

La Administración Municipal francesa

SUMARIO: I. LA ESTRUCTURA MUNICIPAL. EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO. NUMERO DE MUNICIPIOS Y SU AGRUPACION. II. EL AYUNTAMIENTO. COMPOSICION. FUNCIONAMIENTO. III. EL ALCALDE Y LOS ADJUNTOS (TENIENTES DE ALCALDE). ELECCION Y ESTATUTOS. LA IMPORTANCIA DEL ALCALDE EN EL MUNICIPIO. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. LOS TENIENTES DE ALCALDE. IV. LOS MUNICIPIOS DE ESTATUTO PARTICULAR. EL ESTATUTO DE PARIS, LYON Y MARSELLA. LAS «NUEVAS CIUDADES».

En el Derecho francés las expresiones «Entidades Locales» o «Entidades Territoriales», ambas utilizadas por la Constitución y que deben considerarse como sinónimas, designan esencialmente ¹ tres clases de personas jurídicas de Derecho público: los Municipios, los Departamentos y las Regiones.

A diferencia de estas dos últimas Entidades ** ², el carácter de Entidad Local ha predominado más acusadamente en el caso del Muni-

* Traducción: JOSÉ ANTONIO DOMÍNGUEZ LUIS. Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Son igualmente Entidades Locales: la ciudad de París, los territorios de ultramar y la Entidad Territorial de Mayotte.

** Preferimos utilizar el término «entidades» en lugar del de «colectividades» («collectivités» en el original) por tratarse de un concepto más normal y aceptado en nuestro Derecho, lo cual no debe hacernos olvidar el particular significado que el término «collectivité» encuentra en el Derecho francés, y que arranca históricamente con la expresión «communautés d'habitants» en la Enciclopedia para designar al grupo de habitantes de una villa, burgo o simple parroquia considerados colectivamente en atención a sus intereses comunes. (N. del T.)

² Creado en 1790 por la Constituyente, pero reducido en el año VIII a la función de simple circunscripción electoral, el Departamento tan sólo muy lentamente ha adquirido fisonomía

cipio, pues no en vano éste goza de una larga tradición histórica que se remonta a la Edad Media, apareciendo en sus orígenes como una Entidad natural impregnada de una fuerte unidad sociológica.

En 1789, la Revolución convirtió en municipalidades las viejas parroquias del Antiguo Régimen. Por la Ley de 14 de diciembre de 1789 se reconoce el derecho de toda Comunidad de habitantes de constituirse en unidad administrativa básica. Las municipalidades de la Revolución se configuran en su totalidad sobre un mismo modelo, disfrutando de una considerable autonomía frente al Poder Central.

Bonaparte mantiene el principio de uniformidad y la división del territorio en pequeñas unidades. Sin embargo, la Ley del 28 de pluvioso del año VIII consagra un cambio radical al introducir una fortísima centralización que se traduce, por ejemplo, en el nombramiento por el prefecto de las «autoridades locales» (Alcaldes y Concejales).

A partir de la Monarquía de julio y a lo largo del siglo XIX, la historia de los Municipios va a inscribirse, como ha subrayado J. MOREAU³, «en una lenta conquista del Estatuto de Entidad Local». La Ley de 21 de marzo de 1831 prevé la elección de los Concejales, entre los cuales el Poder Central selecciona al Alcalde. La Ley de 18 de julio de 1837 reconoce a la Corporación municipal competencia para adoptar, en ciertas condiciones, «acuerdos ejecutorios». En 1882 se consagra el principio de la elección de los Alcaldes. Por último, culminando el movimiento de liberalización iniciado en 1831, la Ley de 5 de abril de 1884 se ha de convertir un siglo después en la Carta (Estatuto) municipal⁴. A lo largo de todo este proceso aparecen dos constantes: uniformidad y multiplicidad de pequeños Municipios.

Desde entonces los cambios se suceden, sin duda alguna, pero sin afectar jamás a estos dos rasgos esenciales.

La Constitución de 1958, en particular sus artículos 34 y 72, desarrolla la idea según la cual el Municipio «es una Entidad Territorial de la República», pero en ese momento temporal el concepto de descentralización comprende su propio límite, la tutela del Poder Central, que tan sólo se pretende suavizar.

En 1982 (Ley núm. 82.213 de 2 de marzo) el legislador adopta una actitud diferente al decidir establecer tuteladas administrativas y financieras⁵. Si bien se proclaman los «derechos y libertades» de los Mu-

de Entidad Local; en cuanto a la región es preciso esperar hasta 1986 para que la misma acceda a este Estatuto.

³ J. MOREAU, *Administración régionale, départementale et municipale*, 7.ª ed., mementos Dalloz.

⁴ Transformada en «Código de la Administración municipal» (Decreto de 22 de mayo de 1957), más tarde en «Código de los Municipios» (Decreto de 27 de enero de 1977).

⁵ Sustituidas por un control de legalidad a posteriori ejercido por la jurisdicción administrativa al que eventualmente puede recurrir la autoridad prefectural al denunciar, por iniciativa

nicipios, sin embargo, la norma se ha limitado a modificar en este sentido el control ejercido sobre éstos sin modificar la estructura municipal ni los órganos municipales, lo que tampoco ha hecho la reciente Ley de 6 de febrero de 1992 relativa a la Administración Territorial de la República. Este último texto legislativo no afecta tampoco a la organización municipal tradicional, cuando, en particular, determinados procedimientos destinados a asegurar el respeto de los principios de libre circulación y de libre concurrencia entorpecen claramente las obligaciones de los Municipios en materia presupuestaria o de contrataciones públicas, y cuando el hecho de la extensión del «bloque de legalidad» comunitaria ha provocado el reforzamiento de los controles administrativos y contenciosos ⁶.

Con las excepciones que también se han de considerar en este estudio, lo cierto es que nos encontramos permanentemente en presencia de una forma de gobierno local uniforme, fundamentada en ese doble pilar que forman una Asamblea deliberante, el Ayuntamiento, y una autoridad ejecutiva, el Alcalde elegido por el Ayuntamiento y asistido por sus adjuntos ⁷.

Después de constatar cómo se organizan los Municipios sobre el conjunto del territorio francés, es decir, cuál es la estructura municipal (I), será conveniente examinar seguidamente los dos órganos de gestión municipal que constituyen el Ayuntamiento (II) y el Alcalde (III), para terminar haciendo algunas referencias al supuesto menos frecuente de los Municipios con Estatuto particular (IV).

I. LA ESTRUCTURA MUNICIPAL ⁸

El estudio de la estructura municipal, entendida como la disposición de los Municipios sobre el conjunto del territorio, implica afrontar dos problemas: el del territorio de cada uno de ellos y el de su número y agrupación.

propia, los actos de las autoridades locales que éstas deban obligatoriamente trasladarle (o los actos cuya transmisión no es requerida, cuando es un tercero quien ha presentado la demanda) y por un control financiero ejercido por las cámaras regionales de cuentas.

⁶ En este sentido, *vid.* M. BOURJOL, «La réforme de l'administration territoriale», en *AJDA*, 20 de abril de 1992, número especial, *Décentralisation, bilans et perspectives*.

⁷ El término «adjoint» en relación con el Alcalde del municipio se corresponde con la figura nuestra del Teniente de Alcalde, por lo que a partir de ahora emplearemos este concepto más próximo a nosotros. (N. del T.)

⁸ Para un estudio más profundo sobre este tema, *vid.* especialmente A. DE LAUBADERÈ, J. C. VENEZIA y Y. GAUDEMET, *Traité de Droit Administratif*, tomo 1, 11.ª ed., pp. 152 y ss.; G. VEDEL y P. DELVOLVE, *Droit Administratif*, tomo 2, pp. 479 y ss.

1. EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO

En los términos del Código Municipal (art. R.112-1) el perímetro de la superficie geográfica que corresponde a cada Municipio debe estar delimitado. De hecho, se trata de una simple constatación a partir, en la mayoría de las ocasiones, de documentos o de costumbres antiguos. Esta delimitación se diferencia de la modificación de los límites territoriales, que comporta un cambio en relación con la situación anterior y depende, en consecuencia, de un procedimiento más complejo (art. L.112-9 y ss.) que supone, concretamente en la mayor parte de los casos, una encuesta, la consulta de la Asamblea departamental y, a veces, la disolución de los Ayuntamientos afectados.

Según el Consejo de Estado (CE 20 de febrero de 1981, Municipio de Saint-Quay-Portrieux, Rec. p. 96) el territorio de los Municipios ribereños del mar comprende el mar territorial.

Los límites municipales acotan las competencias de cada Municipio y de sus órganos, lo que puede plantear problemas respecto de aquellas partes del territorio en las que se asientan dos Municipios vecinos. En este caso las soluciones han sido aportadas por la jurisprudencia administrativa que considera, por ejemplo, que el poder de Policía sobre una vía que delimita a dos Municipios debe ser ejercido conjuntamente por los dos Alcaldes (CE 9 de mayo de 1980, Municipio de Champagne-de-Blanzac, Rec. p. 221). Los límites territoriales del Municipio no circunscriben necesariamente todos sus intereses; siempre según el Consejo de Estado, un Municipio puede, si ello es necesario o útil para sus propios «asuntos», emprender actividades en el territorio de otro Municipio. Puede, por ejemplo, construir allí un cementerio (CE 18 de febrero de 1972, Cámara sindical de empresas artesanales), gestionar un servicio público (CE 17 de mayo de 1968, dame Delage, Rec., p. 314), o llevar a cabo trabajos de vías públicas (CE 6 de marzo de 1981, Asociación para la defensa de los vecinos del barrio de Chèvre-Morte).

El territorio de un Municipio puede ser dividido. En primer lugar, una de sus partes puede constituir una sección municipal en el caso de que posea, a título permanente y exclusivo, bienes o derechos distintos a los del propio Municipio. Dotada de personalidad jurídica, la sección⁹ es objeto de una administración particular (art. L.151-2 y ss.) de acuerdo con un régimen que ha sido profundamente reformado por la Ley de 9 de enero de 1985 relativa a la montaña.

⁹ La «*section de commune*» está ligada a la presencia de bienes, no de personas o habitantes, constituyendo una concepción comunitaria del municipio que adjudica a la «personalidad jurídica» la función de ser «medio o condición» de la libre Administración Local. (N. del T.)

En segundo lugar, con objeto de facilitar la gestión administrativa provisional de los nuevos grupos de viviendas edificadas en ejecución de un plan de urbanismo, puede constituirse, después de consultar a los Municipios interesados y por un período máximo de cinco años, un establecimiento público, denominado sector municipal ¹⁰, encargado de asegurar los servicios públicos necesarios para ese nuevo conjunto.

Finalmente, en aplicación de disposiciones cuyos contenidos resultan de leyes recientes ¹¹ y que han sido perfeccionadas por la Ley de 6 de febrero de 1992 ¹², cuando tiene lugar una fusión de Municipios, los antiguos Municipios, aquellos cuyo territorio sirve de soporte físico al nuevo Municipio, pueden acogerse al Estatuto de Municipio asociado, sin por ello ostentar personalidad jurídica.

2. NÚMERO DE MUNICIPIOS Y SU AGRUPACIÓN

Las Entidades Locales en general y los Municipios en particular juegan un papel destacado en la vida nacional. Son diversas y fácilmente observables las manifestaciones de esta particular relevancia, ya se trate del peso de la fiscalidad local directa, ya del volumen cuantioso de los gastos de equipamiento de los Municipios y de su intervención activa como motor de la economía, ya del considerable número del personal municipal, ya de rol en materia de empleo por el sesgo de sus intervenciones económicas.

Ahora bien, reconociendo el lugar principal que ocupan los Municipios, no por ello dejan de encontrar enormes dificultades de gestión en gran medida provocadas por su excesivo número, seguido de las deficiencias de medios de que adolecen la mayor parte de ellos.

Los once países de la CEE, a excepción de Francia, cuentan entre todos ellos 33.193 Municipios.

Sólo Francia se divide en 36.527 Municipios.

Esta cifra se refleja palpablemente en una sobreabundancia de pequeñas unidades y en una correlativa debilidad de la población media,

¹⁰ El «secteur de commune» es un establecimiento público competente para la gestión de grandes conjuntos urbanos, constituyendo una manifestación específica del fenómeno de la aglomeración o agrupación en el medio urbano.

Por su parte, el establecimiento público («établissement public») se configura en derecho francés como una «persona administrativa especial», persona jurídica de derecho público, particularmente creada para la realización de una actividad considerada como muy importante para la colectividad —generalmente un servicio público— y que goza de una cierta autonomía en el ejercicio de esa actividad. (N. del T.)

¹¹ Ley de 31 de diciembre de 1983 (modificada por ley de 30 de diciembre 1988), Ley de 5 de enero de 1985, Ley de 30 de diciembre de 1988 y Ley de 28 de noviembre de 1990.

¹² Ley de orientación núm. 92.125 de 6 de febrero de 1992, relativa a la Administración territorial de la República (JO de 8 de febrero de 1992).

cinco veces inferior a la media europea. En líneas generales, el 60 por 100 de nuestros Municipios tienen menos de 500 habitantes, el 80 por 100 menos de 1.000 habitantes, el 90 por 100 menos de 2.000 habitantes. Además, el fenómeno no hace más que agravarse a medida en que continúa el crecimiento urbano a la par que permanece estable el número de Municipios. En este momento las tres cuartas partes de los franceses viven en ciudades, mientras que un gran número de pueblos se desertizan y se alejan cada vez más de un «óptimo dimensional», de suerte que la inmensa mayoría de las Entidades no disponen de medios necesarios para una gestión autónoma.

Las dificultades que inevitablemente genera un estado tal de cosas llevan a afrontar no sólo una disminución del número de Municipios mediante la fusión de determinados de ellos, sino también arbitrar fórmulas de organización supramunicipales¹³.

A principios de los años setenta la voluntad de racionalizar esta situación se concretó en la publicación de la Ley de 16 de julio de 1971 sobre fusiones de Municipios. A priori el dispositivo montado parecía capaz de proporcionar resultados significativos, pero su puesta en práctica ha derivado en un rotundo fracaso: el número de fusiones ha sido mínimo y aquellas que se han llevado a cabo se reducen a la puesta en común de escasos medios y de pequeños presupuestos. Por tanto, no sorprende que la experiencia haya sido abandonada a partir de 1974.

No siendo posible disminuir el número de los Municipios, al menos conviene incitarles a cooperar para la formación de instituciones supramunicipales.

En este sentido, nuestra experiencia es antigua¹⁴ y relativamente importante. Esta cooperación, que es esencialmente voluntaria pero en parte viene impuesta, está regulada por una normativa compleja, desarrollándose por medio de numerosas¹⁵ instituciones supramunicipales que revisten formas muy diversas. Hasta el momento existen seis categorías diferentes¹⁶, a las que la Ley de 6 de febrero de 1992 añade dos nuevas fórmulas con las «Comunidades de Municipios» y las «Comunidades de las Ciudades».

¹³ Sobre estas organizaciones, véase nuestro estudio «Las organizaciones supramunicipales en Francia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*.

¹⁴ Una Ley de 18 de julio de 1837 ya autorizaba la creación de comisiones para la asociación [«commissions syndicales» en el original (N. del T.)] entre municipios, y fue una Ley de 22 de marzo de 1890 la que ofreció el verdadero marco para la cooperación intermunicipal al autorizar la creación de asociaciones de Municipios.

* *El «syndicat de communes» se trata de una asociación libre entre varios Municipios, concedida al margen de cualquier preocupación de agrupamiento territorial, pues estos municipios pueden pertenecer a departamentos distintos.* (N. del T.)

¹⁵ Existen, por ejemplo, más de 15.000 asociaciones de municipios.

¹⁶ Las asociaciones para una finalidad única (SIVU), las asociaciones para finalidades múltiples (SIVOM), los distritos, las comunidades urbanas, las asociaciones mixtas, las asociaciones de nueva agrupación (SAN).

Una visión meramente cuantitativa de las cosas podría conducirnos a conceder un papel significativo a la supramunicipalidad y pensar que ésta constituye un sustitutivo eficaz del exceso de fragmentación de nuestra estructura municipal. Sin embargo, los solos datos estadísticos no son suficientes para reconocer el éxito de la supramunicipalidad en nuestro país. De hecho, aun cuando existen aspectos positivos, lo cierto es que resulta más apropiado hablar de un relativo fracaso. En esencia, y como demuestra un estudio reciente ¹⁷, la creación de organizaciones supramunicipales no se ha traducido hasta el momento en una reestructuración en profundidad de la estructura administrativa municipal.

Luego son los propios Municipios los que continúan siendo la pieza clave y, a pesar de su diversidad y de sus disparidades, siguen respondiendo, en su casi totalidad, a un mismo modelo de gobierno local que se establece en el artículo L.121-1 al disponer que «la organización de cada Municipio se integra por el Ayuntamiento, el Alcalde o uno o varios Tenientes de Alcalde».

II. EL AYUNTAMIENTO

Asamblea electa, el Ayuntamiento ordena por medio de sus acuerdos los asuntos del Municipio. Esto lleva a estudiar su composición y sus modalidades de funcionamiento.

1. COMPOSICIÓN

Los miembros del Ayuntamiento son designados mediante elección por sufragio universal directo ¹⁸. El desempeño de su función es gratuito. La duración del mandato es de seis años ¹⁹, y la renovación es total ²⁰. Participan en la designación de los Concejales todos los elec-

¹⁷ P. SADRAN, *Le système administratif français*, Ed. Montchrestien, París, 1992.

¹⁸ Los requisitos generales de elegibilidad son tres: nacionalidad francesa (no obstante, cfr. *infra* nota 18, la elegibilidad deberá en adelante extenderse a los nacionales de la CEE), edad (18 años cumplidos), ausencia de condena que implique inhabilitaciones electorales.

Los requisitos especiales de elegibilidad en un Municipio determinado pueden ser positivos (estar inscrito en la lista electoral del Municipio o tener una vinculación con éste tal como la inscripción en el registro de contribuciones directas al primero de enero del año de la elección), o negativos (determinados funcionarios o magistrados, así como el personal municipal asalariado, no son elegibles durante el período de desempeño de su función).

¹⁹ Aparte del fallecimiento, el adelanto del fin del mandato puede resultar de la dimisión voluntaria que debe dirigirse al Alcalde.

²⁰ La disolución de un Ayuntamiento que podía declarar el Poder Ejecutivo (art. 121.4 a 7 CM) se contemplaba tradicionalmente como un ejemplo de «tutela sobre las personas». La tutela ha sido oficialmente suprimida, pero el poder de disolución no se ha suprimido porque resulta indispensable. En el Derecho francés se castiga, en efecto, la imposibilidad de funciona-

tores inscritos en el censo electoral del Municipio ²¹. En principio, el Municipio constituye una circunscripción única que puede dividirse en mesas electorales; bajo determinadas condiciones el «conseil général» ²² puede crear «secciones electorales», cuando el Municipio comprende muchos centros o resulta de una fusión.

Además de estas generalidades, es necesario añadir algunas precisiones en relación al número de miembros de los Ayuntamientos y al procedimiento de escrutinio.

Una Ley de 19 de noviembre de 1982 modificó el número de escaños en los Ayuntamientos y, sobre todo, el procedimiento de escrutinio.

El número de escaños varía según el tamaño del Municipio, oscilando entre los 9 en los Municipios de menos de 100 habitantes y los 69 en los Municipios de más de 300.000 habitantes. Lyon cuenta con 73 escaños y Marsella con 101 escaños. En París, Entidad Territorial que posee el doble Estatuto de Municipio y Departamento, el «Ayuntamiento de París cuenta con 163 escaños» ²³.

La elección del procedimiento de escrutinio constituye una decisión de trascendencia política ²⁴. Por una parte, determina las alianzas entre partidos políticos en el momento de la presentación de las candidaturas y, llegado el caso, entre las dos vueltas, así como las posibilidades de conseguir una mayoría estable en el seno del Ayuntamiento.

El procedimiento de escrutinio que ha funcionado entre 1964 y 1982 ha sido el de lista mayoritaria a dos vueltas; la lista ganadora obtenía todos los escaños. En los Municipios de más de 30.000 habitantes las listas no podían alterarse entre las dos vueltas, lo que incitaba a las coaliciones desde la primera vuelta. El resultado fue el aumento del papel representado por los partidos y la bipolarización de las elecciones.

miento normal de una Asamblea electa. La disolución es declarada por decreto del Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros.

²¹ La Ley constitucional adoptada por el Congreso el 23 de junio de 1992 y publicada en el JO del día 26, añade a la Constitución un artículo 88.3 del siguiente tenor: «Bajo reserva de reciprocidad y según las modalidades previstas por el Tratado de la Unión Europea suscrito el 7 de febrero de 1992, el derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones locales puede ser reconocido solamente a los ciudadanos de la Unión residentes en Francia. Estos ciudadanos no pueden desempeñar las funciones de Alcalde o de Teniente de Alcalde, ni participar en la designación de electores senatoriales ni en la elección de Senadores. Una ley orgánica votada en los mismos términos por las dos Cámaras determina las condiciones de aplicación del presente artículo.»

²² *Organo colegiado elegido por sufragio universal directo por los electores del Departamento.* (N. del T.)

²³ Sobre las particularidades del régimen de París, cfr. *infra* IV.

²⁴ A este respecto, véase especialmente F. DREYFUS y F. D'ARCY, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 3.ª ed., Ed. Economica, pp. 295 y ss., y F. D'ARCY, «Elus, fonctionnaires, citoyens: jeux de pouvoir et démocratie», en *AJDA*, abril de 1992, *op. cit.*, pp. 110 y ss.

En 1981 la izquierda anunció su intención de volver a un sistema de representación proporcional, pero en el ámbito local ello no habría favorecido las estrategias de unión de la izquierda entre socialistas y comunistas. Finalmente, la Ley de 19 de noviembre de 1982 ha establecido un sistema mixto, distinto según que los Municipios tengan más o menos de 3.500 habitantes.

1. En los Municipios de hasta 3.500 habitantes, que son la gran mayoría pero que no agrupan más que a una minoría de la población, los Concejales son elegidos por el sistema de escrutinio mayoritario: los candidatos que hayan obtenido más de la mitad de los sufragios en la primera vuelta o, en su defecto, el mayor número de los sufragios en la segunda, son elegidos. Los candidatos han de agruparse en listas completas por encima de 2.500 habitantes²⁵; los electores no están obligados a votar por todos los candidatos de una lista, sino que pueden inscribir en una papeleta de voto candidatos de listas diferentes («panacher»).

2. En los Municipios de más de 3.500 habitantes la ley ha establecido un procedimiento de escrutinio original que combina las ventajas del escrutinio mayoritario y de la representación proporcional. El objetivo es doble: permitir las coaliciones políticas de manera flexible y clara en el momento de las candidaturas, asegurar una mayoría estable en el seno del Ayuntamiento. A este respecto, los Concejales son elegidos por el voto de lista a dos vueltas, con presentación de listas incluyendo tanto candidatos como escaños a ocupar.

La mayoría estable está garantizada por la forma en que son contabilizados los resultados de la votación al objeto de repartir los escaños entre las listas:

— El reparto se realiza a partir de la primera vuelta si una de las listas ha obtenido más de la mayoría de los sufragios emitidos. En este caso la mitad de los escaños le es atribuida inmediatamente (en el orden de la lista); después el resto de los escaños se reparte de acuerdo con la representación proporcional entre la lista ganadora y las demás listas que hayan obtenido al menos el 5 por 100 de los sufragios.

— Si alguna de las listas no ha obtenido la mayoría de los sufragios emitidos en la primera vuelta, se procede a una segunda vuelta. La forma de reparto de los escaños es similar a la que acaba de indicarse, aprovechando en primer lugar a la lista que haya obtenido más votos.

Gracias a este sistema, las diferentes listas están representadas en el Ayuntamiento, desde el momento en que ha obtenido más del 5 por

²⁵ En otro caso pueden presentarse listas incompletas o incluso candidaturas individuales.

100 de los votos. No obstante, la lista ganadora se asegura una mayoría confortable, muy superior a la proporción de votos obtenidos.

Para que las coaliciones entre partidos públicos se lleven a cabo de una manera más flexible y transparente, la ley precisa las condiciones en que han de confeccionarse las listas. Estas deben incluir tantos nombres como escaños a cubrir; los electores no pueden modificarlas, lo que les obliga a respetar los pactos suscritos por los partidos políticos. Estos pactos o alianzas pueden suscribirse a partir de la primera vuelta. No obstante, pueden introducirse alteraciones entre las dos vueltas para permitir pactos entre las listas presentadas a la primera vuelta. Estas modificaciones están sometidas a requisitos estrictos un tanto complejos a fin de evitar las «maniobras políticas». Así es como:

— Solamente las listas que hayan obtenido al menos el 10 por 100 de los votos en la primera vuelta pueden presentarse a la segunda.

— Pueden igualmente unirse entre ellas en la segunda vuelta, pero sin introducir nuevos candidatos y sin que los candidatos que hayan figurado en una misma lista en la primera vuelta puedan encontrarse en varias listas en la segunda. Esta posibilidad de fusión con otras listas está abierta, en las mismas condiciones, a las listas que hayan obtenido entre el 5 por 100 y el 10 por 100 de los votos en la primera vuelta.

En la práctica, la fórmula adoptada en 1982 resulta ampliamente satisfactoria.

En los Municipios de menos de 3.500 habitantes, permite la posibilidad de la presencia de circunstancias tales como el mutuo conocimiento o los factores personales.

En los demás Municipios facilita la consecución de varios e importantes objetivos: votando por una lista, el elector se pronuncia al mismo tiempo por la elección del Alcalde; éste se asegura disponer de una amplia mayoría, si bien todas las fuerzas políticas de la oposición se hallan también representadas; por último, los pactos entre la primera y la segunda vuelta pueden realizarse de manera transparente, dejando un amplio margen de maniobra a los partidos políticos. Este sistema de escrutinio mixto, mezclando representación proporcional y escrutinio mayoritario, ha sido tanto mejor aceptado en la medida en que el sistema de partidos se ha estabilizado en torno a cuatro grandes formaciones coaligadas de dos en dos. Más recientemente, se ha puesto de manifiesto que aquél podía igualmente funcionar cuando este sistema bipolar comienza a deshacerse por efecto de las brechas electorales abiertas por los ecologistas y la extrema derecha.

2. FUNCIONAMIENTO

Las reglas generales de funcionamiento del Ayuntamiento vienen determinadas por la ley (art. L.121-8 a L.121-20 CM); sin embargo, a cada Ayuntamiento se reconoce el derecho a completarlas por medio de un reglamento interior.

El Ayuntamiento se reúne obligatoriamente al menos una vez por trimestre. Además, el Alcalde puede convocarle (con tres días de antelación) cada vez que lo estime necesario. En la práctica es éste quien establece la periodicidad de las reuniones. Ninguna disposición exige que la convocatoria incluya un orden del día indicando todas las asuntos sobre los que el Ayuntamiento habrá de pronunciarse, pero según la jurisprudencia (CE 3 de junio de 1983, Mme. Vincent, Rec. p. 227) el plazo de tres días, elemento de «la libre administración» de los Municipios, compete al ámbito legislativo.

Como regla general, el Alcalde es quien preside las reuniones del Ayuntamiento (a excepción de aquella en la que el Alcalde es elegido —presidida por el miembro de más edad— y aquella en la que se debate el balance administrativo), en esta calidad ostenta el poder de policía de sesiones. En cada sesión se elige a un Secretario.

Las condiciones de *quorum*, las formas de votación y las reglas de mayoría son reguladas por el Código Municipal (art. L.121-11 y 12).

Las sesiones son públicas, pero a petición del Alcalde o de tres Concejales el Ayuntamiento puede constituirse en sesión (Comité) secreta.

La fórmula actual de escrutinio ha permitido el acceso de la oposición en los Ayuntamientos, por lo que las sesiones públicas constituyen un medio fundamental para hacerse oír.

Por otro lado, un Decreto en aplicación de la Ley de 2 de marzo de 1982 ha precisado la relación de los datos indispensables que han de facilitarse al Ayuntamiento para que éste pueda ejercer sus competencias presupuestarias. Sin embargo, más allá de este ámbito particular, resulta difícil conciliar el deseo legítimo de los miembros del Ayuntamiento a ser informados, sobre todo por parte de los de la oposición, y la prohibición que tienen de intervenir a título individual en la Administración del Municipio y de pretender obtener de los servicios municipales la comunicación de informaciones y de documentos.

Las sesiones pueden ser convocadas para conocer de un asunto determinado. La práctica, en los Municipios de cierta importancia, consiste en crear Comisiones Permanentes. Estas son presididas por el Alcalde (o el Teniente de Alcalde que haya recibido la delegación en el asunto correspondiente). Las reuniones de Comisión no son públicas, pero es posible oír en ellas a personas ajenas al Ayuntamiento.

Los debates concluyen normalmente en acuerdos adoptados por mayoría simple. La mayor parte de ellos numerosas tienen el carácter de decisión ejecutoria y están sometidas al control de legalidad que ejerce la autoridad prefectoral recurriendo al Juez administrativo.

Se ha visto que según la ley (art. L.121-26) «el Ayuntamiento ordena a través de sus acuerdos los asuntos del Municipio». De acuerdo con esta fórmula la Corporación municipal parece que dispone de una competencia plena: ningún problema de interés municipal podría en principio recibir solución alguna sin la «decisión» del Ayuntamiento.

La realidad, sin embargo, resulta más matizable. De hecho, el margen de iniciativa de la Corporación deliberante está limitado por los textos legales (v. gr. aquellos que reconocen poderes al Alcalde, o aquellos que confieren competencias a la Cámara Regional de Cuentas en materia de financiera y presupuestaria), por los principios generales del Derecho como el principio de libertad de comercio y de industria, por los recursos jurisdiccionales susceptibles de llegar a anular sus deliberaciones²⁶, por las dificultades financieras, por el hecho de que el ejercicio de las competencias atribuidas por la ley supone una cualificación que falta muy a menudo en los miembros electos del Municipio.

Concretamente, la discusión más importante es la que se refiere al presupuesto, a la que se añaden otros acuerdos de carácter financiero (fijación del tipo de tasas, recurso al empréstito). El Ayuntamiento discute igualmente la creación y la supresión de los empleos municipales, la creación u organización de los servicios públicos locales, la administración de los bienes locales, la adopción de decisiones relativas a los contratos y actuaciones, la autorización para ejercitar acciones judiciales en nombre del Municipio o en su defensa.

III. EL ALCALDE Y LOS ADJUNTOS (TENIENTES DE ALCALDE)²⁷

1. ELECCIÓN Y ESTATUTO

El Alcalde es elegido entre los miembros electos del Municipio. Es escogido por el Ayuntamiento, en su seno, en el transcurso de la primera reunión de éste tras las elecciones.

Esta votación tiene lugar mediante voto secreto, siendo necesaria la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas; en la tercera vuelta es suficiente la mayoría simple. Un procedimiento idéntico permite elegir

²⁶ Que pueden ser objeto del «délégation» prefectoral (cfr. *supra*, nota 5) o del recurso por «excès de pouvoir» clásico por parte de los administrados.

²⁷ Muchas de las observaciones que les anotamos están inspiradas en las *obras precitadas* de J. MOREAU, F. DREYFUS y F. D'ARCY.

a los Tenientes de Alcalde, cuyo número varía de 1 a 20, según los Municipios, pero sin poder exceder del 30 por 100 del total legal de miembros del Ayuntamiento ²⁸.

En el Derecho francés, pues, la «municipalidad» integrada por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde es de carácter electo pero en tanto que emanación del Ayuntamiento; no resulta por tanto de la elección directa por los electores del Municipio.

En principio, todo Concejal que ha cumplido la edad de 21 años puede llegar a ser Alcalde o Teniente de Alcalde. No obstante, existen también disposiciones aplicables a los miembros de la Corporación que han sido ya mencionadas (cfr. nota 15), causas específicas de ineligibilidad y de incompatibilidad (art. L.122-8 CM) ²⁹.

Los miembros de la Corporación Local no tienen la cualidad de funcionarios municipales. Sin embargo, disfrutan de diversas ventajas y garantías en el desempeño de sus funciones.

Las disposiciones del Código Penal les protegen frente a calumnias, injurias y vías de hecho, y el Código de Procedimiento Penal concede a los munícipes electos susceptibles de ser inculcados por crímenes y delitos cometidos en el desempeño de sus funciones un régimen derogatorio asimilado al de los Magistrados y Oficiales de la Policía Judicial.

En materia de garantía civil, el Código Municipal (art. L.122-17) establece que «los Municipios son responsables de los daños causados por accidentes sufridos por los Alcaldes y los Tenientes de Alcalde... en el desempeño de su función».

La responsabilidad civil para con el Municipio sólo puede ser exigida cuando el Alcalde ha utilizado sus funciones con vistas a satisfacer un interés personal, resultando por ello perjudicado el Municipio.

El cargo de Alcalde y de Teniente de Alcalde es gratuito, así como el de los Concejales. No obstante, los artículos L.123-1 a 13 y R.123-1 a 3 del Código Municipal asignan a los Jueces Municipales gastos de

²⁸ Salvo fallecimiento o dimisión voluntaria, los Alcaldes y Adjuntos desempeñan su mandato durante los seis años que corresponden al mandato del Ayuntamiento que les ha elegido. En efecto, Alcaldes y Adjuntos no son responsables políticamente ante la Corporación Municipal; el Ayuntamiento no conocería resortes jurídicos para constreñirles a dimitir a continuación de un voto de confianza o de una moción de censura.

No obstante, el Poder Central dispone, en el marco del poder jerárquico o del control administrativo, de un elenco de sanciones: la suspensión por un mes, ordenada por el Ministro del Interior; la revocación decretada por el Primer Ministro. El Código Municipal no enumera las faltas susceptibles de dar lugar a sanciones; corresponde al Juez administrativo controlar la regularidad formal de las medidas adoptadas y el rigor material de los hechos. Antes de imponer una sanción los interesados deben haber sido oídos o invitados a proporcionar alegaciones escritas sobre los hechos que les son imputados. Por otra parte, las sanciones han de ser motivadas bajo pena de nulidad.

²⁹ Por otra parte, y como se ha visto anteriormente (cfr. nota 18), si bien puede reconocerse a los ciudadanos de la Unión Europea el derecho de voto y de elegibilidad, en cambio no podrán acceder a los cargos de Alcalde y Teniente de Alcalde.

gestión y de representación e indemnizaciones por servicios. La fórmula resulta insuficiente. En efecto, las cantidades asignadas son pequeñas, cuando desde hace mucho tiempo, y más aún con las transferencias de competencia a las que ha dado lugar la descentralización, los Alcaldes y los Tenientes de Alcalde de los Municipios importantes se enfrentan a las exigencias de disponibilidad profesional, de competencia técnica, administrativa y jurídica que plantean el tema de una cierta profesionalización de los miembros electos locales.

Ahora bien, estas exigencias están en contradicción con la tradición de la democracia local francesa, basada, por lo general, en el voluntarismo («amateurisme»), dando lugar a disfunciones cada vez más acentuadas. Así, por ejemplo, la imposibilidad de compatibilizar el mandato local con una actividad profesional normal tiene por efecto el aumento de la proporción de inactivos entre los electos. Los jubilados que representaban el 15,3 de los Alcaldes en 1977 constituyen, en 1989, el 23,7 del total. Además, esta situación favorece una sobre-representación de determinadas categorías socioprofesionales: funcionarios (en razón de la posibilidad de excedencia —«détachement»—), profesiones liberales, agricultores, etc. En cambio, los trabajadores del sector privado no representan más que el 14,9 por 100 del conjunto de los Alcaldes.

Precisamente, la Ley de 3 de febrero de 1992 (Ley núm. 92.108, JO de 17 de febrero, p. 2968) relativa a las condiciones de ejercicio de los mandatos locales, se esfuerza en poner remedio a estos problemas.

Sin dejar de mantenerse fiel al rechazo de la profesionalización que caracteriza la tradición francesa, este texto, no sin ambigüedad, se fija como objetivo permitir a los electos «optar por el ejercicio pleno de su mandato». Ello se traduce en un cierto paralelismo entre el Estatuto del electo y el del asalariado: fiscalización, derechos sociales, modificación del régimen de jubilación, etc.

Por otra parte, si bien la ley mantiene la regla tradicional según la cual los electos perciben indemnizaciones y no una remuneración, sin embargo éstas se conciben como una verdadera renta ligada al desempeño de una función y no como un mero reintegro de gastos de representación más o menos hipotéticos³⁰.

³⁰ Sobre las diferentes aportaciones de la Ley de 3 de febrero de 1992, *vid.* Y. JEGOZO, «L'amorce d'un statut de l' élu local», *AJDA*, núm. 6, pp. 427 y ss.

2. LA IMPORTANCIA DEL ALCALDE EN EL MUNICIPIO

El Alcalde está investido del Poder Ejecutivo en el Municipio. Según el espíritu de la Ley de 1984, se encarga de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento. En realidad, entre el Ayuntamiento y el Alcalde se ha operado la misma inversión que a nivel nacional entre el legislativo y el ejecutivo. El Alcalde se ha convertido en el órgano de poder más importante, personalizando al Municipio y dirigiendo su política.

Dos fenómenos han contribuido a reforzar todavía más su autoridad en las ciudades. Siendo el Alcalde elegido por el Ayuntamiento entre sus miembros por el procedimiento de escrutinio mayoritario a tres vueltas (mayoría absoluta requerida en las dos primeras vueltas, mayoría simple en la segunda), en los Municipios de más de 3.500 habitantes, como resultado del voto de lista, el que encabeza la lista ganadora se convierte en el Alcalde. Esto conduce, de hecho, a que sean elegidos por los electores aquellos quienes, a la hora de seleccionar entre las listas, se consideran las personalidades que les han de dirigir.

En segundo lugar, la autoridad del Alcalde se ha incrementado con la ampliación y la complejidad de la Administración Municipal. Solamente él puede tener una visión global, frente a los Concejales que no tienen prácticamente tiempo de conocer realmente los expedientes. Hay que recordar, por fin, que en las ciudades importantes la mayor parte de los Alcaldes comparten su mandato con un mandato nacional (normalmente el de Diputado). En los Municipios rurales, el Alcalde disfruta de una autoridad moral que le es reconocida en el seno de la Comunidad donde todos se conocen y donde todos forman un bloque unido cara al exterior.

Si, como se acaba de ver, el Alcalde no es «responsable» (en el sentido parlamentario del término) ante el Ayuntamiento, que no puede poner fin a sus funciones, en caso de conflicto prolongado la solución oscila, bien en la dimisión, bien en la disolución completa del Ayuntamiento por Decreto del Consejo de Ministros.

3. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

En el plano jurídico, el Alcalde recibe sus competencias en virtud de su doble condición de representante del Estado y de representante del Municipio. Sus competencias en tanto que representante del Estado en el Municipio son limitadas. Las más conocidas son las que ejerce como encargado del Registro Civil, que le facultan especialmente para celebrar matrimonios. Actúa entonces bajo el control de la autoridad judicial, al igual que en el supuesto, mucho más infrecuente, del

ejercicio de competencias inherentes a su condición de Oficial de la Policía Judicial.

Siempre en tanto que representante del Estado, el Alcalde se encarga de la ejecución de diversas funciones administrativas (publicación de leyes y reglamentos, elaboración de censos electorales y de alistamiento para el servicio nacional, etc.); ejerce asimismo determinadas competencias en materia de urbanismo: en este caso su actuación está sometida a la autoridad jerárquica del Prefecto.

Las competencias del Alcalde como autoridad ejecutiva del Municipio son evidentemente más numerosas e importantes. Tradicionalmente se clasifican en tres categorías:

— Prepara y ejecuta los acuerdos del Ayuntamiento. Tratándose en particular del presupuesto, le corresponde su elaboración y la ordenación de los gastos. En el desempeño de estas funciones el Alcalde actúa bajo el control del Ayuntamiento, que puede solicitar cualquier información o explicación.

— Puede asumir por delegación del Ayuntamiento determinadas competencias taxativamente enumeradas por la ley (concluir ciertos contratos, fijar determinadas tarifas, etc.). Estas delegaciones son siempre revocables, debiendo el Alcalde dar cuenta al Ayuntamiento de las decisiones tomadas en este marco.

— Dispone de poderes propios que ejercita sin necesidad de autorización previa por parte del Ayuntamiento ni de dar cuenta a éste. Estos poderes afectan tradicionalmente a dos ámbitos: de una parte, la dirección del conjunto de los servicios municipales y la gestión de su personal; de otra parte, la Policía administrativa. Además hay que añadir determinadas competencias que el Alcalde ejerce en nombre del Municipio en materia de urbanismo.

El ejercicio de estas variadas competencias se traduce en la capacidad del Alcalde para realizar determinados actos jurídicos. Estos adoptan generalmente la forma de «arretés»: algunos tienen un carácter reglamentario (así los reglamentos de Policía o los Decretos que organizan los servicios públicos municipales). Otros poseen un carácter individual (autorizaciones o prohibiciones adoptadas en materia de Policía, actos relativos a la carrera de los funcionarios municipales, licencias de construcción, etc.). Por otra parte, el Alcalde suscribe los convenios y contratos celebrados en nombre del Municipio.

El ejercicio concreto del conjunto de estos diferentes poderes puede revestir formas diversas. Determinados Alcaldes gobiernan su Municipio en solitario, con la ayuda solamente del Secretario General o de su gabinete. Otros ejercen un poder más colegial delegando ampliamente en sus Tenientes de Alcalde.

4. LOS TENIENTES DE ALCALDE

Los Tenientes de Alcalde no disponen de poder propio alguno para la administración del Municipio, correspondiendo ésta en exclusiva al Alcalde según el Código Municipal.

Solamente disponen de los poderes delegados por el Alcalde. Si bien éste no puede poner fin a las funciones de un Teniente de Alcalde, puede en cambio retirarle su delegación, lo que le priva, de esta manera, de todo poder. Estas revocaciones son relativamente frecuentes cuando las discrepancias surgen entre los partidos políticos que integran la mayoría en el Ayuntamiento, y las mismas han sido favorecidas por la Ley de 19 de noviembre de 1992 que permite al Alcalde transferir la delegación que ha sido revocada a un Concejal.

IV. LOS MUNICIPIOS DE ESTATUTO PARTICULAR

Hemos señalado al principio de este estudio que la uniformidad del Régimen Municipal caracteriza a la práctica totalidad de los Municipios. Así y todo existen algunos casos particulares. Se refieren éstos: de una parte, a la capital y a las dos ciudades más grandes, Lyon y Marsella; de otra parte, a algunas «ciudades nuevas» formadas a partir de los años setenta.

1. EL ESTATUTO DE PARÍS, LYON Y MARSELLA

La ciudad de París es una Entidad Territorial muy particular ya que la Ley de 31 de diciembre de 1975, que ha establecido su Estatuto, dispone en su artículo primero: «El territorio de la ciudad de París comprende dos Entidades Territoriales distintas: el Municipio de París y el Departamento de París. Los asuntos de estas dos Entidades son regulados por acuerdos de una misma Asamblea denominada Ayuntamiento de París.» Este dispone simultáneamente de las competencias de un Ayuntamiento y de un «conseil général». Sus 163 miembros son elegidos por «arrondissement»³¹ mediante el voto de lista mayoritaria a dos vueltas.

³¹ El «arrondissement» constituye una categoría de circunscripción (área territorial en la que se desarrolla la actividad de una autoridad o de un servicio público) en la que no existe coincidencia en el territorio entre las autoridades estatales y las autoridades y servicios locales, y cuyo trazado descansa sobre el principio legal de división administrativa del territorio que tiene por corolario el principio según el cual los límites externos de cada categoría de circunscripción deben en principio coincidir entre ellas. (N. del T.)

En tanto que órgano deliberante del Municipio, el Ayuntamiento elige a su órgano ejecutivo, el Alcalde de París. Hasta 1982, sin embargo, el Prefecto ostentaba el Poder Ejecutivo del Ayuntamiento en base a las competencias que ejercía en el marco del Departamento. A partir de entonces el Alcalde de París le ha sustituido en estas competencias acumulando, pues, todas las atribuciones de un Alcalde y de un Presidente de «conseil général». Efectivamente, como regla general el conjunto de disposiciones aplicables a los Municipios y a los Departamentos se aplican igualmente a la ciudad de París.

Sin embargo, el Alcalde de París no dispone más que de una pequeña parte de los poderes de Policía que habitualmente tienen atribuidos los Alcaldes: dichos poderes se concentran este caso en las manos del Prefecto de Policía nombrado por el Gobierno. Esta excepción se justifica históricamente por el hecho de que París es al mismo tiempo capital de la Nación; sin embargo, este argumento se discute hoy día por su propio Alcalde. Añadamos que el Prefecto de Policía dispone también de amplios poderes en los Municipios pertenecientes a los tres Departamentos que rodean París: las fuerzas de Policía situadas bajo su autoridad agrupan a unas 30.000 personas.

El Alcalde de París dispone de un conjunto de servicios muy desarrollados como exige una ciudad de 2.200.000 habitantes: son los servicios de la Alcaldía de París, que integran alrededor de 35.000 funcionarios altamente cualificados reclutados entre antiguos alumnos de la ENA. En la medida en que también ejerce las atribuciones de un Presidente de «conseil général», se ha transferido al Alcalde de París una parte de los servicios de la Prefectura de París y de los servicios externos del Estado. Estos servicios departamentales han sido fusionados por los de la Alcaldía.

Por su parte, el Prefecto de París conserva las atribuciones de representante del Estado: éstas tienen que ver con la dirección de los servicios externos del Estado y el control de las Entidades Territoriales, de los «établissements publics» y de los «arrondissements» (la ciudad de París está sometida a los mismos controles jurídicos y financieros que el resto de Entidades Territoriales).

A fin de acercar la gestión a los habitantes, cada uno de los veinte «arrondissements» de París ha sido dotado de un Ayuntamiento de un Alcalde de barrio, fórmula esta que también ha sido adoptada por Lyon y Marsella. Ello ha hecho necesaria una reforma legislativa instrumentada por medio de dos Leyes de 31 de diciembre de 1982, una estableciendo el Estatuto de «arrondissements» (denominada en ocasiones «Ley PLM»), y la otra de Régimen Electoral.

La división en «arrondissements» existía ya: 20 en París, 16 en Marsella y 9 en Lyon. En París y Lyon cada «arrondissement» sirve al mismo tiempo de circunscripción electoral para la elección del Ayunta-

miento del Municipio. En Marsella los «arrondissements» se agrupan en ocho sectores electorales.

El Ayuntamiento del «arrondissement» está compuesto por un tercio de los Concejales Municipales elegidos en el sector y por dos tercios de los Concejales del «arrondissement». Unos y otros son elegidos conjuntamente y sobre las mismas listas que, en cada sector, incluyen tantos nombres como escaños a cubrir. El procedimiento de escrutinio es el que se aplica a los Ayuntamientos. Primeramente se reparten los escaños de los Concejales Municipales que corresponden a cada lista. A continuación, según el orden de la lista, se reparten los escaños de los Concejales del «arrondissement».

El Ayuntamiento del «arrondissement» elige al Alcalde del «arrondissement» (entre los Concejales Municipales miembros de aquél) y dos Tenientes de Alcalde del «arrondissement».

El «arrondissement», si bien se integra por órganos electos y dispone de una cierta autonomía de gestión, sin embargo no constituye una nueva Entidad Local y carece de personalidad jurídica. El Consejo Constitucional, en su decisión de 28 de diciembre de 1982, la califica como «división administrativa» en el seno del Municipio. Se configura, pues, como una institución original, bastante simple, destinada a asegurar mejor la conexión entre las instituciones municipales y los vecinos.

A este respecto, el Ayuntamiento del «arrondissement» tiene un derecho a ser informado y un derecho de proposición en relación con todos los asuntos concernientes a su circunscripción. Asimismo dispone de un poder de decisión para la creación y la gestión de determinados equipamientos de cercanía (guarderías infantiles, jardines de infancia, casas de juventud, pequeños espacios verdes, gimnasio, etc.).

Para ejercer sus atribuciones el «arrondissement» cuenta con recursos afectados por el Ayuntamiento del Municipio que resultan, además de los ingresos provenientes de los servicios que gestiona, de una dotación global que concede el Municipio.

Por su parte, el Alcalde del «arrondissement» ejerce determinadas atribuciones que corresponden normalmente al Alcalde del Municipio, ya en cuanto representante del Estado (por ejemplo en relación con el Registro Civil), ya en tanto que representante del Municipio. Elabora y ejecuta el presupuesto del «arrondissement». Posee poderes consultivos con respecto al Alcalde del Municipio.

A nivel de «arrondissement», y a fin de permitir una mejor relación con las asociaciones, ha sido creado un Comité de iniciativa y consulta de «arrondissement» en el que éstas están representadas.

Bien entendido, el «arrondissement» es una creación híbrida. Situado bajo la dependencia de las autoridades municipales, particularmente en lo que se refiere a sus finanzas, goza, no obstante, de pode-

res autónomos: el control sobre sus actos es similar al ejercido sobre los Municipios. La forma de elegir los Ayuntamientos de «arrondissement» les somete a las mismas luchas partidistas que en el caso del Ayuntamiento del Municipio; sin embargo, puede suceder que un partido o una coalición situada en la oposición en el ámbito municipal sea mayoritaria en el «arrondissement». Los conflictos pueden entonces surgir, siendo difícil superarlos con los procedimientos existentes.

2. LAS «NUEVAS CIUDADES»

El fuerte crecimiento urbano de los años sesenta determinó la construcción de grandes bloques de viviendas y de actividades distantes de las agrupaciones existentes, formando lo que se ha denominado las «nuevas ciudades».

El Estado fue el promotor de estas operaciones³² que excedían con mucho las capacidades de acogida de los Municipios, y que implican necesariamente realizaciones progresivas. Fue preciso montar una estructura provisional específica en espera de que más tarde la instalación de las nuevas poblaciones permitiera un funcionamiento normal de las instituciones municipales.

La Ley de 10 de julio de 1970 y posteriormente la Ley de 13 de julio de 1983 (esta última modificada ligeramente por la Ley de 2 de agosto de 1989) representan la base normativa que sucesivamente han regulado las estructuras administrativas de las nuevas ciudades. En virtud de la Ley de 1983, los Municipios afectados pueden crear un Municipio nuevo, o una estructura *ad hoc* que puede revestir dos formas: Comunidad de nueva aglomeración o una asociación de nueva aglomeración³³.

La fórmula más integrada, la del Municipio, no puede mantenerse más que en un primer término y por un plazo breve. La creación del nuevo Municipio se opera por fusión simple, o por fusión-asociación (los antiguos Municipios desaparecen en tanto que Entidad Territorial, pero pueden conservar la denominación y una cierta individuali-

³² Que han llevado a la creación de 9 «nuevas ciudades»: 5 en la región parisina y 4 en la provincia.

³³ De hecho sólo una nueva ciudad se ha inclinado por la creación de un Municipio; las ocho restantes han elegido formar una asociación de nueva aglomeración, es decir, la fórmula menos integrada.

* En Derecho francés el término «agglomération» sirve para identificar diversas realidades en el marco de expresión de las relaciones locales. Así, unas veces aparece como «fracción» o parte del municipio (realidad inframunicipal), en otras coincide con éste y, por fin, en otras lo sumerge al abarcar una zona urbana por entero (realidad supramunicipal). A esta última se refieren las figuras que se citan. (N. del T.)

dad administrativa) entre los Municipios miembros ³⁴ en un plazo de dos meses a contar desde la creación de la nueva ciudad o de la revisión (relativa ésta a la relación de los Municipios miembros o de la superficie de urbanización). En el transcurso del plazo de los dos meses se ha de consultar a la población: si el proyecto obtiene la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, correspondientes a la cuarta parte del número de electores inscritos, la fusión es declarada por «arrêté» del Prefecto naciendo el nuevo Municipio.

Si no se ha recurrido al procedimiento de fusión o en defecto de las mayorías indicadas, la elección de los Ayuntamientos ha de constreñirse a las otras dos fórmulas ³⁵ en el plazo de seis meses a contar desde la creación o de la revisión ³⁶.

La Comunidad de nueva aglomeración es un «établissements public» de cooperación intermunicipal de carácter administrativo. Es administrado por un Consejo integrado por Delegados de los Municipios elegidos por sufragio universal directo (lo que le aproxima a una Entidad Territorial), cada Municipio cuenta con un número de Delegados según la importancia de sus respectivas poblaciones, sin que ninguno de ellos pueda tener la mayoría de los escaños.

La elección de los miembros del Consejo de la Comunidad se realiza al mismo tiempo y en las mismas condiciones de escrutinio que los Concejales. Para lo no previsto por el Estatuto de la Comunidad de nueva aglomeración se estará a lo que diga el Estatuto de la Comunidad urbana.

Por lo que se refiere a la asociación de nueva aglomeración, ésta se acerca a la asociación de Municipios. Su Comité está compuesto por Delegados de los Ayuntamientos. Las competencias que le atribuye la ley alcanzan, como en el caso de la Comunidad, a las principales materias necesarias para la realización de la nueva aglomeración (programación, urbanismo, inversiones, etc.). Sin embargo, en la práctica, en aplicación del Código de Urbanismo (art. L.321-1 y ss.) la ordenación de las nuevas ciudades se ha confiado de manera sistemática a los «éta-blissement publics d'aménagement». Mediante apoderamientos se delega en éstos la dirección de las obras. En este sentido, son ellos los que realizan los estudios de diseño y ejecución, los que dirigen las operaciones de ordenación y establecen los equipamientos de infraestruc-

³⁴ El nuevo Municipio puede reunir, bien a todos los Municipios afectados por la nueva agrupación, bien a aquellos o a las partes de aquellos que queden comprendidos en la superficie de urbanización.

³⁵ Esta elección requiere también una mayoría cualificada: los Ayuntamientos de los 2/3 de los municipios interesados que representen más de la mitad de la población total o los Ayuntamientos de la mitad de los municipios interesados que representen los 2/3 de la población total.

³⁶ Revisión que consiste en una modificación de la relación de los Municipios miembros o de la superficie de urbanización.

tura o superestructura, los que concluyen los contratos y convenios necesarios para hacer posible la ejecución.

Por último, un Decreto señala para cada agrupación la fecha en la que las obras de construcción y de ordenación han de entenderse finalizadas. Si se ha constituido una Comunidad o una asociación de nueva agrupación, corresponde entonces a los Municipios, bien elegir una fórmula sustituta de cooperación en condiciones de Derecho común, bien instar a una fusión de Municipios, bien decidirse por la prórroga del sistema de Comunidad o de asociación.