de la V República): tenía por objeto reforzar los poderes del Parlamento y se apoyaba además en los derechos de los justiciables (instauración de la cuestión prioritaria de constitucionalidad y del defensor de los derechos).

2. Ley orgánica 2003-704, de 1 de agosto, relativa a la experimentación por las colectividades territoriales; Ley orgánica 2003-705, de 1 de agosto, relativa al referéndum local; Ley orgánica 2004-758 de 29 de julio, adoptada en aplicación del artículo 72.2 de la Constitución relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales; Ley 2004-809, de 13 de agosto, relativa a las libertades y las responsabilidades locales.

3. En un discurso del presidente de la República del 25 de septiembre de 2008.

4. Los «sedimentos sucesivos» del derecho de las colectividades territoriales «acumulados según las épocas» (Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par E. Balladur, *Il est temps de décider, rapport au président de la République*, Fayard, Documentation française, 2009, p. 5).

5. Verpeaux M., « Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 », AJDA, 2011, p. 74 y ss.

reforma no han venido directamente del Parlamento, donde una de sus cámaras —el Senado— se considera que representa a las colectividades territoriales.⁶ En su lugar se ha preferido el nombramiento presidencial de un Comité de reflexión presidido por Edouard Balladur,⁷ pero que no ha impedido, sino todo lo contrario, iniciativas parlamentarias.

La Ley 2010-1563, del 16 de diciembre, de reforma de las colectividades territoriales es el resultado de un maratón legislativo, finalizado ante el Consejo constitucional, instado a pronunciarse sobre el texto el 22 de noviembre de 2010, que no ha censurado nada más que una disposición de un total de 90.⁸ Pero el «acto III» de la descentralización ha pasado inadvertido para el gran público, preocupado por la reforma de las jubilaciones adoptada casi en ese mismo momento. El tercer acto no es de una sola pieza y se compone de varias escenas, al haber optado el legislador por una disociación de las cuestiones institucionales y financieras. Estas últimas son tratadas prioritariamente por las leyes de finanzas. Lo demuestra la aprobada para 2010⁹ que suprimió el impuesto de actividades económicas (*taxe professionnelle*) y lo transformó en contribución económica territorial (CET). Las cuestiones institucionales por su parte han sido tratadas por la legislación ordinaria. La reforma propiamente dicha sobre las colectividades territoriales había sido objeto de cuatro proyectos de ley depositados el 21 de octubre de 2009. Al haber sido objeto el Gran París de una ley distinta,¹⁰ el resto se refería en la reforma global de las colectividades y a la materia electoral (el modo de nombramiento de los electos locales; ver *infra*).¹¹

Para captar bien las apuestas y el alcance de esta reforma realizada en varios pasos, conviene recordar los principios generales y el marco de la descentralización francesa.

6. Artículo 24 de la Constitución.

7. Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, *Il est temps de décider*, precitado nota 4.

8. Consejo const., decisión n° 2010-618 DC de 09 de diciembre de 2010.

9. Ley 2009-1673, de 30 de diciembre, de finanzas para 2010.

10. Ley 2010-597 de 3 junio.

11. Cf. Ley 2010-145, de 16 de febrero, sobre la concomitancia de las renovaciones de los consejos generales y regionales.

La concepción francesa de la descentralización se comprende, en primer lugar, a la luz del artículo 1 de la Constitución francesa que establece «*una República indivisible, laica, democrática y social*». El principio de igualdad es recordado a continuación por el mismo artículo: «[la República] *garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y [...] respeta todas las creencias*». El mismo artículo reconoce, *in fine*, tras la reforma constitucional del 28 de marzo de 2003, que la «*organización [de la República] es descentralizada*». La unidad y la indivisibilidad de la República implican varias consecuencias en cuanto a la organización de la descentralización francesa.

Estos principios se refieren en primer lugar al territorio e impiden su división para proteger su «*integridad*». ¹² Es lo que ha recordado el Consejo constitucional ¹³ y reafirmado a propósito del estatuto particular de Córcega. ¹⁴

La unicidad se refiere, en segundo lugar, al pueblo francés e impide reconocer la existencia de otros pueblos. Este principio fue recordado también por el Consejo constitucional a propósito de Córcega, ¹⁵ a la que el legislador había reconocido un «*pueblo corso, componente del pueblo francés*». Esta disposición fue censurada por el Consejo, considerándola como contraria a la Constitución que «*no conoce más que el pueblo francés, compuesto de todos los ciudadanos franceses sin distinción de origen, de raza o de religión*». ¹⁶ Este concepto tiene valor constitucional. ¹⁷ El Consejo constitucional dedujo de ahí, en parte, la imposibilidad de reconocer «*derechos colectivos a cualquier grupo, definido por una comunidad de origen, de cultura, de lengua o de creencia*». ¹⁸ Esta concepción unitaria del pueblo francés no es sin embargo absoluta. El

12. Artículos 5, 16 y 89 de la Constitución.

13. Consejo Const., decisión nº 82-137 DC, de 25 de febrero de 1982, *Ley relativa a los derechos y las libertades de los municipios, departamentos y las regiones*, considerando nº 3, a propósito de «la integridad» del territorio (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

14. Consejo const., decisión nº 82-138 DC, de 25 de febrero de 1982, *Estatuto particular de la región de Córcega*, considerando nº 9.

15. Consejo const., decisión nº 91-290 DC, de 9 de mayo de 1991, *Ley que lleva estatuto de la colectividad territorial de Córcega*.

16. Considerando nº 13.

17. Considerando nº 12.

18. Consejo const., decisión nº 99-412 DC, de 15 de junio de 1999, *Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias*.

principio conoce varias atenuaciones. La primera reside en las «*poblaciones de ultramar*» que «*La República reconoce [...] dentro del pueblo francés, compartiendo un ideal común de libertad, igualdad y fraternidad*». ¹⁹ Una segunda atenuación al principio se contiene en el estatuto de Nueva Caledonia y la Ley constitucional 2007-237, del 23 de febrero, que añadió el nuevo párrafo 7 al artículo 77 de la Constitución. Con el párrafo 4 del mismo artículo, relativo a «*las reglas relativas a la ciudadanía, al sistema electoral, al empleo y al derecho civil consuetudinario*» y que establece una «*ciudadanía caledonia*», se define un cuerpo electoral para la elección de las asambleas provinciales y territoriales de 2009 y 2014.

La concepción unitaria de la República es la que, al final, prevalece a propósito de la lengua francesa, cuyo estatuto se prevé en el artículo 2 de la Constitución, párrafo 1º: «*La lengua de la República es el francés*». ²⁰ El francés es lengua oficial y descarta así toda posibilidad de bilingüismo oficial. Es en este sentido que «*el uso del francés*» se impone «*a las personas morales de derecho público y a las personas de derecho privado en el ejercicio de una actividad de servicio público, así como a los usuarios en sus relaciones con las administraciones y los servicios públicos*». ²¹ En cambio, fuera de estos casos, no se puede imponer a particulares. ²² Así es como se ha autorizado la enseñanza facultativa de las lenguas regionales en la escuela. ²³

La concepción centralizada del Estado francés explica también, en segundo lugar, que las colectividades territoriales no gocen, en principio, de autonomía. El derecho francés prefiere el concepto de libre administración. Está prevista en el artículo 72, párrafo 3º, de la Constitución: «*En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos electos y disponen de potestad reglamentaria para el ejercicio de sus competen-*

19. Artículo 72.3, párrafo 1º, de la Constitución, después de la reforma constitucional del 28 de marzo de 2003.

20. Disposición nacida de la ley constitucional 92-554 del 25 de junio.

21. Consejo const., decisión nº 96-373 DC, de 9 de abril de 1996, *Ley orgánica que lleva estatuto de autonomía de Polinesia francesa*.

22. Consejo const., decisión nº 94-345 DC, de 29 de julio de 1994, *Ley relativa al empleo de la lengua francesa*.

23. Consejo const., decisión nº 2001-454 DC, de 17 de enero de 2002, *Ley relativa a Córcega*.

cias». La libre administración es un principio de valor constitucional²⁴ cuya definición ha sido difícil establecer. Sin embargo, dos elementos de definición vienen proporcionados por el párrafo 3º del artículo 72 de la Constitución. El primero es institucional y concibe la libre administración «*por consejos electos*». Este principio implica la elección por sufragio universal de los órganos deliberantes de la colectividad, dotados «*de atribuciones efectivas*». ²⁵ Para el cumplimiento de éstas, se reconoce, en segundo lugar, una potestad reglamentaria a las colectividades. Está condicionada por la ley,²⁶ siendo ésta la que determina, por consiguiente, las competencias de las colectividades y las modalidades de su ejercicio²⁷ (*infra*). La noción particular de libre administración explica así el tratamiento específico que la Constitución prevé para las colectividades territoriales que ha evolucionado desde la primera ley de descentralización de 1982.²⁸

Es en este marco en el que se inscribe doblemente la Ley 2010-1563, del 16 de diciembre, de reforma de las colectividades territoriales. Ha reformado en primer lugar el aspecto institucional de la libre administración, los consejos electos, pero también de manera más global las colectividades territoriales (I). En segundo lugar afecta a la vertiente material, es decir, a las competencias y las finanzas de las colectividades (II).

1. Las falsas apariencias de la reforma institucional

El «milhojas» territorial se ha enriquecido con otras plantas (1.1). Algunas de sus hojas —departamentos y regiones— van además a poner en común sus electos (1.2).

24. Consejo const., decisión nº 79-104 DC, de 23 de mayo 1979; Favoreu L., Roux A., «La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc12/ccc12somm.htm>.

25. Consejo const., decisión nº 85-196 DC, de 8 de agosto de 1985, *Ley sobre la evolución de Nueva Caledonia*.

26. Según el artículo 72, párrafo 3º, de la Constitución.

27. Consejo const., decisión nº 90-274 DC, de 29 de mayo 1990, *Ley que apunta a la puesta en ejecución del derecho a la vivienda*.

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

1.1. La nueva receta del «milhojas» territorial

Francia cuenta hoy con 36.682 municipios,²⁹ 96 departamentos metropolitanos y 5 departamentos de ultramar,³⁰ 26 regiones³¹ y 5 colectividades de ultramar de estatuto particular.³² Se añaden a ello las reagrupaciones de colectividades locales bajo la forma de 15.378 consorcios municipales (*syndicats de communes*), 16 comunidades urbanas, 181 comunidades de aglomeraciones, 5 sindicatos de nueva aglomeración y 2.409 comunidades de municipios.³³

La diversidad de colectividades territoriales se designa también de otro modo, como un «milhojas» territorial: las colectividades se superponen, y con ellas sus competencias, superponiéndose y alternándose como las capas de pasta de hojaldre y de crema del famoso postre.

El derecho constitucional local³⁴ ha sido reformado en 2003 por la Ley constitucional 2003-276, del 28 de marzo. La Constitución hace ahora referencia a las colectividades «territoriales»,³⁵ incluyendo así las regiones cuyo estatuto se regía hasta entonces sólo por leyes. Las diferentes colectividades territoriales se enumeran en el artículo 72 de la Constitución: éstas son «los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades de estatuto particular y las colectividades de ultramar regidas por el artículo 74». Además, «cualquier otra colectividad es creada por la ley», como una colectividad de estatuto particular «en lugar de una o varias colectividades mencionadas». Las colectividades de ultramar son objeto de un tratamiento específico en los artículos 72 y siguientes de la Constitución (*infra*). Las colectividades terri-

29. Entre los que están 114 de ultramar.

30. Mayotte se convirtió en el 101 departamento el 31 de marzo de 2011 en respuesta al referéndum sobre su departamentalización el 29 de marzo de 2009.

31. 22 en metrópoli de los que una es de estatuto particular —Córcega— y 4 regiones de ultramar.

32. Polinesia francesa, Nueva Caledonia, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis y Futuna, Tierras australes y los océanos Antárticos franceses, a los cuales han sido añadidos San Bartolomé y San Martín por la ley orgánica 2007-223 de 21 de febrero que lleva disposiciones estatutarias e institucionales relativas a ultramar. Las COM son elegidas por el artículo 74 de la Constitución.

33. Fuente: Ministerio del Interior: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>, Direction Générale des Collectivités Territoriales, *Les collectivités territoriales en chiffres 2010, La Documentation française*.

34. LE Pourhiet A.-M., *Droit Constitutionnel local*, Economica, Paris, Aix-en-Provence, PUAM, collection droit public positif, 1999, 426 p.

35. Y no «locales» como antes (artículo 39, párrafo 2º de la Constitución).

toriales —municipio, departamento y región— tienen la particularidad de ser también circunscripciones administrativas del Estado: constituyen el marco de la desconcentración. Desde un punto de vista funcional, se trata de la administración local del Estado.³⁶ El departamento constituía su nivel privilegiado, donde el Estado es representado por el prefecto.³⁷ La Revisión general de las políticas públicas (RGPP) tiende a privilegiar a partir de ahora el nivel regional para la administración territorial del Estado.³⁸

La Ley constitucional 2003-276, del 28 de marzo,³⁹ habría marcado una voluntad de ruptura en la concepción jacobina tradicional del Estado francés,⁴⁰ descentralizando la organización institucional de la República.⁴¹ Pero de manera general, la reforma no creaba ni suprimía un nivel territorial, menos aún cuando tampoco modificaba las instituciones territoriales. Sin embargo, varios informes, propuestas parlamentarias y *Comités*⁴² habían evidenciado la necesidad de reorganizar los diferentes niveles de colectividades al igual que sus instituciones. La ley del 16 de diciembre de 2010 no suprimió el departamento como recomendaba el informe ATTALI.⁴³ Podríamos ver la negativa de los parlamentarios, los autores de la ley, de hacerse *hara kiri* y sacrificar una parte de sus actividades en la medida en que tienen también mandatos locales. Al contrario: la ley de 2010 creó tres estructuras territoriales suplementarias.

La primera es la área metropolitana. Nueva categoría de establecimiento público de cooperación intercomunal (EPCI) con fiscalidad propia de nuevo

36. Los «servicios desconcentrados»: Ley de orientación 92-125, de 6 de febrero, denominada «Joxe-Marchand», o «ATR 92».

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

38. <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>

39. JO de 29 de marzo 2003, p. 5568.

40. DOAT M., «Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France», *Revue de droit public*, n° 1, 2003, p.115-117.

41. Cf. Artículo 1 de la Constitución.

42. Informe de la Comisión para la liberación del crecimiento francés bajo la presidencia de J. Attali, Paris, La Documentation française, 2008, propuestas 260 y 261, p. 197.

43. *Ibid.*

cuño, reagrupará los municipios que representen al menos 500.000 habitantes.⁴⁴ Podrá elaborar y conducir un proyecto de organización y de desarrollo económico, ecológico, educativo, cultural y social, con el fin de mejorar la competitividad y la cohesión.⁴⁵ Se exige la continuidad territorial entre municipios. La segunda estructura territorial creada en 2010 es el polo metropolitano. Contrariamente a la anterior, la continuidad territorial no se exige. Reagrupa los EPCI de fiscalidad propia formando un conjunto de más de 300.000 habitantes, debiendo contar uno de ellos con más de 150.000 habitantes. Sus competencias pertenecen al campo del desarrollo económico, de la promoción, de la innovación, de la investigación y de la enseñanza superior y de la cultura, de la ordenación del territorio y el desarrollo de las infraestructuras y los servicios de transporte. En tercer lugar, la cooperación interterritorial sale reforzada de la ley del 16 de diciembre de 2010. Al lado de la instauración del esquema departamental de la cooperación intercomunal (SDCI) y la regularización de la puesta en común de los servicios a nivel intercomunal, los agrupaciones de colectividades son fuertemente favorecidos por la ley. El legislador ha facilitado en efecto la creación de municipios nuevos, en lugar de los municipios contiguos. El capítulo 4 del título II de la ley de 2010 prevé 4 tipos de agrupamientos de colectividades: la reagrupación de varios departamentos; del departamento y dos regiones contiguas;⁴⁶ la fusión de regiones; y la supresión de los departamentos⁴⁷ que se hará pues realidad.

Comprobamos pues que el «milhojas» no ha disminuido, sino que ha sido reemplazado al contrario por una «tarta de boda». A pesar de la hipótesis de la posible supresión del departamento, que por tanto no es generalizada, la ley preserva la existencia de la región y del departamento. Al menos en la forma, porque prevé por otro lado la sustitución de los consejeros generales y de los consejeros regionales por los consejeros territoriales. Por esta fusión de representantes, predecimos en un plazo de tiempo la desaparición de una u otra colectividad, absorbida de hecho en el ejercicio de sus competencias. Debemos ver las razones.

44. A excepción de la Ile-de-France.

45. Artículos L 5217-1 y siguientes del código general de las colectividades territoriales (a continuación CGCT consultable sobre el sitio <http://www.legifrance.gouv.fr>).

46. Nuevo artículo L 4122-1-1 CGCT.

47. Artículo 29 de la ley: artículo L 4124-1 CGCT (creación de una colectividad única).

1.2. La creación de un electo común para dos colectividades: el consejero territorial

El principio de libre administración se traduce a nivel orgánico y funcional. Es por lo que el artículo 72 de la Constitución requiere que los representantes de las colectividades sean electos por la población local, es decir por sufragio universal directo. Todos los mandatos locales son de seis años. Una vez designados, estos órganos deben poder deliberar libremente, dentro del respeto a las leyes y los reglamentos. Cada colectividad —municipio, departamento y región— dispone así de instituciones particulares que son una asamblea deliberante y un ejecutivo.⁴⁸ Cada una obedece al mismo esquema de organización administrativa.

Para el municipio,⁴⁹ cada pleno municipal comprende de 9 a 69 miembros, según la importancia de la población del municipio.⁵⁰ La elección municipal (por otra parte como la elección departamental o regional) está sometida a las reglas fijadas por el artículo 3 de la Constitución: un sufragio universal, igual y secreto, abierto a todos los nacionales franceses mayores de ambos sexos, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como a los nacionales comunitarios en las condiciones fijadas en el artículo 88-3 de la Constitución. El municipio constituye una circunscripción electoral única. El tipo de escrutinio varía también según la importancia del municipio.⁵¹

Los municipios de menos de 3.500 habitantes (los más numerosos, 34.000, es decir el 90 % de los municipios pero que no reúnen sino una escasa parte de la población francesa) aplican un sistema de voto de lista mayoritaria de doble vuelta. En los municipios de menos de 2.500 habitantes, las listas pueden ser incompletas y los candidatos pueden presentarse de manera aislada. En las otras, las listas deben ser completas y se prohíben las candidaturas aisladas. En los municipios de 3.500 habitantes o más (o sea, 3.000 municipios), se ha introducido un sistema mixto, con predominio del mayoritario y

48. Estas instituciones específicas territoriales («los consejos electos» del artículo 72 de la Constitución) con sus competencias propias caracterizan la descentralización, al contrario de la *déconcentration* que se manifiesta principalmente en la institución del prefecto, representante del Estado a nivel departamental y regional.

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

50. Municipios de menos de 100 habitantes a las de 300.000 habitantes o más.

51. Artículos L 252 y siguientes y L 260 y siguientes del código electoral.

con una parte del proporcional. Se compone de dos vueltas. Es pues un escrutinio proporcional de lista a doble vuelta, con presentación de listas completas e intangibles en la primera vuelta. Una vez electo, el pleno del ayuntamiento procede en la elección del ejecutivo, es decir el alcalde, luego los tenientes de alcalde, entre sus miembros, por mayoría absoluta.

Las instituciones del departamento y de la región obedecen al mismo esquema. Sus instituciones han estado en el corazón de la reforma de diciembre de 2010. Hay pues que evocar la situación normativa anterior a 2010 para comprender los objetivos de la reforma. Podemos hablar en presente, en la medida en que esta parte de la reforma no entrará en vigor sino en 2014.

A nivel del departamento,⁵² la asamblea deliberante es el consejo general. Sus miembros, los consejeros generales, son electos en el marco de cada cantón del departamento, por un mandato de seis años, y renovados por mitad cada tres años. El voto es uninominal, mayoritario y a doble vuelta. Para poder presentarse a la segunda vuelta, debe alcanzarse un umbral mínimo del 10 % de los votos. El sistema de voto departamental tiene la originalidad de aplicar la paridad desde la Ley 2008-175, de 26 de febrero, que facilita el igual acceso de las mujeres y hombres al cargo de consejero general. A cada renovación cada tres años, el consejo general designa en su seno los miembros del ejecutivo: el presidente (que era, antes de 1982, el prefecto) y la comisión permanente compuesta de 4 a 10 vicepresidentes.

En cuanto a la región,⁵³ se ha convertido en colectividad territorial de la misma relevancia que el municipio o el departamento, tras la ley del 2 de marzo de 1982, y la elección de los consejeros regionales por sufragio universal en 1986. Para la asamblea deliberante, el Consejo Regional, sus escaños se reparten entre los departamentos de la región, según una proporcionalidad estricta, establecida teniendo como base el último censo general de población. Los consejeros regionales se eligen por 6 años mediante sufragio universal, en votación de lista a doble vuelta, en el marco de secciones departamentales, mediante escrutinio proporcional. Un correctivo mayoritario es aportado por una prima mayoritaria con límite en un cuarto de los escaños. Para presentarse a la segunda vuelta, las listas también deben obtener más de 10 % de los

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

53. Artículos L 4131-1 y siguientes y artículos R 4122-1 y siguientes CGCT.

votos válidos. El ejecutivo regional está constituido por el presidente del Consejo Regional (comúnmente denominado el presidente de la región). Es electo por el consejo en su seno por un mandato de 6 años. Forma parte de la comisión permanente, compuesta de 4 a 15 vicepresidentes y de la mesa del Consejo Regional. Pero «resulta que después de haber hecho una habitación separada, los electos departamentales y regionales deberán hacer habitación común con literas dobles».⁵⁴ Este nuevo matrimonio ha sido organizado por la ley del 16 de diciembre de 2010.

Los consejeros generales y regionales serán reemplazados por un único consejero: el consejero territorial. Este último representará pues a ambas colectividades: llevará en cierto modo dos «gorras». Tendrá la originalidad, en el panorama político francés, de ejercer un solo mandato con dos representaciones. Ocupará un escaño unas veces en la asamblea regional,⁵⁵ y otras en la asamblea del departamento.⁵⁶ El principal argumento adelantado para la instauración del consejero único era de orden presupuestario. El cálculo sería simple: 3.471 consejeros territoriales reemplazarían a 3.963 consejeros generales y 1.880 consejeros regionales, es decir a 5.843 representantes. Se produciría así un ahorro de 2.372 cargos. Pero la realidad política es más compleja: habría, en efecto, que tener en cuenta (añadir por lo tanto) el 20 % de las remuneraciones del consejero territorial, sus dietas de transporte y de alojamiento vinculadas a su doble mandato, así como la remuneración de su suplente,⁵⁷ comprometido en mantener el contacto con los electores, sin contar las gastos de ampliación de los recintos de los Consejos Regionales.⁵⁸ La *real politik* es todavía más hiriente: lo demuestra, últimamente, el mantenimiento por parte de los senadores, bajo la presión del gobierno, del *écritelement*, es decir un sistema que permite a los cargos electos que acumulan mandatos, revertir las remuneraciones que sobrepasan el techo autorizado por la ley (1,5 veces la remuneración base de los parlamentarios) en provecho, la mayoría de las veces, de sus colaboradores, incluso de su cónyuge, más que en el de la colectividad que paga: «no hay que enfadar a los

54. Faure B., «Le regroupement départements-région. Remède ou problème?», AJDA, 2011, p. 86.

55. Artículo L 4131-1 CGCT.

56. Artículo L 3121-1 CGCT.

57. Persona electa al mismo tiempo y llamada a reemplazarlo en ciertos casos.

58. Cf. FaureB., «Le regroupement départements-région. Remède ou problème?», AJDA, 2011 p. 86. Con el mismo juicio: Philip-Gay M., «Le conseiller territorial», AJ Collectivités territoriales, 2011 p. 54 y siguientes.

electos locales, sobre todo los grandes electores, a dos meses de las elecciones al senado». ⁵⁹

La instauración del consejero territorial se ha hecho progresivamente. Una primera ley del 16 de febrero de 2010 había modificado el mandato de los electos departamentales y regionales y organizado, en consecuencia, la coincidencia de las renovaciones de los consejos generales y de los consejos regionales. ⁶⁰ Con este fin, los consejeros regionales electos en marzo de 2010 y los consejeros generales en parte renovados en marzo de 2011, sólo tendrán un mandato de 4 años para los primeros y de 3 años para los segundos. El texto no se refería a otra cosa que acortar de antemano el mandato de estos cargos representativos, con el fin de que los mandatos de los nuevos cargos electos —los consejeros territoriales— puedan tener como punto de partida el año 2014. A contar pues desde marzo de 2014, el mandato de los consejeros territoriales será de 6 años.

El debate sobre su modo de elección ha sido llevado ante del Consejo constitucional y fue el único objeto de la censura del Consejo. Para un cargo electo que representaba a dos tipos de colectividades, el sistema de voto mixto había sido propuesto desde un principio: la mayor parte de los cargos representativos (80 %) habría procedido del escrutinio mayoritario uni-nominal a una sola vuelta en el marco del cantón, el resto (20 %), con voto proporcional de lista a nivel departamental alimentado por la recuperación y el saldo de los votos de los no electos del nivel comarcal (*cantonal* en francés). Es, sin embargo, el sistema de voto de los consejeros generales el que se ha retomado, es decir el voto uninominal mayoritario a doble vuelta a nivel del cantón. El umbral para mantenerse en la segunda vuelta se ha fijado en el 12,5 %. El argumento invocado a favor de este tipo de voto es que favorece el bipartidismo y aparta de este modo a los pequeños partidos. Pero las críticas han sido más numerosas. Las primeras se refirieron en la cuestión de la paridad.

Ante el Consejo, los demandantes consideraban que la paridad había sido desconocida en la medida en que el tipo de voto escogido provocaba, según

59. Martin J., «Quand Dosière tente d'écarter...», *Le Nouvel Observateur*, 14 de julio de 2011, n° 2436, p. 16. Las elecciones senatoriales se efectuarán el 25 de septiembre de 2011; los delegados de los ayuntamientos, formando el colegio senatorial, han sido designados en junio.

60. Ley 2010-145 del 16 de febrero.

ellos, un retroceso «muy importante de la representación de las mujeres» en los consejos regionales, en relación al sistema de voto vigente hasta entonces.⁶¹ Los demandantes se apoyaban en el párrafo 2º del artículo 1 de la Constitución⁶² según el cual «*la ley favorece el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales*». El Consejo no censuró la ley, considerando que esta disposición constitucional invocada no puede impedir al legislador quedar libre para fijar el régimen electoral de las asambleas locales (art. 34.7): para los jueces constitucionales, la obligación de paridad no tiene «ni por objeto ni por efecto privar al legislador de su facultad que tiene atribuida por el artículo 34 de la Constitución de fijar el régimen electoral de las asambleas locales»,⁶³ el párrafo 2º citado constituye sólo una habilitación atribuida al legislador con el fin de favorecer la paridad por disposiciones que, sin esta habilitación, serían contrarias al principio de igualdad, tal como es interpretado por el Consejo.

La segunda serie de críticas en contra del sistema de votación escogido se refiere al desequilibrio establecido a favor de las comarcas es, habiéndose establecido la representatividad en beneficio de los departamentos y en detrimento de las regiones. Comparando los diferentes aspectos del consejero territorial y del consejero general, la doctrina francesa se ha llegado a preguntar «si no es en el antiguo consejero general en el que estaba pensando el reformador al crear [el consejero territorial][...] ¿Debemos entonces tener que llegar a pensar que la expresión de consejero territorial no es más que una fórmula «cortina» que cumple la función de disimular a los ojos de todos la realidad del mantenimiento del consejero general, consistiendo el alcance exacto de la innovación en verlo ocupar un escaño, además, en el seno del Consejo Regional?» y predecir «si no la negación de la región, cuando menos su infiltración por la democracia departamental y su pérdida de sustancia democrática propia: aquélla cuenta ciertamente con un ‘consejo electo’, pero por otra colectividad, dejando de aparecer como una colectividad primaria».⁶⁴

61. Cf. Consejo const., decisión nº 2010-618 DC del 09 de diciembre de 2010, considerando nº 33.

62. Cf. Ley constitucional 2008-724, de 23 de julio.

63. Consejo const., decisión nº 2010-618 DC precitada, considerando nº 34.

64. Faure B., *op. cit.* Con el mismo juicio: Marcou G., «Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales», AJDA, 2011, p. 129 («entonces, el alcance verdadero de la reforma es la supresión de la elección del Consejo Regional»)

Sin embargo, el Consejo constitucional no detecta ahí ninguna violación del principio de la libre administración, los *consejos electos* mencionados por la Constitución⁶⁵ están bien presentes a través de un único cargo electo que es representante de dos colectividades, y que no supone una violación a la libertad de voto⁶⁶ ni la interdicción de la tutela de una colectividad sobre otra.⁶⁷

El Consejo constitucional anuló sólo la parte relativa a la determinación del número de consejeros según la población. Su jurisprudencia constante considera que el principio de la igualdad demográfica debe primar sobre todo otro tipo de consideraciones.⁶⁸ La ley preveía una tabla anexa que fijaba al número de consejeros territoriales por departamento y, por lo tanto, por región, ya que ésta reagrupará a los electos de cada departamento. Preveía en este sentido un umbral mínimo de quince consejeros territoriales para componer un consejo general. Pero es la clave de reparto lo que ha sido puesto en cuestión por el Consejo.⁶⁹ Revisando su copia sobre esta base, el legislador⁷⁰ ha sido censurado de nuevo por motivos de procedimiento, que luego han sido respetados por la ley del 26 de julio de 2011.⁷¹

La ley del 16 de diciembre de 2010 intentó racionalizar la organización institucional de las principales colectividades territoriales. Éstas estuvieron sometidas a un régimen jurídico común en distintos planos. La reforma de 2010 ha intentado, pues, quebrantar esta uniformidad.

2. La reforma material engañosa

El régimen jurídico común engloba a todas las colectividades y se ocupa de las competencias y su ejercicio. Es sobre el plano de las competencias sobre el cual la reforma ha intentado introducir elementos de distinción.

65. Artículo 72 de la Constitución.

66. Consejo const., decisión n° 2010-618 DC precitada, considerando n° 26.

67. *Ibid.*, considerando n° 22.

68. Cf. considerando n° 38.

69. Considerandos 38 y siguientes.

70. Proyecto de ley adoptado el 7 de junio de 2011.

71. Ley 2011-871, de 26 de julio, que fija al número de consejeros territoriales de cada departamento y de cada región, publicada en el *Journal Officiel*, de 27 de julio de 2011; Cons. Const., decisión n° 2011-634 DC, del 21 de julio de 2011.

2.1. La reorganización de las competencias de las colectividades

Para ejercer sus competencias, las regiones francesas no están dotadas de poder legislativo sino de una simple potestad reglamentaria (artículo 72 párrafo 3º, de la Constitución).⁷²

Este poder se encuentra estrictamente delimitado, tanto por los textos⁷³ como por la jurisprudencia. No se trata más que de una potestad reglamentaria de ejecución de la ley,⁷⁴ limitada por ésta y controlada por el Estado (a través del prefecto). Este control se refiere en particular al respeto de las competencias atribuidas a cada colectividad y determinadas a partir de la noción de «asuntos locales» (*«affaires locales»*): «*los municipios, los departamentos y las regiones reglamentan a través de sus deliberaciones los asuntos de su competencia*».⁷⁵ La noción es sin embargo amplia y había conducido en práctica a un enredo de competencias.

Así, con el fin de clarificarlas y repartirlas mejor entre colectividades, la Constitución había introducido una nueva formulación en el artículo 72 párrafo 2º de la Constitución: «*las colectividades territoriales tienen vocación de tomar las decisiones para el conjunto de las competencias que mejor puedan ser puestas en práctica en su nivel*».⁷⁶

Hasta la reforma de diciembre de 2010, las competencias de cada colectividad territorial eran de tres tipos. Un primer grupo de competencias se refería a las competencias transferidas. Son las que mejor manifiestan la descentralización. Varios principios guían aun así estas transferencias:⁷⁷ el principio

72. Frier P.-L., «Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique?», AJDA, 24 marzo 2003, nº 11, p. 563.

73. Artículos L 2131-1, L 3131-1 et L 4141-1 CGCT, a propósito de la obligación de transmisión al prefecto de los actos reglamentarios de las colectividades territoriales, respectivamente en relación con el municipio, el departamento y la región.

74. Consejo const., decisión nº 2001-454 DC, de 17 de enero de 2002, *Ley relativa a Córcega*.

75. Artículos L 1111-2 CGCT; L 2121-29 CGCT: «*El ayuntamiento reglamenta por sus deliberaciones los asuntos del municipio*»; artículo L 3211-1 para el departamento y L 4221-1 para la región.

76. Formulación implícita y delimitada por el principio de subsidiariedad.

77. Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2009.

de especialización, la «subsidiariedad»,⁷⁸ la interdicción de la tutela entre colectividades territoriales, la compensación de los gastos... Un segundo grupo de competencias es también el determinado por ley.⁷⁹ Así es como se definen los ámbitos de competencias atribuidas a las colectividades, que constituyen una de las cuestiones más complejas del derecho francés de las colectividades territoriales.

El municipio es de este modo tradicionalmente competente en materia de autoridad pública, urbanismo, medio ambiente y gestión. El departamento se caracteriza, por su lado, por una acción social (asistencia social), educativa (los colegios), acción cultural y competencias demaniales. En fin, la región tiene una intervención de tipo económico. El reparto de las competencias territoriales en Francia se caracterizaba hasta ahora por el interés público local, o la cláusula general de competencia. Todavía se encuentra formulada en el código general de las colectividades territoriales (CGCT), por ejemplo en el artículo L 2121-29 según el cual «*el ayuntamiento reglamenta por sus deliberaciones los asuntos del municipio*».⁸⁰

Con el fin de mejorar el ejercicio de sus competencias, la Constitución autoriza, desde 2003, a las colectividades territoriales a derogar «*a título experimental y para una duración y fin limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias*» (artículo 72 de la Constitución). Este derecho a la experimentación está también reconocido por el artículo 37.1 de la Constitución⁸¹ y se encuentra estrictamente delimitado por la propia Constitución: «*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*».⁸² El derecho a la

78. Cf. artículo 72 aparte 2 de la Constitución.

79. En virtud de la Constitución (artículo 72). La transferencia de competencias traduce literalmente la des-centralización: el pasaje de una competencia del campo estatal al campo territorial; mientras que la atribución de competencias reparte éstas entre las colectividades, por ejemplo por medio de la definición de la cláusula del interés regional, departamental o municipal («*los asuntos locales*», cf. *supra*).

80. Cf. nota 74.

81. «*La ley y el reglamento pueden contener disposiciones de carácter experimental para una duración y un fin determinados*».

82. Artículo 72 de la Constitución, apartado 4. Cf. la ley orgánica 2003-704 del 1 de agosto relativa a la experimentación por las colectividades territoriales.

experimentación deja sólo dos posibilidades al legislador: bien abandonar el experimento restableciendo el derecho anterior; bien generalizar una norma experimental para el conjunto del territorio. En todos los casos, la norma deberá siempre permanecer uniforme.⁸³

La voluntad de clarificar las competencias entre las colectividades y de mejorar su ejercicio se encuentra también en la noción de «colectividad dirigente» (*collectivité chef de file*) para el ejercicio de una competencia que necesita del recurso a varias colectividades territoriales.⁸⁴ Se trata de la posibilidad, para la ley, de autorizar a una de estas colectividades a «organizar las modalidades de su acción común». Debe no obstante respetar otro principio establecido al mismo tiempo en 2003 y en la misma disposición (artículo 72, párrafo 5º): la de la interdicción de la tutela de una colectividad sobre otra en el ejercicio de sus competencias.⁸⁵

Este conjunto, que se refiere a las competencias territoriales y a su reparto, ha sido reformado en 2010. El esquema parece obedecer a un principio simple pero que es complejo por numerosas derogaciones (y por tanto en parte vaciado de su sustancia por esta razón). El principio consiste en la supresión de la cláusula general de competencia para los departamentos y las regiones, a partir del 1 de enero de 2015, supresión validada por el Consejo constitucional.⁸⁶ Los departamentos y las regiones reglamentarán en lo sucesivo los asuntos en los ámbitos de competencia que la ley les atribuirá.⁸⁷ Es el principio de las competencias exclusivas para cada una de estas colectividades. El principio del interés local sigue siendo válido para los municipios.

Se apuntaba a la ruptura de la uniformidad del régimen jurídico de las colectividades y con ella el solapamiento de competencias y por tanto los ex-

83. Cf. artículo LO 1113-6 CGCT.

84. Artículo 72, apartado 5, de la Constitución modificada por la ley constitucional de 28 de marzo de 2003.

85. Artículo L 1111-3 CGCT. Sobre el plan de las competencias, la reforma constitucional se refería no sólo a su clarificación, sino también a su desarrollo, en particular en cuanto a la democracia local: artículo 72.1 de la Constitución.

86. Consejo const., decisión nº 2010-618 DC precitada, considerando 54.

87. Cf. artículo 73, para IV, de la ley del 16 de diciembre de 2010: «las competencias atribuidas por la ley a las colectividades territoriales la son a modo exclusivo». Nuevos artículos L 3211-1, L 4221-1 y L 4433-1 CGCT.

cesivos gastos engendrados. De apariencia clara, el principio es susceptible de ver su puesta en práctica comprometida, o por lo menos retrasada. En efecto, la ley no elabora una lista de competencias. Sobre todo, se introducen numerosas excepciones. La ley puede, en efecto, prever, excepcionalmente, una competencia compartida entre varias categorías de colectividades locales. Esto es lo que pasa, por ejemplo, en el ámbito del turismo, de la cultura y del deporte. Asimismo, serán posibles delegaciones de competencias entre dos colectividades o entre una colectividad y un establecimiento público de cooperación intercomunal (EPCI) de financiación propia.⁸⁸

Finalmente, el consejo general y el consejo regional respectivamente podrán hacerse cargo, mediante deliberación especialmente motivada, de todo objeto de interés departamental o regional para el cual la ley no atribuya competencia a ninguna otra persona pública. La cláusula general de competencia no ha desaparecido del todo por tanto. A lo sumo, el legislador ha establecido los esquemas de organización de competencias y de consorcio de servicios entre los departamentos y las regiones⁸⁹ con el fin de coordinar mejor las competencias de las colectividades entre ellas.

Una autonomía verdadera se demuestra sólo por la capacidad de las colectividades de ejercer sus competencias con financiación suficiente. En efecto, el principio de libre administración debe tener una necesaria prolongación a nivel financiero afectado también por la ley de 2010.

2.2. Muerte y resurrección de las financiaciones cruzadas

El presupuesto de las colectividades territoriales dependía durante mucho tiempo y ampliamente de la ley que suprimía o limitaba la parte de los impuestos locales en los ingresos de las colectividades, sin que esta práctica sea sancionada por el juez constitucional.⁹⁰ Además, las colectividades podían —y todavía pueden— ver impuestos ciertos gastos obligatorios.⁹¹ Los ingresos de

88. Futuro artículo L 1111-8 CGCT.

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

90. Entre otras: Consejo const., decisión n° 2000-432 DC de 12 de julio 2000.

91. La lista de los gastos obligatorios es fijada por los artículos L 2321 2 CGCT para los municipios, L 3321-1 para los departamentos y L 4321-1 para las regiones.

las colectividades estuvieron constituidos más por dotaciones del Estado que por impuestos locales, que no les permitían hacer frente a sus nuevas responsabilidades transferidas por el Estado. El legislador de 2003 procuró así invertir esta tendencia por medio de la vertiente financiera de la autonomía de las colectividades y sus diferentes implicaciones.

El artículo 72.2 de la Constitución consagra en efecto la autonomía financiera de las colectividades territoriales desarrollando un cierto número de sus aspectos. Estos últimos pueden ser referidos a los diferentes elementos de la definición de esta autonomía, tales como la libertad de fijar el régimen de los ingresos (párrafo 1º), o la existencia de recursos suficientes (párrafos 2º y 3º). La libertad de elegir los gastos, los modos de gestión, el nivel y los tipos de endeudamiento no se reconocen sin embargo expresamente. Así, a pesar del reconocimiento de una cierta «autonomía financiera»,⁹² la reforma constitucional de 2003 ha repetido una parte del derecho anterior delimitando estrictamente esta autonomía.

El Consejo constitucional reforzó este límite cuando consideró en 2009 que *«no resultaba ni del artículo 72.2 de la Constitución ni de ninguna otra disposición constitucional que las colectividades territoriales gocen de una autonomía fiscal; [...] entonces, la queja basada en que las regiones perderían el poder de fijar la tasa de uno de sus recursos fiscales es inoperante»*.⁹³ La ley constitucional de 2003 recordó el marco unitario de su reforma y la solidaridad nacional, con la instauración en el último párrafo del artículo 72.2 de *«mecanismos destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales»*, aunque el mecanismo ya exista en la práctica.⁹⁴

Paralelamente a la reorganización de las competencias de las colectividades territoriales, el principio de compensación financiera ha sido introducido en la

92. Por repetir el título de la ley orgánica de 29 de julio adoptada en aplicación del artículo 72.2 de la Constitución relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales.

93. Consejo Const., decisión nº 2009-599 DC de 29 de diciembre de 2009, *Ley de finanzas para 2010*, considerando 64.

94. La disposición retenida estuvo ya prevista por el título 6 de la ley de orientación para la organización y el desarrollo del territorio de 4 de febrero de 1995: su artículo 68-I ponía el principio según el cual *«la reducción de las diferencias de recursos entre las colectividades territoriales, con arreglo a sus disparidades de riqueza y de gastos, constituye un objetivo fundamental de la política de ordenación del territorio»*.

Constitución, en el cuarto párrafo del artículo 72.2. El hecho de que toda transferencia de competencia deba ser acompañada por una transferencia de los recursos correspondientes al ejercicio normal de estas competencias se contenía en el CGCT.⁹⁵ Debía producirse una compensación prioritaria por impuestos que representasen al menos la mitad de los recursos atribuidos por el Estado a las colectividades locales. En este sentido, el Estado había transferido a las colectividades locales los ingresos del sistema de imposición indirecto.⁹⁶ También había creado una dotación general de descentralización⁹⁷ y dotaciones de equipamiento escolar de los departamentos y de las regiones. Este mecanismo no era muy eficaz en la práctica, y hasta había suscitado la desconfianza de los representantes locales, a causa de la supresión de ciertos recursos de compensación.⁹⁸

El legislador de 2010 ha querido tener en cuenta las implicaciones financieras de la reorganización de las competencias territoriales.⁹⁹ En primer lugar, ha prohibido, a partir del 1 de enero de 2015, las cofinanciaciones para las regiones en las que no ha habido adopción de un esquema de organización de competencias y de consorcio de servicios.¹⁰⁰ Luego, para las regiones en las cuales ha habido adopción de este esquema, las cofinanciaciones son limitadas. Existen, en fin, varias excepciones a esta limitación. Las cofinanciaciones estarán pues permitidas en ciertos casos: si las inversiones intervienen en el marco del programa nacional de renovación urbana o si se destinan a reparar los daños causados por calamidades públicas. Las cofinanciaciones serán autorizadas, incluso sin límite, para las operaciones que figuren en los contratos de proyecto Estado-región o en los que la dirección de obra dependa del Estado.

95. Artículo L 1614-1 CGCT.

96. Impuestos en los bienes inmuebles o el automóvil; el producto de la tasa departamental de publicidad territorial o el de la tasa sobre los certificados de matriculación de los vehículos para las regiones.

97. Artículo L 1614-4 CGCT.

98. Consejo const., decisión n° 2011-144 QPC de 30 de junio de 2011, *Departamentos del Hérault y de la Costa-d'Armor [Concurso del Estado para la financiación por los departamentos de la prestación de compensación del handicap]*, considerando 7; decisión n° 2011-143 QPC de 30 de junio de 2011, *Departamentos de Seine-saint-Denis y del Hérault [Concurso del Estado para la financiación por los departamentos del subsidio personalizado por autonomía]*, considerando 7.

99. *Supra*.

100. Pero esta interdicción conoce igualmente varias derogaciones previstas por la ley.

La ley, pues, no ha impuesto los principios «el que decide financia» y el que «financia decide».¹⁰¹ Para eso, también hubiera hecho falta reformar igualmente los recursos de las colectividades,¹⁰² ámbito que el legislador ha reservado, sin embargo, a las leyes de finanzas.¹⁰³

Además de un derecho común extendido a la inmensa mayoría de sus colectividades, la descentralización francesa se caracteriza por una serie de derogaciones en beneficio de algunas de ellas.

2.3. Las peculiaridades del derecho especial de las colectividades territoriales

Hay colectividades, en la metrópoli y ultramar, que gozan de reglas específicas, en el derecho de descentralización. Las tres ciudades más pobladas de Francia son en primer lugar las implicadas: París, Lyon y Marsella.¹⁰⁴ Gozan de una organización derogatoria de otros municipios franceses. Por ejemplo, París es a la vez un municipio y un departamento,¹⁰⁵ al representar el Consejo de París a ambas colectividades. Además, París fue objeto de un tratamiento diferente por otra ley que la de diciembre de 2010: la ley 2010-597, del 3 de junio, relativa al Gran París.

Córcega goza también de un estatuto particular,¹⁰⁶ nacido de la ley del 13 de mayo de 1991, modificada en 2002, diferente por otra parte del que conocen ambos departamentos de Alsacia (Bas-Rhin y Haut-Rhin) y el del Mosela, a causa de su integración al derecho francés a partir de 1918.¹⁰⁷

Las derogaciones al derecho común de la descentralización se aplican de modo especial a colectividades de ultramar que conocieron una evolución

101. Philip-Gay M., «Répartition des compétences entre la région et le département: un dispositif inachevé», AJ Collectivités territoriales, 2011, p. 59.

102. *Ibid.*

103. Ver *supra* introducción.

104. Artículos L 2511-1 y siguientes CGCT. Ley 82-1169 de 31 de diciembre, relativa a la organización administrativa de París, Marsella, Lyon y los establecimientos públicos de cooperación intercomunal.

105. Artículo L 2512-1 CGCT.

106. Artículo L 4421-1 CGCT.

107. Artículos L 2541-1 y siguientes; L 5811-1 y siguientes CGCT.

particular estos últimos meses. Tras la ley constitucional del 28 de marzo de 2003,¹⁰⁸ distinguimos dos categorías de colectividades de ultramar: los departamentos de ultramar y las regiones de ultramar de una parte, y «otras colectividades» de ultramar por otra parte. Las primeras¹⁰⁹ se rigen por el artículo 73 de la Constitución, mientras que las segundas¹¹⁰ lo están por el artículo 74. Estas colectividades tienen la posibilidad, desde 2003, de cambiar de estatuto y de pasar del estatuto del artículo 73 al del artículo 74 y viceversa, según el procedimiento previsto en el artículo 72.4. Los departamentos y las regiones de ultramar están sometidos al principio de identidad legislativa, también denominado principio de asimilación legislativa: deducido por la jurisprudencia constitucional,¹¹¹ significa que las normas de origen interno o externo (el derecho comunitario en particular) se aplican de la misma forma que en los departamentos metropolitanos, sin que los textos necesiten hacer mención expresa de ello. La posibilidad —excepcional— de adaptar su régimen legislativo y su organización administrativa es reconocida no obstante por la Constitución (artículo 73, párrafos 1 y 2).¹¹²

En cambio, las colectividades de ultramar tienen un estatuto definido por una ley orgánica que deberá tener en «*cuenta los intereses*» de cada colectividad de ultramar «*en el seno de la República*». ¹¹³ Polinesia fue la primera en ser objeto de una ley orgánica,¹¹⁴ antes de San Bartolomé y San-Martin.¹¹⁵ Mayotte conoció una evolución institucional de envergadura,¹¹⁶ habiéndose convertido en el 101 depar-

108. Nuevo artículo 72-3 párrafo 2º, de la Constitución.

109. Los departamentos y las regiones de ultramar del artículo 73 de la Constitución se enumeran en el artículo 72.3 párrafo segundo: «*Guadalupe, Guyana, Martinica, La Reunión...*», como las colectividades territoriales, normalmente regidas por el artículo 74, pero quienes decidieron adoptar el estatuto del artículo 73.

110. Se trata de los antiguos territorios de ultramar («TOM»: Polinesia francesa y las Islas Wallis y Futuna) y colectividades de estatuto particular (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon).

111. Consejo const., decisión n° 82-147 DC, de 2 de diciembre de 1982.

112. Desde la reforma constitucional de 2003: Cf. Thiellay J.-Ph., «Les outre-mers dans la réforme de la Constitution», AJDA, 24 marzo 2003, n° 11, p. 568. Pero en términos más amplios de lo que autorizaba la jurisprudencia constitucional anterior: Consejo const., decisiones n° 82-147 DC, de 2 de diciembre de 1982; n° 84-174 DC de 25 de julio de 1984.

113. Artículo 74 párrafo 1º de la Constitución.

114. Ley orgánica 2004-192, de 27 de febrero sobre el estatuto de autonomía de Polinesia francesa.

115. Ley orgánica 2007-223, de 21 de febrero sobre disposiciones estatutarias e institucionales relativas a ultramar.

116. Por ejemplo: ley orgánica 2009-969, de 3 de agosto, relativa a la evolución institucional de Nueva Caledonia y a la departamentalización de Mayotte; ley 2010-1487, de 7 de diciembre, rela-

tamento francés en marzo de 2011.¹¹⁷ La Guayana y la Martinica persiguen una dinámica idéntica con la reciente instauración de una colectividad única.¹¹⁸

Queda por referirnos a Nueva Caledonia. Goza de un estatuto constitucional particular,¹¹⁹ excluyéndole así del derecho común de ultramar.¹²⁰ El estatuto de Nueva Caledonia¹²¹ prevé una asamblea deliberante —el Congreso— que puede adoptar leyes de país en ciertos ámbitos como la fiscalidad, el derecho laboral o el estado de las personas. La elección entre la independencia o el mantenimiento de la isla en la República francesa será planteado en un referéndum local entre 2014 y 2018.

3. Conclusión

La ley de 16 de diciembre de 2010 es sólo una rueda en un proceso evolutivo de descentralización. Sin contar las evoluciones legislativas de ultramar, el «acto II», constituido por la reforma constitucional de 2003, continúa escribiéndose bajo la pluma del legislador ordinario sin que haya finalizado. No sólo la ley de 16 de diciembre de 2010 entrará en vigor sólo de forma progresiva,¹²² sino que quedan además numerosos textos por adoptar para que la reforma tenga todos sus efectos.¹²³ El primer balance de este complejo proceso está previsto a finales de 2016.

tiva al Departamento de Mayotte; ley orgánica 2010-1486, de 7 de diciembre, relativa al Departamento de Mayotte.

117. *Supra*.

118. Ley orgánica 2011-883 de 27 de julio, relativa a las colectividades regidas por el artículo 73 de la Constitución, publicada en el *Journal Officiel* de 28 de julio de 2011.

119. Cf. título XIII de Constitución (desde la Ley constitucional 98-610, del 20 de julio, modificada por la Ley constitucional 2007-237, de 23 de febrero).

120. Artículo 72.3, párrafo 3º, de la Constitución.

121. Ley orgánica 99-209, del 19 de marzo, relativa a Nueva Caledonia, modificada por la Ley orgánica 2007-223 precitada, de 21 de febrero y por la Ley orgánica 2009-969, de 3 de agosto.

122. Las disposiciones relativas a las financiaciones solapadas serán aplicables el 1 de enero de 2012; la puesta en marcha de los primeros consejeros territoriales está prevista en marzo de 2014; la cláusula general de competencia para los departamentos y las regiones será suprimida a partir del 1 de enero de 2015.

123. Algunos proyectos de ley se ocupan así de la elección de los consejeros territoriales y el fortalecimiento de la democracia local, o la elección de los miembros de los consejos de las colectividades territoriales y del EPCI.

Podemos no obstante hacer un balance inmediato. La simplificación —aparente— de los electos regionales y departamentales sirvió para disimular la ausencia de la simplificación del número de colectividades territoriales, que, al contrario, aumentó. Ahora bien, esta última reforma aparece como fundamental en un contexto económico en crisis que exige ahorrar, no sólo para el sector productivo —las empresas— sino también para el consumo —los hogares— garantía de la reactivación de la economía. No parece que les preocupe esta cuestión en la medida en que los costes estarán lejos de ser disminuidos, particularmente en lo que hace referencia a las financiaciones públicas múltiples para ciertos proyectos. El «milhojas» será doloroso para la cartera del contribuyente francés, porque el sistema de contribuciones local es otro de los ausentes de estas reformas de 2010.¹²⁴

Bibliografía

- Blairon K. (2003): «La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare: a proposito della riforma costituzionale francese (del 28 marzo 2003)», *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, IV, p. 1629-1647.
- Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par E. Balladur (2009): *Il est temps de décider*, Rapport au président de la République, Fayard, Documentation française.
- Doat M. (2003): «Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France», *Revue de droit public*, n° 1, p. 115 sqq.
- Faure B. (2009): *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz.
- Faure B. (2011): «Le regroupement départements-région. Remède ou problème?», *AJDA*, p. 86 sqq.
- Favoreu L., Roux A., «La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc12/ccc12somm.htm>.
- Comisión para la liberación del crecimiento francés bajo la presidencia de J. Attali (2008): Paris: La Documentation française.

124. Este aspecto de la reforma es tanto más preocupante ya que las colectividades francesas son estranguladas por empréstitos cualificados de «tóxicos», es decir que bancos, principalmente Dexia, les concedieron empréstitos a tipos de interés variables. Su ajuste, por ejemplo sobre el franco suizo, acabó por aumentar el importe de los intereses, con lo cual las colectividades se vieron incapaces de reembolsarlos. El Estado resolvió intervenir para ayudarles.

- Le Pourhiet A.-M. (1999): *Droit Constitutionnel local*, Economica, Paris, Aix-en-Provence, PUAM, collection droit public positif, 426 p.
- Marcou G. (2011): «Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales», *AJDA*, p. 129 sqq.
- Philip-Gay M. (2011): «Le conseiller territorial », *AJ Collectivités territoriales*, p. 54 sqq.
- Philip-Gay M. (2011): «Répartition des compétences entre la région et le département: un dispositif inachevé», *AJ Collectivités territoriales*, p. 59 sqq.
- Verpeaux M. (2011): «Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre», *AJDA*, p. 74 sqq.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

353(44)

Katia Blairon, maître de conférences (professora titular) en dret públic, HDR (*Habilitation à Diriger des Recherches*), Universitat de Lorraine

es Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2010

p. 343-371

La descentralización o la transferencia de competencias a colectividades infraestatales en Francia es un proceso gradual, cuya última etapa ha sido marcada por la Ley nº 2010-1563, de 16 de diciembre, de reforma de las colectividades territoriales. Vinieron de un contexto económico de gestión de la crisis económica y financiera, la reforma persigue el objetivo de racionalizar las colectividades territoriales, tanto en su número —incitando su reagrupación— como en su organización— nombrando por primera vez a un consejero único que representa dos

colectividades. El objetivo último es, evidentemente, reducir los costes de la descentralización, aclarando tanto las competencias, y sobre todo su ejercicio, como su proceso de decisiones. Por eso, la reforma debió enfrentarse a resistencias locales y, finalmente, consiguió compromisos, dejando algunas cuestiones sin resolver. Las competencias en apariencia esclarecidas, cuyo titular es una única colectividad, son todavía ampliamente ejercidas por diferentes colectividades, favoreciendo la confusión de sus ejercicios y de sus financiaciones.

Palabras clave: Francia, colectividades territoriales, reforma, consejero territorial único, competencias territoriales, finanzas locales.

RESUM**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

353(44)

Katia Blairon, maître de conférences (professora titular) en dret públic, HDR (*Habilitation à Diriger des Recherches*), Universitat de Lorraine**es Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2010**

ca Organització territorial a França: abast de les reformes de 2010

p. 347-371

La descentralització o la transferència de competències a col·lectivitats infraestatsals a França és un procés gradual, l'última etapa del qual ha estat marcada per la Llei núm. 2010-1563, de 16 de desembre, de reforma de les col·lectivitats territorials. Venint d'un context econòmic de gestió de la crisi econòmica i financera, la reforma persegueix l'objectiu de racionalitzar les col·lectivitats territorials, tant en el seu nombre —incitant la seva reagrupació— com en la seva organització —nomenant per primera vegada un conseller únic que representa dues

col·lectivitats. L'objectiu últim és, evidentment, reduir els costos de la descentralització, aclarint tant les competències, i sobretot el seu exercici, com el seu procés de decisions. Per això, la reforma va haver d'enfrontar-se a resistències locals i, finalment, va aconseguir compromisos, deixant algunes qüestions sense resoldre. Les competències en aparença aclarides, el titular de les quals és una única col·lectivitat, són encara àmpliament exercides per diferents col·lectivitats, afavorint la confusió dels seus exercicis i dels seus finançaments.

Paraules clau: França, col·lectivitats territorials, reforma, conseller territorial únic, competències territorials, finances locals.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

353(44)Katia Blairon, Associate Professor HDR (*Habilitation à Diriger des Recherches*, Authorized to Direct Research) in Public Law, University of Lorraine**es Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2010**

en Territorial Organization in France: the Extent of the Reforms of 2010

p. 347-371

In France, decentralization, or the transfer of powers to entities below the central government, is a gradual process whose final stage was marked by Act 2010-1563, December 16, for the Reform of Territorial Entities. Coming in an economic context of economic and financial crisis management, the reform aims to streamline local entities, both in terms of their number, with incentives for consolidation, and their organization, assigning, for the first time, a single council member to represent two commu-

nities. The ultimate objective, obviously, is to reduce the costs of decentralization by clearly delimiting the powers transferred, and more particularly, the exercise of said powers. The decision-making process also needs to be clarified. For this reason, the reform ran into local resistance, and finally struck a series of compromises, leaving the same questions unresolved. The powers, such as financing, that were apparently clarified, still overlap each other to a considerable extent.

Key words: France; local communities; reform; single council member; regional powers; local finances.

