

París y su régimen especial de Gobierno y Administración Local

I

Recientemente tuvimos ocasión de realizar un viaje a París y entre sus objetivos incluíamos el ponernos en contacto con los órganos de gobierno local de la gran capital de Francia, que doctrinalmente conocíamos como dotados de singularidad digna de estudio, y que preveíamos interesantes para nosotros, ya que el ejercicio profesional en el Cuerpo de Secretarios de Administración Local a que pertenecemos es también vocación.

Una misiva para un alto funcionario de la Administración Local de París nos fué dada con gentileza, que agradecemos profundamente, por el ilustre Director del Instituto de Administración Local, don Carlos Ruiz del Castillo, y fué atendida por su destinatario, obteniendo en consecuencia para nuestro estudio cuantas facilidades hubimos de desear, visitas a servicios, entrevistas informativas, indicación y préstamo de textos y documentos, etc.

De lo visto, escuchado y leído, hemos hecho la síntesis siguiente, con la que pretendemos dar una idea lo más concreta posible dentro de la limitación de un artículo de Revista, de cómo es y cómo funciona el régimen local de París.

París para el extranjero viene a ser como Madrid para el forastero, es decir, la ciudad atractiva y captadora en extremo, que tiene medios espirituales y materiales para que él que allí llega se sienta a poco desprovisto del complejo de extrañeza. Si la diferencia de idioma no lo recordase de continuo la sensación de ser uno más de allí, resultaría más perfecta.

París es monumental, es decir, no es una suma de monumentos, es

ella misma, la ciudad, un monumento. Pero un monumento tan armónicamente concebido, con tal sentido de la medida, que en ningún momento abrumba con la dolorosa y humillante sensación del pasmo. Y conste que hay muchos monumentos de los que París atesora que, por sí solos, y si no estuviesen allí, pasmarían por su grandeza o ejecución, pero en París se admiran como una pieza más del conjunto maravilloso de armonías y dimensiones, que es la ciudad donde todo se ha puesto a contribución para lograrlo, el río y la vegetación, la piedra y la inspiración, la medida y la diversidad ahuyentadora de la monotonía.

Y es que París tuvo un mago urbano que, siguiendo las trayectorias de unidad constructiva, que ya desde tiempos anteriores se venían observando, trazó una ciudad para 200 años: el arquitecto Haussman, del II Imperio, cuyos planes de urbanización, ensambló lo que ya estaba hecho, mucho y bueno, y dictó lo que en lo sucesivo habría de hacerse.

Y por eso París, donde inútilmente buscaréis, porque no la hay, una calle excepcional por la modernidad y lujo de sus edificios, como la Gran Vía de Madrid tiene de aquellas un gran número, anchas, magníficamente trazadas, con edificios de altura proporcionada y construcción bella y armoniosa, siguiendo un modelo que las asemeja sin llegar a la monotonía de la igualdad, y con aquella generosidad de espacio, altura de techos y amplitud de habitaciones, características de la época de su construcción, siglo XIX. Y sus fachadas pétreas patinadas de oscuro por la humedad del ambiente y sus característicos techos de pizarra.

Y esas magníficas plazas, concebidas como tales y para serlo; Vendôme con sus frontones de esquina y su historiada columna central; Madeleine con su aire de foro romano que la Iglesia neoclásica le da, y, siguiendo de aquí por la rue Royal, esa maravillosa Concorde, concordia, en efecto, de diversos elementos para obtener el más bello y grandioso espacio urbano que puede describirse. Asomados a la balaustrada del «Jeu de Paume» (hoy Museo de Impresionistas) está al pie la maravillosa plaza, con su obelisco egipcio al centro, rodeado de fuentes; a la izquierda, el río la Pontconcorde; al frente, los Campos Elíseos, y en la lejanía, la ingente mole del Arco del Triunfo de la Estrella; a la espalda queda el grandioso Louvre, y a la derecha, la rue Rivoli.

Y basta con lo dicho para dar una impresión de lo que es este

Paris inmenso, artístico, acogedor, para el que un especial sistema de gobierno municipal se ha dado y constituye una excepción.

El sistema general que rige en la Administración Local francesa está basado en la Ley de 5 de abril de 1884, subsistente mientras no se dicten otras Leyes orgánicas, según los artículos 85 a 89 de la Constitución vigente de 1946. A este régimen general se llegó por evolución.

Superados los excesos de la Revolución, que respecto a la Administración Local sólo hizo declaraciones abstractas, tales como la autoridad es una transmisión de los derechos ciudadanos a los gobernadores, con arreglo a la fórmula roussoniana del Contrato Social, la autonomía, la libertad, etc., todo lo cual contribuyó a la desorganización e impulsó el terror, que manejan las Comunas (Ayuntamientos) casi soberanas, durante el Consulado se establecen las bases de la Administración Local francesa que aún perduran, con su división artificial del territorio nacional, abstracción hecha de las divisiones históricas, en Departamentos, arrondissements, cantones y comunas, aunque este último escalón es el único que respetó las Entidades locales existentes, que el Directorio dividió o agrupó para formar unidades de 5.000 habitantes. Esta división departamental, artificial, imitada en España, con la provincial de 1833, allí, como aquí, arraigó, y alrededor de ella y sin esenciales modificaciones se construye todo el edificio administrativo local que conocemos.

Pero Paris constituye, como dijimos, la excepción de este régimen general. La ciudad, por sí sola, ha pesado mucho en la Historia de Francia. La Revolución, la Commune fueron esencialmente parisinas, y ello hizo pensar a los gobernantes que resultaba peligroso que en la ciudad residencia del Gobierno de toda la nación, pudiera haber un gobierno municipal, posiblemente hostil, con los enormes medios a su alcance que la administración de la gran ciudad daba. Y para evitarlo se establece un gobierno municipal en que la parte ejecutiva y los más importantes servicios están confiados a Autoridades nombradas por el Poder central, aunque asistidas de Asambleas deliberantes elegidas. Sistema ya seguido en países de Constitución federal respecto a sus capitales (Washington, México, Buenos Aires, Camberra), pero no muy conocido en los anteriores.

II

La organización de París se realiza en la siguiente forma: París, ciudad, con su «banlieu» o cantones suburbanos, unidos sin solución de continuidad a la gran ciudad, forma un Departamento, el del Sena. Es decir, como si una provincia española estuviese ocupada toda ella por una gran ciudad. Y tan lo está que el Gran París (es decir, la región parisina) no sólo ocupa el Departamento del Sena, sino que se extiende por 174 Comunas (Ayuntamientos) del Departamento vecino del Seine-Oise y 19 del Seine-Marne, lo que nos evidencia la realidad de la región parisina, y que el término «ciudad de París» es sólo una expresión administrativa.

Confundido el Departamento en la ciudad, se pensó en que la unificación de las Administraciones Municipal y Departamental era lo más conveniente, y aunque en el organismo creado quedan reminiscencias de ambas, en la práctica, París reúne en una sola ambas administraciones, según se explica seguidamente. Como es sabido, la generalidad de los Municipios franceses tienen una Administración constituida por un número determinado de Consejeros municipales presididos por el *Maire*, asistido de Adjuntos. El *Maire* tiene como nuestros Alcaldes, facultades delegadas del Poder Central y otras como Jefe de la Administración municipal y Presidente del Consejo, de cuyos acuerdos es ejecutor. Además posee otras facultades, referentes al estado civil de las personas, y que para nosotros resultan un tanto extrañas, por estar atribuidas en España a órganos judiciales.

En París no hay Alcalde o *Maire*, las facultades de éste las asumen dos órganos unipersonales: el Prefecto del Sena y el de Policía, quienes, además, asumen las atribuciones que en las capitales de Departamento corresponden a los Prefectos.

Y compartes estas atribuciones así: Las de Policía, no sólo en el sentido restringido de vigilancia y seguridad, sino en el más amplio de Policía urbana y servicios a ella referentes, son del Prefecto de Policía; las demás atribuciones administrativas, del Prefecto del Sena.

Pero, además, París tiene un Consejo municipal elegido por los nueve Sectores en que a estos efectos se divide la ciudad, constituido cada uno por «arrondissements» (los «quartiers»), de uno a cuatro y veinte en total, siendo noventa el número de Consejeros,

los que a su vez eligen Presidente y Vicepresidente del Consejo Municipal. Los materias sobre las que el Consejo Municipal de París puede deliberar están contenidas con carácter limitativo, en el Decreto de 21 de abril de 1939, modificado por la Ordenanza n.º 45-677 de 13 de abril de 1945. En cuanto a las atribuciones del Presidente del Consejo municipal de París, son bien pocas. Según Walin, administrativista francés, son éstas: «presidir sesiones, recibir y devolver visitas y enviar telegramas de felicitación y condolencia». No tienen ningún poder administrativo ni policíaco. Hasta la convocatoria del Consejo municipal es asunto reservado al Prefecto del Sena.

Ni qué decir tiene que los Prefectos son de nombramiento gubernativo, como asimismo los veinte «Maires de Arrondissements», que, asistidos de Adjuntos y funcionarios administrativos, realizan bajo las órdenes de los Prefectos funciones de administración de menor cuantía. Y especialmente las referentes al estado civil de las personas. Son esos educados y decorados caballeros, de banda tricolor, que el cine nos representa algunas veces actuando de casamenteros, en extraña escena para los ojos españoles.

Esto, en París, propiamente dicho. En las comunas suburbanas de la «banlieu» hay *Maires* elegidos, aunque sus atribuciones están tan mermadas, como las de los «arrondissements» o «quartiers», por asumirlas, como ya queda dicho, los Prefectos. Igual ocurre en las comunas de los Departamentos vecinos del Seine-Oise y Seine-Marne, que antes se indicaron.

Muchos asuntos que eran de competencia municipal, han sido absorbidos por el Gobierno Central, a través de los Ministerios de Sanidad, Interior, Transportes y Hacienda. Muchas decisiones del Consejo municipal deben ser aprobadas por los Ministerios correspondientes y, desde luego, por el de Hacienda y del «budget» o Presupuesto.

III

Los Departamentos franceses tienen un «Conseil General» análogo a sus funciones a nuestras Diputaciones Provinciales. El Departamento del Sena también lo tiene, si bien no es más que una prolongación del «Conseil Municipal» de París, ya que los noventa miembros de éste son de derecho Consejeros generales del Sena, a los cuales se unen otros sesenta Consejeros, elegidos por la «ban-

lieu», que está compuesta de 23 Cantones agrupados a efectos electorales en cinco sectores.

El funcionamiento del Consejo General es así común con el del Consejo municipal, pues si bien pueden ser los elementos políticos directivos distintas personas, no así los administrativos o técnicos en las esferas de dirección, y, en consecuencia, la «Direction des Secretariats du Conseil Municipal de Paris et du Conseil General de la Seine» la ejerce la misma persona (actualmente M. G. Mongro-dien, Directeur des Secretariats des Assamblees) y de esta forma la ligazón de la administración de París y su Departamento (el del Sena ocupado por la «banlieu» y la ciudad), se realiza por unificación de órganos y de servicios.

Las funciones del Consejo General están contenidas en el mismo Decreto y la misma Ordenanza citados al referirnos a las del Consejo municipal y todo lo no atribuido en dichas disposiciones a ambos Consejos, son atribuciones de los Prefectos del Sena y de Policía, que así reúnen en sus manos la Administración Departamental y Municipal en su mayor parte. No existen en el Departamento del Sena, como en otros franceses, Comisión Departamental, ni Subprefectos, ni Consejos de Arrondissements.

La realidad de la región parisina a que aludimos al principio, contituida por toda la zona de influencia de la gran ciudad, alcanzando incluso fuera de los límites del Departamento del Sena, ha sido reconocida legalmente por Ley de 26 de agosto de 1941, y tiende principalmente a conseguir la unificación de determinados servicios públicos (transportes, alumbrados, calefacción a distancia, etcétera). En la Ley quedan señalados los límites de la región por la circunferencia, cuyo centro son las torres de la Notre Dame y su radio, 35 kilómetros. Contiene 6.200.000 habitantes, y existen 657 comunas de los Departamentos del Sena, Sena-Oise y Sena-Marne. Pero el organismo superdepartamental que ha de llevar a cabo la unificación de servicios que la Ley se propone no está creado a diligencia de los que con fines parecidos funcionan en Londres y Berlín, con las denominaciones de London-Country y de Gross-Berlín.

* * *

De las funciones que comprende cada una de las Prefecturas que están al frente de la Administración de París, la del Sena y la de Policía, da idea la siguiente distribución de servicios.

Prefectura del Sena.

Prefectura: Secretarías generales del Sena.—Gabinete del Prefecto.—Secretariado particular.—Inspección General.

Direcciones: De asuntos Departamentales y Generales, de Asuntos Municipales y Comunales, de Asuntos Sociales, de Servicios de Arquitectura y Urbanismo, de Bellas Artes, Museos y Bibliotecas de la ciudad, de Comercio, Industria y Aprovechamiento, de Control Administrativo Económico y Financiero, de Servicios de Enseñanza del Sena, de Finanzas, de Personal, de Servicios Técnicos, de Transporte Rodado del Departamento de Puentes y Calzadas.

Administración General de Asistencia Pública, e Imprenta Municipal.

Prefectura de Policía.

Prefectura: Secretarías generales.—Gabinete del Prefecto.—Gabinete del Secretario general.—Inspección General de Servicios.

Administración Central.—Direcciones generales: De personal, de Presupuesto, de material y de contencioso; de la Policía General; de Higiene y de Seguridad Pública; de Circulación y de Transportes; de Servicios veterinarios.

Laboratorio Municipal de Toxicología.—Archivos y Bibliotecas.

Servicios activos: Dirección General de la Policía Municipal; Dirección de Servicios Técnicos; Servicio de seguridad del Presidente de la República; Dirección de la Policía Judicial; Dirección de Información General y de Juego; Servicio de Policía Económica de Represión de Fraudes y de Control de Precios.

División territorial de París y su "banlieu".

Los nuevos sectores en que a efectos electorales se divide París-ciudad, para designar los noventa Consejeros municipales, comprenden los siguientes «arrondissements», que son los antiguos «Quartiers», o barrios, algunos de nombres tan conocidos y de significación propia, como el quinto, que es el «Quartier Latin», el sexto, «Montparnasse», el dieciocho, «Montmartre».

Primer sector comprende los Arrondissements, 5.º, 6.º y 7.º

Segundo sector comprende los Arrondissements 13.º y 14.º

Tercer sector comprende el 15.º

Cuarto sector comprende el 1.º, 2.º, 8.º y 9.º

Quinto sector comprende el 16.º y 17.º

Sexto comprende el 18.º

Séptimo comprende el 3.º, 4.º y 10.º

Octavo comprende el 11.º y 12.º

Noveno comprende el 19.º y 20.º

Sectores de la "banlieu".

Primer sector, Este, comprende los cantones de Montreuil, Vincennes, Nogantsur-Marne, Saint-Maur-des-Fossés, Charenton-le-Pont.

Segundo sector, Oeste, comprende los cantones de d'Ivry-sur-Seine, Villejuif, Sceaux, Vanves.

Tercer sector, Saint-Denis, Oeste, comprende los cantones de Boulogne, Billancourt, Neuilly-sur-Seine, Courbevoie, Colombes, Puteaux.

Cuarto sector, Saint-Denis, Norte, comprende los cantones de d'Asnières, Levallois-Perret, Saint-Denis, Saint-Ouen, Clichy.

Quinto sector, Saint-Denis, Este, comprende los cantones d'Aubervilliers Noisy-le-Sec, Pantin.

Resumiendo: las grandes ciudades que, como París, además son capitales de Estado, plantean problemas urbanísticos, administrativos, políticos, cuya resolución no se encuentra en las disposiciones generales dictadas para el resto de las Entidades de la nación. De ahí la necesidad del establecimiento de un régimen de excepción para su Gobierno municipal.

MANUEL ALARCÓN MARTÍN

*Secretario de 1.ª categoría de Administración
Local*