

Los regímenes municipales franceses de carácter especial en la actualidad (*)

SUMARIO: Concepto y significado de los regímenes especiales.—*París*: Planteamiento de la justificación de un sistema peculiar de la ciudad y del Departamento del Sena.—Particularidades orgánicas.—A) Centralización y concentración de competencias en los Prefectos. Sistema de ejecutivo bicéfalo. La estatización de la Policía municipal. Otros funcionarios del Poder central: los Alcaldes y Adjuntos de «arrondissements» en París. Las tres Secretarías generales de la Prefectura.—B) Las distintas asambleas deliberantes. El cercenamiento de sus atribuciones y la acentuada tutela sobre las mismas. El Consejo municipal de París. El Consejo general del Sena. Los municipios suburbanos.—C) Organización especial del Tribunal administrativo de París.—D) Las administraciones anexas.—El sistema financiero.—El problema de la estructura de la región parisiense. Insuficiencia de la departamentalización de ciertos servicios. Hacia una fórmula regionalista.—La proyectada reforma del régimen especial de París.—*Lyon*.—*Marsella*.

CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LOS REGÍMENES ESPECIALES

A veces la opinión pública y algunos identifican y confunden el régimen municipal especial con el de Carta. Ciertamente, ambos poseen punto común en su configuración: la quiebra del principio de la uniformidad municipal. Tanto uno como otro consagran la variedad. Mas discrepan en otro as-

(*) Vaya de antemano, nuestra profunda gratitud a M. M. Beaussier y Debidour, Administradores de la ciudad de París y a M. Roussier, Bibliotecario de la Biblioteca administrativa de la Prefectura del Sena. Merced a sus informaciones y a los materiales por ellos suministrados, fué posible la realización de este trabajo.

pecto sumamente importante. El sistema de Carta, en cualquiera de sus expresiones, de mayor a menor fuerza, responde en última instancia a una manifestación de autonomía. Ya se trate del «Home rule charter», del tipo opcional (1) o de la ordenación española, que configuramos integrada por el doble juego de normas de *ius cogens* y derecho dispositivo, con carácter institucional (2).

En el régimen especial, por el contrario, la voluntad del municipio carece de efectiva operancia. Aunque razones muy distintas suelen motivarlo, resulta conferido unilateralmente por el Estado. Descansa sobre el principio de la diversidad, mas también sobre el de la centralización (3). La Carta puede tener plazo determinado de vigencia y, sobre todo, cabe la renuncia a la misma por el municipio interesado, manifestación indubitable de su sentido autonómico.

Otra nota de puro matiz puede advertirse aún en la eficacia, en orden a la variedad, de los dos casos que estudiamos. A pesar de que los regímenes municipales de carácter especial rompen la uniformidad y admiten tipos distintos de organización comunal, resultan siempre limitados en su número e impotentes, en definitiva, para recoger la incasillable variedad local (4). La Carta ciertamente supera este importantísimo escollo.

La Administración municipal francesa desconoce la existencia del sistema de Cartas, mas admite la de los regímenes especiales.

(1) En Norteamérica es frecuente este sistema; Cfr. ZINK, *Government of cities in the United States*, New York, 1950.

(2) Cfr. nuestra obra, *Modalidades y perspectivas del régimen especial de carta*. Premio Calvo Sotelo 1951. «Instituto de Estudios de Administración Local». Madrid, 1954.

(3) Sobre el juego de los principios de la organización, ved nuestro trabajo, *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1956, páginas 12 y ss.

(4) Propiamente no constituyen regímenes especiales las clasificaciones por vía general, de distintos tipos de municipios, v. g., rurales y urbanos, etc. En este sentido, por ejemplo, aunque limitado a un servicio, todos los municipios franceses superiores a 10.000 habitantes tienen su policía en ciertos aspectos estatizada. El régimen especial implica, a nuestro juicio, el otorgamiento individual de un sistema peculiar y en atención a circunstancias propias.

La uniformidad municipal característica del régimen administrativo francés, quiebra en los casos de París, Marsella y Lyon, que quedan sometidos a reglas distintas de las establecidas con carácter general por la Ley de 1884 (5).

La propia Constitución vigente, de 27 de octubre de 1946, establece en su artículo 89 que leyes orgánicas podrán proveer para ciertas grandes ciudades, reglas de funcionamiento y estructuras diferentes de las de los pequeños municipios y comportar disposiciones especiales para algunos departamentos.

Características de los regímenes especiales de las ciudades citadas es que no suponen un conjunto legal totalizador, sino disposiciones específicas para determinadas materias, servicios y competencias, que si en los casos de Lyon y Marsella se refieren a parcelas concretas, en el de París se proyectan en multitud de zonas y aspectos, que determinan un sistema casi íntegramente especial.

PARÍS

Planteamiento de la justificación de un sistema peculiar de la ciudad y del Departamento del Sena

Decía Víctor Hugo que París no es una ciudad, que es un departamento. Por su parte, Waldeck Rousseau, Ministro del Interior, declaraba en la sesión de la Cámara del 6 de noviembre de 1883: «Una ciudad que cuenta ella sola más de dos millones de habitantes, que es un departamento, que comprende

(5) DETTON, *L'Administration régionale et locale de la France*, París, 1953, página 119, y *L'Administration et la vie locales dans la métropole et outre mer*, Cours de Droit, París, 1955-56.

La administración municipal de Alsacia-Lorena está organizada sobre régimen distinto para los municipios de más y menos de 25.000 habitantes. La Ley general de 5 de abril de 1884, no es aplicable en su totalidad. Se comparte con las disposiciones de la Ley local de 6 de junio de 1895. Cfr. además de DETTON, ob. cit.: WISS, *L'autonomie communale et le Droit municipal en Alsace-Lorraine*. Revue adm., 1951, pág. 253, y DROUULT, *Législation de Droit public applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle*, en «Jurisclasseur administratif», 1952. Fasc. 122.

más de 20 «arrondissements», que dispone de fuerzas incomparables, no puede ser administrada como el primero de los pueblos o como la última de las pequeñas ciudades».

Razones comunes esgrimen los autores para justificar el régimen administrativo y financiero especial de París y del Departamento del Sena.

A) La enorme población que forman la ciudad y sus alrededores, ya que demográficamente París no puede ser separada del Departamento del Sena. La población de esta densa aglomeración alcanza la suma de 5.154.834 habitantes, en una superficie de 48.088 hectáreas. Se da la coincidencia que, no obstante esta extensión, resulta el departamento más pequeño de Francia.

La significación de dicha cifra en el total de la población nacional determina, como señala Waline (6), que la buena administración de París y del Departamento del Sena no resulta una cuestión de interés exclusivamente municipal, como la de cualquier municipio ordinario, sino un problema de interés nacional.

Desde el punto de vista de los servicios públicos, piénsese en la importancia y la complicación de muchos de ellos, que suponen, además, un tremendo problema de financiación.

B) La importancia económica de la región parisiense. El primer centro industrial francés, que alberga la mayor parte de la industria del automóvil, una gran porción de la industria química, las industrias que fabrican «artículos de París», todo lo cual determina la concentración, al menos, del 20 por 100 de la industria francesa. Y unido a ello el comercio y la Banca. La mayor parte de las importantes sociedades francesas se asientan en París.

C) Otra razón, determinante por sí de configuración de un régimen municipal peculiar, como acontece en otros países, es el radicar en París la capitalidad de la nación. Sede del Gobierno y de los poderes públicos, con la importancia política y administrativa que ello implica. Además, históricamente la ciu-

(6) WALINE, *Droit administratif*, 7.ª ed., pág. 331. París, 1957.

dad fué la semilla de innumerables revueltas, lo que predispone una atención especial por el Estado hacia la misma. Todo ello lo resume la famosa frase del barón Haussmann: «La capital pertenece al Gobierno» (6 bis).

D) Nos dice Félix (7) que el Departamento del Sena se distingue, además, de los otros departamentos por la situación un tanto especial de su cabeza. París no sólo es la capital de Francia, la sede de los poderes públicos, sino que, tanto por su superficie como por su población, ocupa un papel del todo preponderante en el seno de la aglomeración que encierra. Entre los 81 municipios que componen esta aglomeración, la población de París es igual casi a las tres quintas partes de dicha aglomeración, y en cuanto a su superficie, la de la capital representa más de la quinta parte de la del Departamento.

E) París, además, resulta inseparable de los 80 municipios que forman cintura de la capital y que suministrarán a la región fisonomía un tanto particular, municipios designados indiferentemente bajo el nombre de «communes» suburbanos del Sena o «communes» de la «banlieue» parisiense (8).

(6 bis) El 14 de noviembre de 1859, al instalarse el nuevo Consejo municipal de París, Haussmann, Prefecto del Imperio, dijo igualmente a los elegidos de la capital: «Si París es una gran Villa, es, sobre todo, la capital de un gran Imperio, he aquí el porqué es un Prefecto del Imperio quien cumple las funciones administrativas que ejerce por todas partes un Alcalde».

(7) FÉLIX, *Le régime administratif du Département de la Seine et de la Ville de Paris*. Tomo I, pág. 81. París, 1946.

(8) Señala GEORGE, (*La banlieue une forme moderne de développement urbain*, pág. 13, en «Etudes sur la banlieue de Paris», París, 1950), que la expresión de «banlieue» data de la Edad Media, pero el hecho geográfico de «banlieue» resulta un fenómeno reciente. En el estricto punto de vista —agrega— del vocabulario y de la historia de la palabra, «banlieue» es sinónimo de zona suburbana o periurbana. El vocablo designó en el viejo lenguaje francés, la periferia jurídica, en el interior de la cual, los «faubourgs» se localizaban a lo largo de grandes caminos. Excepcionalmente, en el desenvolvimiento de algunas ciudades situadas en condiciones históricas particulares como París, los intervalos entre los «faubourgs» se colmaron y la «banlieue» llegó a ser una realidad urbana. La ciudad incorporó la antigua zona jurídica de «banlieue», que pasó a constituir una porción de ella misma, y acrecentó de esa forma más sus fronteras administrativas. Esta evolución resulta específica solamente de una forma de crecimiento urbano, el de las ciudades comerciales, administrativas e industriales en el curso del periodo que precedió al desenvolvimiento de la gran industria.

El fenómeno es relativamente moderno. Durante mucho tiempo estos municipios suburbanos constituían pequeñas unidades geográficas, bien definidas, naturalmente independientes unas de otras, y muchas de ellas poseían carácter netamente agrícola. No se diferenciaban apenas de los municipios de otros departamentos.

En la segunda mitad del siglo XIX, con el desenvolvimiento de los medios de transporte colectivo y por un fenómeno general que se hace sentir, por así decirlo, en todas las grandes aglomeraciones, se dibuja una corriente centrífuga (9) que parte de las zonas superpobladas de la capital, para terminar primeramente en la periferia y penetrar a continuación cada vez más profundamente en la «banlieue». Como alguien decía, a un desenvolvimiento exageradamente «vertical» ha sucedido una extensión «horizontal». La ciudad, según la expresión de M. d'Avenel, se ha «vaciado» en su centro para derramarse sobre los bordes. Ello ha formado a su alrededor una cintura de fábricas y de establecimientos industriales, cada vez más numerosos, que han trasladado a los municipios respectivos una gran parte de la población obrera. Fenómeno íntimamente ligado, de otra parte, a la subida de los arrendamientos y escasez de viviendas en la capital.

Por otro lado, muy crecido número de los obreros de estos municipios de la «banlieue» («communes-dortoirs», como los llama gráficamente Laufenburger) tienen su sitio de trabajo en la capital o en otros municipios distintos de su domicilio, por lo que diariamente deberán desplazarse masas considerables de trabajadores a los establecimientos comerciales e industriales, para volver por la noche a su «puerto de atraque» (10).

(9) SELLIER, *Les banlieues urbaines et la reorganization administratif du Département de la Seine*. París, 1920, pág. 30.

(10) La importancia del fenómeno de estos movimientos alternantes (Pendelwanderungen) es de tal categoría, que según LAVANDEYRA (pág. 61, en «Etudes sur la «banlieue» de Paris», ob. cit.), los demás, demográficos, económicos, sociales y políticos se ordenan alrededor de él. En este trabajo citado, se encuentran interesantes apreciaciones prácticas sobre los problemas que en todo orden plantea la «banlieue».

Empero, lo que más nos interesa desde nuestro punto de vista administrativo es que dichos municipios, si ciertamente conservan sus límites jurídicos, han transformado su antiguo carácter. A diferencia de otros, no se presentan como células económicas y sociales completas, independientes, con actividades y vida propia, sino como organismos anémicos mal equilibrados. La mayor parte de ellos resultan entidades administrativas ficticias y artificiales, incapacitadas para satisfacer económicamente sus necesidades. Además perdieron su separación de antaño y se presentan los unos a los otros unidos, pegados, formando un cinturón alrededor de París, una verdadera aglomeración suburbana. Mas no sólo entre los diferentes «comunidades» de la aglomeración suburbana existe interdependencia, especialmente también entre ésta y la capital. Ella resulta tan real, que, a pesar de las barreras administrativas que la separan, todos no forman más que una aglomeración: la aglomeración parisién.

Particularidades orgánicas

A) *Centralización y concentración de competencias en los Prefectos. Sistema de ejecutivo bicéfalo. La estatización de la Policía municipal.*—La administración de la ciudad y del Departamento se encuentran en las mismas manos del Poder central. A la cabeza del Departamento del Sena están dos Prefectos: el Prefecto del Sena y el Prefecto de Policía, que asumen la tarea de administrar París. La ciudad no posee Alcalde elegido, sino solamente un Presidente del Consejo municipal (11).

(11) Escribe WALINE, *Droit administratif*, París, 1957, pág. 332, 7.ª ed., que únicamente preside las sesiones, recibe las visitas y envía telegramas de felicitación o condolencia. Este Presidente—agrega—no tiene ningún poder administrativo, ni de policía. Con fuertes colores describe LEGARET su situación: «El primer personaje de la ciudad, por voluntad e ilógica de la Ley, se encuentra colocado en una situación molesta, hasta humillante.

Mientras que en los locales del Hotel de Ville, el Prefecto tiene instalada su casa, su personal y su despacho, el Presidente del Consejo municipal no dispone

Al primer Prefecto competen todas las funciones propiamente administrativas. El segundo tiene encomendado el mantenimiento del orden y la seguridad pública (12). La administración activa compete, pues, a una dualidad de autoridades. Las atribuciones que en provincias corresponden a los Alcaldes, son transferidas, en París, a uno de los dos Prefectos, según se trate de cuestiones de policía o administrativas (13).

El Prefecto del Sena.—Posee una triple función: a) representante del Estado, con las atribuciones de los Prefectos de los

más que de su oficina y no puede recibir amigos y colegas, más que en su domicilio, a veces insuficiente. El Presidente del Consejo municipal vive como un simple ciudadano, mientras que el Prefecto en la propia casa de la Asamblea parisiense recibe con pompa» (*Le Statut de Paris. Paris et les libertés communales*, tomo I, París, 1956, pág. 64).

(12) La división de competencias entre los dos Prefectos, no es siempre fácil de establecer, e igualmente la distinción de aquellos casos en que intervienen como representantes de la ciudad (LAUBADERE, *Traité élémentaire du Droit administratif*. París, 1957, pág. 135).

La precisión de si los Prefectos actúan en nombre del Estado, departamento o del municipio de París, resulta muy interesante a los efectos de imputación de las posibles responsabilidades.

Señala CHAPMAN (*L'administration locale en France*, París, 1955, pág. 221) que la repartición de las atribuciones entre el Prefecto del Sena y el de policía es bastante confusa, particularmente en las materias de reglamentación de vías públicas, sanidad y mercados. Por regla general, el Prefecto del Sena fija las reglas necesarias al buen funcionamiento y a la eficacia de estos servicios, mientras que el Prefecto de policía es el encargado de vigilar esta reglamentación. El Prefecto del Sena determina las condiciones generales del funcionamiento de las ferias y mercados, el Prefecto de policía es responsable del buen orden, de la calidad de los productos puestos en venta y de la policía general de los mercados. El Prefecto del Sena es encargado del entretenimiento de las vías públicas. Precisa las servidumbres de la construcción, autoriza y gestiona el servicio de limpieza: al de policía le compete la policía de la circulación. El Prefecto del Sena asegura el funcionamiento de los servicios normales de la salud pública, tales como los servicios de desinfección y vacunación, la salubridad de las viviendas privadas y el entretenimiento de los establecimientos para mendigos y enajenados; el Prefecto de policía está encargado de reprimir los disturbios, de vigilar la salubridad de los locales arrendados amueblados y de los hoteles, de prevenir a la población de la propagación de las enfermedades contagiosas y de protegerla contra las epidemias.

(13) Sobre las atribuciones de los Prefectos: Vid BENNAUD DELAMARE, *Atributions juridiques des préfets et sous-préfets*. París, 1951. En general sobre los Prefectos: CHAPMAN, *The Prefects and Provincial France*. London, 1955.

otros Departamentos, menos las de policía, reservadas al Prefecto de Policía, si bien sus poderes de tutela, respecto al Consejo general del Sena y al municipal de París, son más intensos que en Derecho común. De otra parte, la inexistencia de subprefecturas constituye otra de las originalidades del Departamento del Sena, lo que concentra la autoridad en el Prefecto y determina que su acción se ejerza más directamente sobre la totalidad del territorio del Departamento; b) representante del Departamento del Sena, con competencias propiamente administrativas; c) Jefe de la Administración municipal de París. Las atribuciones que en este orden posee le confieren, como dice Beaussier y Debidour, papel análogo al de un Alcalde (14).

El Prefecto de Policía.—En los departamentos ordinarios, la policía entra en las atribuciones generales del Prefecto, con el mismo título que la administración ordinaria. En el Departamento del Sena, ella es confiada a un agente especial, el Prefecto de Policía. Este posee la representación del Estado, del Departamento de la Villa y en parte de los municipios del Departamento.

Las atribuciones que de toda su configuración se derivan son la policía administrativa general, con competencia en todo el Departamento del Sena, e igualmente los poderes de policía judicial conferidos a los Prefectos y la policía municipal en París (15).

(14) *Le régime administratif et financier de Paris et du Département de la Seine*, en «Jurisclasseur administratif», 1956. Tomo I. Fasc. 124, pág. 7.

(15) La organización de la policía en París ha tenido siempre un carácter excepcional (CHAPMAN, ob. cit., págs. 218 y ss.). El número de agentes, con relación a la población, resulta más elevado que en las otras partes del país. De otra parte, la Policía parisiense, constituye una organización autónoma, y su jefe, «le Prefet de Police», depende directamente del Ministro del Interior y goza de completa independencia respecto a la organización nacional de las fuerzas de Policía.

La Prefectura queda subdividida en tres direcciones principales, que corresponden aproximadamente a las principales subdivisiones de la Seguridad nacional. La primera sección es la Policía municipal, compuesta de 18.000 agentes, encargados del mantenimiento del orden en los lugares públicos, de la circulación, de las manifestaciones y de los mítines. Se encuentran repartidos, entre los 20 comisariados de «arrondissement» de la ciudad y los 25 comisariados de la circunscripción

Respecto a los municipios suburbanos del Departamento, sus poderes de policía son más amplios que los que poseen los demás Prefectos sobre los municipios superiores a 10.000 habitantes. La Policía se encuentra, por tanto, más estatizada. La Ley de 23 de abril de 1941 estatizó con carácter general la Policía municipal para los municipios de más de 10.000 habitantes y aquellos otros que fueran especialmente designados (artículo 11). Los principales poderes transferidos a los Prefectos eran los contenidos en los párrafos 2 y 3 del artículo 97 de la Ley de 1884, referentes a la represión de los ataques a la tranquilidad pública y al mantenimiento del orden (16).

Pues bien, el Prefecto de Policía, además de esas dos facultades, tiene a su cargo la policía de inhumaciones y exhumaciones, de ferias y mercados, salubridad de comestibles, inspec-

de los comunes suburbanos. Una reserva permanece constituida en la Prefectura para los casos de urgencia. Cuando las circunstancias lo requieren el Prefecto puede utilizar dos regimientos especiales de la Gendarmería, conocidos bajo el nombre de Guardia republicana, y desplegarlos en París.

La segunda dirección es la Policía judicial, con 2.000 funcionarios, encargados de las investigaciones criminales.

Comprende, además, seis brigadas especiales encargadas de la represión de las muertes, de los ataques a mano armada, de la policía de las costumbres, de la prevención de la delincuencia juvenil y de los ataques sobre las vías públicas.

La tercera dirección se conoce con el nombre de informaciones generales. Misión suya, la de recoger toda información social, económica o política, útil al Prefecto de policía o al Gobierno. Pretende descubrir al mismo tiempo los detalles de las asociaciones privadas, los complots políticos, y los antecedentes de los individuos con actividades políticas.

Ubicados en la Prefectura de Policía, se encuentran diversos servicios técnicos: laboratorios para productos ofrecidos al consumo, laboratorios de medicina legal, servicios veterinarios, de inspección de pesas y medidas y aun una sección financiera para luchar contra el fraude. Finalmente, los servicios de bomberos de la ciudad están unidos también a dicha Prefectura.

Todo ello determina la importancia y responsabilidad de la fijeza del «Prefet de Police», y la influencia y presión que en determinadas circunstancias ejerce sobre el Gobierno.

(16) El fuerte control e intervención del Poder central sobre los servicios de Policía y de Enseñanza, a virtud de ciertas razones políticas y sociológicas, constituye una de las notas características de la Administración pública francesa y auténtico determinante de su carácter centralizador. (Cfr. CHAPMAN, *ob cit.*, páginas 239 y 240.)

ción de la fidelidad en el despacho de mercancías, medidas contra enajenados peligrosos, animales dañinos (17).

Otros funcionarios del Poder central: los Alcaldes y Adjuntos de «arrondissements» en París.—Legalmente no son verdaderos Alcaldes y Adjuntos, sino simplemente agentes ejecutivos del Poder central, que, bajo la autoridad del Prefecto del Sena, desempeñan en París atribuciones que en los demás municipios corresponden a los Alcaldes elegidos.

Los orígenes más antiguos de estos agentes son los «quartniers de l'ancien régime». La configuración actual arranca de la Ley 28 «pluvioso» del año VIII. Determinaba su artículo 16 que en cada uno de los «arrondissements» municipales de París habría un Alcalde y dos Adjuntos encargados de menudas tareas administrativas y de funciones relativas al estado civil (18).

Los Alcaldes de «arrondissements» son 20. El número de Adjuntos varía según las épocas; actualmente es de tres a cinco, en los «arrondissements» de población inferior a 120.000 habitantes, y de cinco a siete en los de población superior a la cifra citada. Tanto unos como otros son nombrados por Decreto. Forman parte del Cuerpo municipal, pero sin poder ser al mismo tiempo Consejeros municipales. Perciben una remuneración anual de 674.000 francos los Alcaldes y 442.000 los Adjuntos.

Las tres Secretarías generales.—La Prefectura del Sena, a diferencia de las demás, está asistida por tres Secretarías generales. A las dos que ya existían les fué agregada una tercera, creada por Decreto de 20 de mayo de 1955. Dicha disposición le confirió a este nuevo Secretario la categoría de Prefecto de primera clase y título de Comisario para la construcción y urbanismo en la región parisiense, extendiéndole su competencia

(17) Por algunos autores erróneamente se estima que después de la referida Ley de 1941, para todos los municipios de más 10.000 habitantes, quedó la Policía estatizada en la forma que lo estaba para la «banlieue» de París. Como acabamos de ver, en esta última el grado de estatización es mayor.

(18) El «arrondissement» carece de personalidad jurídica y resulta nueva circunscripción del Estado: judicial, electoral y administrativa.

para ciertas materias a los Departamentos del Seine-et-Oise, Seine-et-Marne y del Oise.

B) *Las distintas Asambleas deliberantes. El cercenamiento de sus atribuciones y la acentuada tutela sobre las mismas.*—Las diversas atribuciones del Consejo municipal de París, del Consejo general del Sena y de los Consejos de los municipios suburbanos se encuentran muy disminuídas en comparación con la de los demás Consejos generales y municipales del país.

De la misma manera, la tutela del Poder central sobre los mismos resulta más estrecha que en los restantes casos. Precisamente la especialidad de las normas que regulan la composición y el funcionamiento de los órganos aludidos y que los apartan de la legislación general, se polarizan en su mayor parte, como a continuación veremos, en función de una férrea intervención de la Administración central.

El Consejo municipal de París.—La organización del Consejo municipal de París se distingue profundamente de la de los Consejos municipales sometidos al régimen general de la Ley de 5 de abril de 1884. Las diferencias alcanzan tanto a la composición del Consejo municipal como a su funcionamiento.

El número de Consejeros municipales a menudo ha variado, a través de la historia. En la actualidad, y según la Ley de 5 de septiembre de 1947, son noventa, con mandato por seis años. Perciben una indemnización de funciones.

La Ley de 14 de abril de 1871 previó la existencia de un Bureau del Consejo municipal. En nuestros días éste comprende un Presidente, cuatro Vicepresidentes, cuatro Secretarios y un Síndico, todos designados por la Asamblea. El Bureau forma una especie de Comisión permanente que vigila, al margen de las sesiones, todo lo que concierne al funcionamiento de la Asamblea, despacha los asuntos urgentes y prepara las sesiones inmediatas. Representa al Consejo municipal en las ceremonias oficiales y administra, por mediación del Síndico, los créditos referentes a los gastos de representación, desplazamiento, gastos de material, entretenimiento, etc. Es el Síndico quien prepara el presupuesto de estos gastos. Según el artículo 4.º de la Ordenanza de 13 de abril de 1945, el Consejo municipal puede

constituir Comisiones para el estudio de cuestiones comprendidas en sus atribuciones, bien permanentes, para tratar de asuntos de los que la Asamblea debe tener conocimiento, o especiales para materias particulares. Se reúnen normalmente durante las sesiones o en los quince días precedentes a cada una de las sesiones ordinarias. Por la convocatoria del Presidente o a petición de la mayoría de sus miembros, pueden reunirse durante los intervalos de las sesiones. El Consejo municipal no puede—y ésta es norma muy importante—delegar sus atribuciones en las Comisiones que ella constituye. El orden del día de las sesiones debe ser comunicado al Prefecto del Sena con tres días de anticipación (19).

La orden de convocatoria de la sesión le corresponde al Prefecto del Sena, ya sean ordinarias o extraordinarias. Los Prefectos tienen entrada en el Consejo municipal. La policía de las sesiones pertenece al Presidente del Consejo, pero para expulsar a un individuo del auditorio, que perturbe el orden de la sesión, debe recurrir al Prefecto del Sena, quien puede, si lo estima, acudir al Prefecto de Policía.

Las atribuciones del Consejo municipal son mucho más limitadas que las conferidas a los otros Consejos municipales por la Ley de 5 de abril de 1884. Se encuentran taxativamente enumeradas por los Decretos de 21 de abril y 13 de junio de 1939 y la Ordenanza de 13 de abril de 1945.

Algunas ciertamente importantes son sustraídas a su competencia. Así la materia de personal. Este forma un cuadro especial del estatuto prefectoral y su nombramiento corresponde a uno u otro de los Prefectos, según los casos, o al Ministro.

En lo que respecta al dominio, el Decreto de 1939 privó al Consejo de atribuciones importantes respecto al inmobiliario. Antes intervenía en todas las enajenaciones, mutaciones, arren-

(19) Para consultar la totalidad de los textos sobre el funcionamiento del Consejo municipal de París y del Consejo general del Sena, vid *Manuel de liaison avec les assemblées*, «Gabinet du prefet». Prefecture de la Seine. París, 1953. Cfr. también MALEVILLE, *Le régime administratif de Paris et du Département de la Seine*, en «Jurisclasseur administratif», 1952. Fac. 124.

damientos o afectaciones de bienes de su dominio. Después de dicha fecha delibera sólo en las enajenaciones de bienes de más de cinco millones. También la citada disposición introduce limitaciones a la intervención del Consejo respecto a los servicios industriales y a las obras municipales.

Finalmente, en el orden financiero, sobre todo en la cuestión de los empréstitos, los poderes del Consejo municipal quedan extremadamente limitados, puesto que la Asamblea no delibera más que sobre el montante y la duración máxima de los empréstitos (apartado 4.º del art. 1.º del Decreto-ley de 21 de abril de 1939), sin que tenga intervención en lo que respecta a las condiciones de realización y a las características esenciales de los contratos o de las emisiones de empréstitos.

Empero, es que aparte de este cercenamiento de atribuciones, el control del Poder central sobre la ejecutividad de las deliberaciones del Consejo municipal resulta muy estrecho.

Las decisiones emanadas de las deliberaciones del Consejo municipal son de dos clases: reglamentarias o ejecutorias por sí mismas y sometidas a aprobación.

Las primeras significan la excepción, mientras que constituyen la regla general en los demás municipios. Las deliberaciones sometidas a aprobación de la autoridad de tutela, en París representan el derecho normal. La tutela la ejercen los Prefectos y los correspondientes Ministerios, fundamentalmente el de Finanzas, el de Sanidad pública y del Interior. Es tan asiduo el control de estos tres Ministerios sobre un mismo asunto, que su intervención, en cierto modo, ha adquirido carta de naturaleza y se le denomina el control «de los tres poderes de tutela». En cualquier caso la discrepancia de alguno de los referidos Ministerios supone la paralización total del asunto (20).

El Consejo general del Sena.—Entre los Consejos generales, el del Departamento del Sena resulta peculiar por algunas razones. Constituye una Asamblea bastante numerosa, de la

(20) Cfr. VARENNE, *La réforme du statut politique et administratif de Paris*, en «Revue politique et parlementaire», núm. de junio de 1954, pág. 251.

que 3/5 partes de sus miembros son al mismo tiempo Consejeros municipales de París. No posee Comisión departamental para controlar la gestión de los Prefectos y sus poderes de decisión están sensiblemente reducidos. Actualmente se compone de 150 miembros, de los cuales 90 representan la ciudad de París y 60 la «banlieue».

Como decíamos, en el Departamento del Sena no existe Comisión departamental y sus atribuciones se encuentran repartidas entre el Prefecto del Sena, el Consejo general, el «bureau» del mismo Consejo y las Comisiones.

El «bureau» del Consejo general posee composición y atribuciones análogas a las del «bureau» del Consejo municipal. Igualmente las Comisiones del Consejo general quedan sometidas al mismo régimen que las homólogas del municipal.

El ejercicio de mandato de Consejero general es remunerado por una indemnización de funciones, cuyo montante se eleva según la Ley de 24 de julio de 1952 a 719.000 francos por año. Además de esta indemnización, los Consejeros generales tienen derecho al reembolso de los gastos que necesite la ejecución de mandatos especiales.

Las atribuciones del Consejo general se encuentran limitativamente enumeradas por los Decretos-leyes de 21 de abril y 13 de junio de 1939, completadas por la Ordenanza de 13 de abril de 1945.

Señalan Beaussier y Debidour (21), que mientras que en los otros departamentos el Consejo general delibera sobre «todos los objetos de interés departamental» (art. 46, 28.º L., 10 de agosto de 1871), en el Departamento del Sena, el Consejo general no tiene competencia más que cuando un texto lo prevé (D. 21 de abril de 1939).

La tutela administrativa que se ejerce sobre el Consejo general es estrecha y, en cambio, poco importante la que él posee sobre los municipios del departamento.

Los municipios suburbanos.—Los 80 municipios suburbanos del Departamento del Sena quedan sometidos a ciertas pecu-

(21) Ob. cit., pág. 22.

liaridades respecto al derecho común de la Ley de 5 de abril de 1884 y textos subsiguientes.

A más de algunas en el orden electoral, la tutela sobre los mismos difiere de la de los otros municipios, por supresión de las subprefecturas, lo que determina que los dos Prefectos alcancen una tutela completa respecto a estos «communes» suburbanos.

De otra parte, la inexistencia de Comisión departamental en el seno del Consejo general del Sena, traslada al Prefecto del Sena la aprobación de las deliberaciones de los municipios suburbanos que le debían corresponder a la citada Comisión.

En cuanto a los Alcaldes de estos municipios, sus poderes resultan disminuídos, en relación a los establecidos por la legislación general por la concurrencia de los dos Prefectos. La doble tutela que soportan constituye uno de los rasgos más característicos de su régimen jurídico. Sus poderes de policía quedan reducidos, pues no poseen la competencia para represión de los ataques a la tranquilidad pública (que corresponden al Prefecto de policía), ni de la policía de ferias, mercados y otros lugares públicos, salubridad de comestibles, etc. En definitiva, se limita a la policía de la pequeña «voirie» y de las construcciones.

C) *Organización especial del Tribunal administrativo.*— A diferencia de los demás Tribunales administrativos, el de París es departamental.

Los antiguos Consejos de prefecturas fueron suprimidos por el Decreto-ley de 6 de septiembre de 1926 y reemplazados por 22 Consejos de prefecturas interdepartamentales, en la actualidad denominados Tribunales administrativos, que toman su nombre de la ciudad en la que se encuentran.

El Departamento del Sena, fué el único que conservó su Consejo de Prefectura de circunscripción departamental, hoy día llamado Tribunal administrativo de París.

Después de la reforma del contencioso-administrativo de 30 de septiembre de 1953 (22), el Tribunal administrativo de Pa-

(22) Sobre la nueva organización de la jurisdicción y reforma de la misma: Cfr. BONNET y PALVADEAU, *Les nouveaux Tribunaux administratifs régionaux*, Pa-

rís, ha mantenido su circunscripción exclusivamente departamental. La jurisdicción administrativa en el Departamento del Sena, que era ejercida por el Consejo de Prefectura del Sena, compete actualmente al Tribunal administrativo de París, que como los demás Tribunales administrativos, constituye la jurisdicción administrativa de derecho común, bajo la reserva de apelación ante el Conseil d'Etat (23). Sin embargo, a más de su peculiaridad en orden a la circunscripción, que como queda dicho no es interdepartamental sino departamental, presenta algunas diferencias con aquellos, en cuanto a su composición. Mientras que los otros Tribunales regionales se constituyen por un presidente y tres o cuatro miembros, el de París, cuenta con un presidente, tres presidentes de secciones, diez consejeros «rapporters» y seis comisarios del Gobierno. Son nombrados por decreto sobre propuesta del Ministro del Interior. Se

rís, 1954; CHOUBLIER y COMPAIN, *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, París, 1954; BONNEAU, *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, en «Revue Pratique de Droit Administratif», 1954; RIVERO, *La réforme du contentieux administratif*, en «Revue de Droit publique et de la Science politique», 1953, págs. 926 a 942; LAUBADÈRE, *La réforme du contentieux administratif*, en «Actualité juridique», 1954, págs. 175 y ss; ODENT, *Contentieux administratif*, «Les cours de Droit», París, 1954.

(23) Según la legislación anterior, el Conseil d'Etat era «el Tribunal de Derecho común en materia administrativa». En efecto, el artículo 38 de la Ordenanza de 31 de julio de 1945, determinaba que conocería en primera y última instancia todos los litigios, para los cuales un texto especial no dispusiera otra cosa, aparte de la competencia en materias de recursos de apelación y casación. Conforme al Decreto de 30 de septiembre de 1953, los Tribunales administrativos (que sustituyen a los antiguos Consejos de prefectura), son en primera instancia, sin perjuicio de apelación ante el Consejo de Estado, jueces de Derecho común del contencioso administrativo.

Se pregunta entre nosotros GONZÁLEZ PÉREZ, en su completísimo trabajo *Consideraciones sobre el contencioso francés*, «Revista de Administración Pública», núm. 15, 1954, pág. 35, si ello quiere decir que el Consejo de Estado ha perdido su calidad de Tribunal de derecho común del contencioso-administrativo. A su juicio, no. Es cierto responde que, en primera instancia, sólo puede conocer de los asuntos enumerados en el artículo 2.º, párrafo 2.º, Decreto de 30 de septiembre de 1953, pero conserva su carácter de órgano de la jurisdicción común administrativa, si bien en segundo grado y casación, al conocer de los recursos que se interpongan contra las decisiones de otros órganos de la misma jurisdicción, cualesquiera que sea la materia sobre que versen, siempre que no se trate de materias excluidas.

reclutan también en condiciones diferentes de las de sus colegas de los demás Tribunales administrativos (24) y sus remuneraciones resultan superiores.

Las atribuciones contenciosas son teóricamente las mismas que las de los demás Tribunales administrativos. Mas en realidad los litigios examinados son en primer lugar más numerosos, por la importancia del departamento en cuestión. De otra parte, por la circunstancia de residir los Poderes públicos centrales en París, resulta competente para asuntos nacidos fuera del Departamento, por el hecho de que la autoridad, cuyo acto se impugna, se encuentra localizada en la capital (25).

D) *Las administraciones anexas*: 1.º) *La asistencia pública*.—Los servicios de asistencia pública de París, son regidos fundamentalmente por la Ley especial de 10 de enero de 1849 y aquellas que la han modificado.

El servicio se presta como en los otros municipios, por los «bureaux» de beneficencia encargados de distribuir los socorros a domicilio a los indigentes y por los hospitales y hospicios destinados a recibir a los enfermos, heridos, mujeres en parto, viejos enfermos e incurables. Empero dos diferencias capitales existen en lo que respecta a la organización parisien-se: 1.ª Mientras que en los demás municipios estos dos servicios son prestados por órganos distintos, en París dependen de una administración única: la administración general de la

(24) Las vacantes de Consejeros del Tribunal de París, cargos que se encuentran a la cabeza del personal de los Tribunales administrativos, se cubren de la siguiente forma: tres de cada cuatro, por Presidentes de los Tribunales regionales o por Consejeros de primera clase de estos Tribunales que tengan dos años de antigüedad en su clase, y las vacantes restantes por Letrados del Consejo de Estado o por funcionarios del Estado de la categoría A que sean licenciados en Derecho.

Los Presidentes de cada una de las Secciones se eligen entre los miembros del Tribunal administrativo de París o entre los Presidentes de los Tribunales regionales.

Finalmente el Presidente del Tribunal de París se elige entre miembros del Consejo de Estado y entre los Presidentes de Sección del mismo Tribunal de París.

(25) Los artículos 4 a 16 del Decreto de 28 de noviembre de 1953, fijan los límites de esta competencia.

Asistencia pública; 2.º En tanto que en los otros municipios constituyen órganos colectivos las Comisiones que participan en la administración de los servicios de asistencia, en París la gestión de los mismos es confiada a un director único.

La Asistencia pública de París se encarga: 1.º De la asistencia hospitalaria a los enfermos y a los viejos, enfermos incurables, que ella admite en sus hospitales, hospicios y casas de retiro; 2.º La asistencia a domicilio sobre todo el territorio de la ciudad de París; 3.º De la asistencia a la infancia en el Departamento del Sena; 4.º De la protección maternal e infantil en este mismo Departamento.

Toda la asistencia pública queda confiada a un Director general responsable, bajo la vigilancia del Consejo, que examina su gestión. Órgano consultivo y de control, compuesto de 51 miembros, de elementos de la Administración, de carácter técnico y profesional y de representantes de la colectividad local.

El presupuesto de la Asistencia pública constituye un anexo del presupuesto de la ciudad. El déficit eventual de sus ingresos y gastos se cubre por el presupuesto de aquélla.

Los ingresos del presupuesto de la Asistencia pública comprenden:

a) Las rentas mobiliarias e inmobiliarias; b) Derechos diversos y especialmente la tasa sobre los espectáculos; c) El producto de ingresos diversos de distintas explotaciones y de ventas; d) El reembolso de los gastos de estancia que constituye el principal ingreso; e) Las subvenciones acordadas por la ciudad con el carácter de subvención de equilibrio.

La Asistencia pública está sometida a la tutela administrativa y financiera de los ministros del Interior, de las Finanzas y de la Sanidad pública y al control técnico, sólo de este último.

2.º *El Crédito municipal de París.*—Creado por el Ministro Necker en 1777, estaba unido a los servicios de Asistencia pública, bajo el conocido nombre de Monte de Piedad. Dotado en 1805 de un estatuto administrativo especial, que fué san-

cionado por Ley de 1852, goza actualmente de autonomía financiera total, bajo el control del Estado y de la ciudad de París.

Calificado de establecimiento público, está dotado de personalidad civil y de autonomía financiera, puede adquirir a título oneroso o gratuito, enajenar, poseer, etc., pero carece de carácter comercial.

Dirige el servicio un Director nombrado por el Ministro de Finanzas, a diferencia de los demás municipios en que lo designa el Prefecto. Controla la institución un Consejo de vigilancia. Independientemente de la representación del municipio en dicho Consejo, es obligatoria la consulta al Consejo municipal, en determinadas materias, como presupuesto, cuentas de administración, aceptación a título definitivo de donaciones y legados; apertura de sucursales, creación y transformación de empleos que entrañen agravación de cargas presupuestarias, etcétera.

El presupuesto del Crédito municipal se alimenta de su dotación propia, por los productos y rentas, del empréstito y por las subvenciones.

Dotación.—Antes de 1919, el Crédito municipal debía entregar a la Asistencia pública todos sus beneficios. A partir de esta fecha, puede conservar sus beneficios en dotación a fondo de «roulement», al menos en cierto límite.

Los productos y rentas lo constituyen los intereses y derechos de los préstamos, los intereses de los fondos situados en el Tesoro, las donaciones y legados, los ingresos de préstamos y rentas, los reembolsos de los anticipos sobre las pensiones.

La ciudad de París concede al Crédito municipal una subvención de equilibrio.

El Crédito municipal constituye un establecimiento esencialmente filantrópico: el 75 por 100 de sus operaciones están representadas por préstamos de poca importancia. Los objetos de primera necesidad empeñados son restituidos a veces gratuitamente, sobre todo en los inviernos rigurosos. Posee también el carácter de Caja de ahorros. Devengan los depósitos un interés del 2 por 100.

Las operaciones del Crédito municipal se extienden a préstamos sobre prendas corporales, joyas, piedras preciosas, muebles, vestidos, camas, objetos diversos, automóviles, valores mobiliarios, valores del Estado, de los ferrocarriles, del municipio de París, obligaciones industriales, comerciales diversas, etcétera. La duración de los préstamos varía, como el interés, que oscila entre el 5 y el 8 por 100.

El sistema financiero

La «banlieue», la ciudad y el Departamento del Sena presentan una gran solidaridad e interdependencia económica, en la que París alimenta en realidad a ambos.

El desplazamiento cotidiano de gran parte de la población de los demás municipios suburbanos a la capital, para sus tareas laborales, traslada efectivamente el peso de las cargas presupuestarias de los distintos servicios y trastueca, de hecho, la legal imputación de las mismas.

París presta importante apoyo técnico y financiero a los citados municipios, en cierto modo como contrapartida al personal de la «banlieue» que trabaja y produce en la capital y, sin embargo, no reside en ella (26).

Baste considerar los siguientes datos (27):

(26) Este último fenómeno de encontrarse las fuentes de la imposición en lugar distinto de aquel en que se utilizan los servicios, resulta parecido, aunque el supuesto de hecho sea distinto, al planteado como señala Clavero Arévalo en el municipio hispalense, por la gran masa de agricultores andaluces que residen en Sevilla, que utilizan los servicios municipales y que prácticamente no tributan a aquél, porque sus riquezas se encuentran en los municipios donde se sitúan sus fincas.

(27) *Le régime administratif et financier de la ville de Paris et du Département de la Seine. D'après MAURICE FÉLIX. Textes refondus et mis à jour par: M. M. BEAUSSIER, DEBIDOUR, LEVY, RIPPE, Administrateurs de la ville de Paris et du Département de la Seine.* Ed. «La documentation française». Páginas 295 y 296 del tomo I de la edición en prensa. Gracias a la amabilidad de sus autores, nos fué posible utilizar el ejemplar de prueba, de esta espléndida edición de la obra de FÉLIX, puesta al día, ampliada y modificada en importantes aspectos por los tratadistas citados.

A) Los hospitales de la Asistencia pública de París reciben de la «banlieue» la mitad de su clientela, y la capital soporta sólo el déficit de gestión de esta administración, mediante una «subvención de equilibrio a la Asistencia pública» que, para el presente año, se eleva a 10.375 millones de francos.

B) Numerosos niños de la «banlieue» frecuentan escuelas y colegios técnicos de París, bajo condición de reembolso por el municipio de domicilio de los gastos de escolaridad. En realidad se trata de una cifra simbólica, pues para 1.º de octubre de 1957 ha sido fijada en 1.000 francos por niño y por año.

C) El presupuesto de la ciudad aporta, al fondo común departamental de los municipios suburbanos, en provecho sólo de estos últimos, una subvención calculada sobre la base del 0,10 por 100 de la cifra de negocios tasados y operados en el territorio de la capital. Dicha subvención alcanza para 1957 la suma de 1.314 millones de francos.

D) París, concede también subvenciones directas a la «banlieue» y soporta gran parte de los gastos departamentales, porque la mayor porción de los ingresos son en realidad proporcionados por la capital.

E) Finalmente el servicio de incendios es prestado por la ciudad, aunque la «banlieue» coopera económicamente a sus gastos.

Este conglomerado social y económico que forman París y la «banlieue» dificulta en ocasiones la localización de la verdadera fuente fiscal.

En los últimos años se ha observado un desplazamiento hacia la «banlieue» de la riqueza fiscal, consecuencia del desenvolvimiento de la industria en ella. Por tales causas, los Decretos de 29 de diciembre de 1956 y 2 de enero de 1957 han operado una repartición del principio fictivo de patentes entre París y la «banlieue» a partir de 1957. Antes la proporción de reparto de las patentes era de tres a uno. En la actualidad de dos para París y uno para la «banlieue».

Respecto a las relaciones con las finanzas estatales, la Hacienda municipal parisién sufre quizá, si cabe, con mayor intensidad, la política de expoliación del Poder central contra

todas las colectividades locales, de la que se lamenta a grandes voces Tardieu (28). Ciertos impuestos locales son absorbidos por el Estado y frecuentemente se producen compensaciones entre las Haciendas (municipal, departamental y estatal) y transferencias de fondos en favor de esta última por el juego de una solidaridad, que como resalta el mismo autor, siempre tiene sentido único. Ultimamente un Decreto de 29 de enero de 1957, determinó que las tasas municipales de recogida de basuras, casa-eras, evacuación al alcantarillado y la de limpieza, no serían establecidas para el presente año. El Estado tomaría a su cargo la pérdida de ingresos resultante para la Villa de tal disposición. Los déficits que de otra parte han venido acusando después de la Liberación los presupuestos de la capital y del Departamento, determinaron la correspondiente llamada al Tesoro público, que ha tenido su contrapartida, como dice Varenne (29), en el aumento de control del Gobierno sobre sus presupuestos y la limitación de las prerrogativas de las Asambleas.

Pone de relieve Félix (30) que el régimen financiero de París implica reglas especiales, en lo que concierne al presupuesto, los ingresos y la Deuda (31).

Las reglas que presiden la preparación, voto y ejecución del presupuesto, tanto de París como del Departamento del Sena,

(28) TARDIEU, *Rapport général sur le projet de budget modificatif de 1956 et le projet de budget primitif pour 1957 de la Ville de Paris, présenté au Conseil Municipal de Paris*, Paris, 1956, Avant-propos.

(29) VARENNE, *La réforme du statut politique et administratif de Paris*, en «Revue politique et parlementaire», número de junio de 1954, págs. 249 y ss.

(30) Ob. cit. de FÉLIX y sus continuadores. Pág. 19, edición en prensa.

(31) El régimen presupuestario del Departamento del Sena también comporta algunas particularidades, respecto al de los demás departamentos. Ya la misma existencia de la doble organización prefectoral es de suyo determinante de singularidades.

El presupuesto es votado en las mismas condiciones y con el mismo procedimiento que el de París. Es asimismo aprobado o reglado por Decreto, mientras que en los otros departamentos, lo es por un «arrêté» de los Ministros del Interior y de las Finanzas.

A diferencia del presupuesto de otros departamentos que no se divide más que en dos partes, a saber: presupuesto primitivo y presupuesto suplementario o adi-

se asemejan en cierta medida, a las que rigen para el presupuesto nacional. Tal fué la intención explícitamente expresada por el Gobierno, cuando en 1939 reformó el régimen administrativo y financiero de las dos colectividades.

El presupuesto se caracteriza en primer lugar, por la dualidad de su preparación. Los dos Prefectos, el del Sena y el de Policía, están encargados de prepararlo y presentarlo a la Comisión competente del Consejo municipal. A diferencia del de los demás municipios, es votado por capítulos y no por artículos. Igualmente, mientras en los demás municipios no hay más que un solo ordenador, el Alcalde, aquí existen dos ordenadores de gastos, los dos Prefectos, que disponen cada uno de sus respectivas atribuciones.

Los gastos municipales no se clasifican como en los restantes municipios, en sección ordinaria y extraordinaria, sino según un criterio lógico.

En lo que respecta al control del Poder central sobre la confección de los presupuestos del Departamento y de la ciudad, es más estrecho que en relación al que se ejerce sobre los presupuestos de las demás colectividades locales. Se esgrime como razón de ello el volumen de los mismos y la carga que representan para el presupuesto del Estado. El presupuesto ordinario de París para 1957 sube a 65 mil millones de francos y el de «grands travaux et d'investissements» a diez mil millones. El referido control se realiza antes de la ejecución, por la aprobación o su negativa, y durante su ejecución por el interventor de gastos comprometidos.

El control de la ejecución del presupuesto es efectuado por los mismos órganos que en los demás municipios, pero hay además un control de gastos comprometidos que se ejerce sobre el administrador y se encuentra organizado sobre las mismas bases que el que funciona en los Ministerios. Fué estable-

cional, el del Departamento del Sena se fracciona en tres: presupuesto primitivo presupuesto de «report» y presupuesto rectificativo.

En el presupuesto departamental figuran muchos gastos realizados por el Estado y los municipios, y a los que en contrapartida cooperan todos ellos mediante subvenciones o aportaciones, en un verdadero laberinto compensatorio.

cido por los Decretos de 21 de abril y 13 de junio de 1939, aunque de hecho no ha funcionado hasta octubre de 1949, y como decíamos, se inspira en los principios de la contabilidad ministerial, dispuestos por la Ley de 10 de agosto de 1922 y el Decreto-ley de 30 de octubre de 1953 (32).

La Ville de París posee por otra parte un reglamento propio de contabilidad, establecido por Decreto de 28 de octubre de 1878.

Hay también un control especial que se ejerce sobre el agente contable de la deuda de la ciudad, mediante un interventor nombrado por el Prefecto del Sena.

Presupuestos de «grands travaux et d'investissements».— El Decreto-ley de 13 de junio de 1939, separó el presupuesto de «grands travaux et d'investissements» del presupuesto de gastos de funcionamiento de los servicios municipales. Se pretendía con ello poner más en evidencia las cargas excepcionales de la colectividad.

Quedan comprendidos en los gastos de estos presupuestos, los relativos a la construcción, adquisición y organización de inmuebles municipales de la jurisdicción de las dos Prefecturas o destinados al acuartelamiento de la Guardia republicana, a la construcción de hospitales y de hospicios, escuelas, mercados, urbanismo, nuevas calles, jardines, piscinas, alumbrado, grandes obras de servicio de agua y en el metropolitano, saneamiento, etc.

Respecto a la Deuda municipal, la libertad de empréstito de la ciudad se encuentra ciertamente limitada, puesto que el Estado se reserva en el mercado de capitales todas las posibilida-

(32) Dice el «rapport» presentado al Presidente de la República y que precede a la parte dispositiva del Decreto de 21 de abril de 1939, «que la institución del control de gastos comprometidos, procede de la necesidad de adaptar los métodos y medios de control administrativo a la naturaleza e importancia de los intereses puestos en juego... Pero quede entendido que se trata de un control estrictamente presupuestario y no administrativo y financiero. La responsabilidad de la administración pertenece sólo al Prefecto y no sería cuestión ni de dividirla, ni de detener la acción prefectoral por un control que se superpondría a la tutela normalmente ejercida por el Gobierno».

des. Muy pocos y de escasa cuantía son los empréstitos públicos realizados por París después de la Liberación. Por el contrario, el municipio acude más ampliamente que antes de la guerra, a los préstamos de diversos organismos.

Resulta interesante señalar que la Deuda municipal es gestionada por un organismo particular, «la Agencia contable de la Deuda de la Villa de París», que ejecuta todas las operaciones concernientes a la gestión material de los títulos de los empréstitos de la ciudad. El Agente contable se nombra por «arrêté» de los Ministros del Interior y de las Finanzas, a propuesta del Prefecto del Sena.

Ingresos:

Como los gastos, se clasifican después de 1937, por naturaleza, y no en ingresos ordinarios y extraordinarios.

1.º Impuestos directos:

a) Céntimos adicionales: Los céntimos adicionales, en otros tiempos el principal recurso de los presupuestos locales, gozan ahora de un papel bastante reducido. Su rendimiento resulta en la actualidad muy pequeño, debido a su cálculo ficticio después de treinta y cinco años y al bloqueo moderno del valor del céntimo.

En 1939 los céntimos adicionales representaban en la masa de ingresos, aun el 20 por 100 del presupuesto. Ya en 1952, solamente el 6,4 por 100 (33).

b) Tasas asimiladas a los céntimos adicionales: Dichas tasas presentan las mismas características que los céntimos adicionales. No son más que impuestos de débil rendimiento, cuya tendencia actual es condernarlos: la ciudad de París ha renunciado sucesivamente a percibir tasas sobre los caballos, mulos y pianos.

2.º Impuestos indirectos:

Introducidos muy ampliamente en las finanzas locales en 1941, a continuación de la supresión de los arbitrios, la fis-

(33) *Le régime administratif et financier de la Ville de Paris et du Département de la Seine*, en la «Documentation française», núm. 2.003, 5 de abril de 1955, pág. 34.

calidad indirecta se desenvuelve considerablemente después de la Liberación y constituye hoy día el recurso esencial del presupuesto de la ciudad, alrededor del 55 por 100 total.

Pueden señalarse dos grandes categorías de tasas indirectas: a) Las denominadas tasas particulares, ya tasas antiguas y a las que la ciudad de París ha recurrido desde su institución. Entran en esta categoría, las tasas sobre el consumo de gas y electricidad, la licencia de los despachos de bebidas y la tasa adicional a los derechos de registro; b) La tasa local adicional a la cifra de negocios, pieza clave de la fiscalidad comunal, por su rendimiento y la facilidad de su percepción (34). La «taxe locale» que sustituyó a los derechos de arbitrio, no supone un producto neto para París, puesto que ésta debe alimentar un fondo especial de perecuación constituido en favor de los municipios de la «banlieue», pero representa en el presupuesto parisino la mitad de sus recursos (35).

3.º Otros recursos lo constituyen los productos del dominio inmobiliario (arrendamientos, rentas por ocupación del dominio público) y las subvenciones departamentales y del Estado, las procedentes de este último en regresión relativa. Fuente importante representan los productos de servicios industriales en «régie» o concedidos. El más remunerador de dichos servicios es el del agua, que aporta al presupuesto municipal alrededor del 13 por 100.

(34) Pone de relieve LAUFENBÜRGER el cambio que modernamente se ha producido en la naturaleza o clase de los recursos de los presupuestos locales. «Como la base de las antiguas contribuciones directas (rendimientos de la propiedad territorial urbana o rústica, rentas profesionales, etc.) no se ha configurado en razón de tantos o bloques alzados, la evolución económica y el alza de precios ha hecho preciso que las colectividades locales participen en algo tan vivo y palpitante como es la cifra de negocios (*Descentralización económica de París y desarrollo regional*, en «Revista de Derecho financiero», núm. 27, pág. 413, septiembre 1957).

(35) Últimamente el Decreto de 28 de marzo de 1957, aumentó el porcentaje de atribución directa del recargo local sobre la cifra de negocios en favor de todas las localidades que forman la aglomeración parisina, para aliviar su penuria fiscal.

El problema de la estructura de la región parisina. Insuficiencia de la departamentalización de ciertos servicios. Hacia una fórmula regionalista

Las diferencias económicas y sociales entre los distintos municipios de la «banlieue» y la estrecha interdependencia entre ellos y la propia ciudad de París, a que aludíamos más arriba, han incidido ciertamente sobre la unidad administrativa que comprende esta aglomeración, esto es, sobre el Departamento del Sena. Y por una razón de solidaridad de intereses entre todos los municipios situados en su territorio, el Departamento ha ampliado sus funciones legales, fuera de los estrictamente departamentales, en favor de los intereses de los mismos municipios, para ayudar a los más necesitados y procurar un cierto equilibrio entre todos. Dicha misión ha intentado realizarla mediante las técnicas de «subvenciones de precaución» (36) y departamentalización de algunos servicios.

El Departamento ha ayudado a los gastos municipales de enseñanza, saneamiento, conservación, etc. con subvenciones proporcionales a las cargas de los municipios, e inversamente proporcionales a sus recursos.

Al mismo tiempo, algunos servicios fueron departamentalizados, porque, desde el punto de vista técnico y económico, debían ser explotados y organizados en un marco más amplio que el cuadro comunal, en la misma circunscripción de la aglomeración. Entre los servicios de carácter municipal gestionados por el Departamento, no todos fueron objeto de una departamentalización completa, es decir, concerniente a la vez a París y a la «banlieue»; para algunos de ellos la departamentalización quedó limitada a esta última.

Servicios de completa departamentalización son los de protección contra las inundaciones, el servicio del puerto de París,

(36) Cfr. sobre el concepto y estudio de las mismas, BOULOIS: *Essai sur la politique des subventions administratives*, págs. 265 y ss., París, 1951.

el de colocación, el servicio de los socorros de paro, el de recogida y tratamiento de basuras caseras.

El servicio de evacuación de basuras caseras fué confiado, por una Convención de 31 de julio de 1922, en «régie intéressé» a la Sociedad de «Traitement Industriel de Résidus Urbains» (T. I. R. U.). A continuación de la Ley de 8 de abril de 1946, sobre la nacionalización del gas y de la electricidad, «Electricité de France» ha sustituido a T. I. R. U., y un servicio especial con contabilidad distinta en el seno de «Electricité de France» (E. D. F.), denominado «Service du Traitement Industriel des Résidus Urbains», en régimen de «régie intéressé», se encarga del servicio departamental de evacuación de basuras caseras.

No han sido departamentalizados más que para la «banlieue», los servicios de desinfección y vacunación, el servicio de viviendas baratas, los de alcantarillado y saneamiento general.

La incapacidad económica e insuficiencia técnica de muchos de los municipios de la región parisiense para gestionar automáticamente sus servicios, ha desembocado para algunos de ellos en la fórmula del sindicato intercomunal. Así acontece entre otros, por ejemplo, con el agua. Varios sindicatos de municipios suburbanos fueron constituidos. Igualmente ocurre con las pompas fúnebres, con un Sindicato para toda la «banlieue».

Respecto a la electricidad, después de la Ley de 8 de abril de 1946, que la nacionalizó, la distribución queda municipal para París y, a través de la fórmula sindical, para la «banlieue», si bien toda la producción es nacional (37).

Finalmente, hay otro grupo de servicios gestionados por la propia ciudad de París en nombre de toda la aglomeración parisina. Los dos más importantes de esta clase son: 1.º El Servicio de la Policía municipal, extendido a toda la «banlieue» y que fusiona la Policía parisiense y la suburbana. 2.º El Servicio de defensa y socorro contra incendios, prestado en todo el

(37) El servicio de gas, como es sabido, fué también nacionalizado por la misma Ley.

Departamento del Sena, bajo la autoridad del Prefecto de Policía por el Regimiento de Bomberos de París (38).

Empèro, el problema de la región parisiense es aún más complejo que lo examinado (39). No se trata sólo del desplazamiento de la población a la «banlieue» y de la interdependencia entre los municipios de ésta y el de la capital. En nuestro tiempo, la aglomeración parisiense tiende cada vez más a desbordar los límites del Departamento, para extenderse sobre ciertas partes de departamentos vecinos, del Seine-et-Oise, del Seine-et-Marne y aun del Oise. Ya en algunos sitios de estos departamentos se han podido constatar los mismos fenómenos urbanos que en la «banlieue» de París.

El Departamento, como pone de relieve Waline (40), resulta un cuadro demasiado estrecho para la aglomeración parisina. Y si, ciertamente, existe solidaridad entre todas las pie-

(38) Mientras que en el resto de Francia los servicios de incendio son asegurados por ciudadanos que se comprometen mediante ciertas ventajas a seguir los entrenamientos y a observar la disciplina impuesta por la necesidad de intervenir en todo tiempo y tan rápidamente como posible fuese en caso de siniestro, en París, los servicios quedan confiados a un Cuerpo militarizado de especialistas. Con arreglo al Decreto de 30 de diciembre de 1953, el Regimiento de Bomberos de París pertenece al arma de Infantería. Cuenta con un contingente de 4.000 hombres, aproximadamente.

Además de la lucha contra el fuego en París y en los «communes suburbaines», su tarea principal, asegura el servicio de «prevención de incendios», mediante visitas a los distintos establecimientos, bien a requerimiento de los interesados o por propia iniciativa. También le corresponde el salvamento de personas asfixiadas o electrocutadas, de barcos, de animales, ventilación de locales, el secar los locales inundados, etc.

Intervienen también para reforzar a los bomberos comunales fuera del Departamento del Sena en casos de siniestro grave.

Los gastos del servicio los abona el presupuesto municipal de París. Empero, el Estado concede una subvención igual casi al 75 por 100 de los gastos del personal y material, y los municipios suburbanos cooperan a prorrata de su población en los gastos.

(39) El estudio sociológico completo de la región parisiense puede encontrarse en: CHOMBART DE LAUWE y S. ANTOINE, L. COUVREY, J. GAUTHIER, con otras colaboraciones en *Paris et l'agglomération parisienne*, dos tomos, París, 1952. Cfr. también el interesante trabajo de LAUFENBURGER y ROSIER: *Réflexions sur l'aménagement de la région parisienne*, en «Revue de Science Financière», número 4, 1957.

(40) *Droit administratif*, 7.ª edición, pág. 336. París, 1957.

zas de esa aglomeración, resulta necesario—agrega—formar una unidad administrativa consagrada oficialmente de tal solidaridad; y que constituya una bolsa común. Queda por saber—se pregunta—si no debe crearse una nueva circunscripción administrativa.

La departamentalización es una solución insuficiente; las líneas de la R. A. T. P. traspasan los límites del Departamento del Sena. De otra parte, invitar a los municipios de la región parisiense a asociarse para gestionar en común ciertos servicios por el procedimiento del Sindicato de municipios (41), no resulta de total operatividad, pues ello dependería de la buena voluntad de los municipios para asociarse, y es preciso, si se presenta el caso, vencer las resistencias de los municipios opuestos. La mejor solución parece ser crear un tipo nuevo de persona administrativa descentralizada, más vasta que el departamento y que tendría su organización propia, con una especie de «Consejo regional».

Hay a menudo—añade el profesor de la Sorbona—un interés financiero a «standardizar» los servicios públicos de toda la región parisina. Por ejemplo, tratando los municipios de forma separada, con concesionarios diferentes la distribución de energía eléctrica, resultaba la corriente de frecuencia distinta de un municipio a otro, lo que impedía la interconexión, que presenta enormes ventajas, en caso, por ejemplo, de insuficiencia, por cualquier causa, de una central. Tardíamente se ha acudido a unificar la frecuencia de corriente en toda la aglomeración parisiense, con un gasto muy superior al que se hubiese ocasionado si desde el primer momento todos los municipios se hubieran agrupado para tratar con un mismo concesionario (42).

La necesidad del regionalismo administrativo, sentida hoy en líneas generales en todo el país (43), se acusa de forma más

(41) Sobre los Sindicatos intermunicipales, vid. BRU y MAYER: *Les Syndicats intercommunaux*. París, 1954.

(42) Ob. cit., pág. 336.

(43) Cfr. GARAGNON: *Quelques projets de réforme de la circonscription départementale*, en «Libéralisme, traditionalisme, décentralisation», París, 1952, páginas 171 y ss.

aguda en relación con los problemas de la aglomeración parisiense.

Aunque han existido distintos proyectos de ordenación de la región parisiense, no fué erigida aún, en circunscripción administrativa distinta de los departamentos sobre los que ella se extiende. Sólo tiene existencia legal como agrupación de urbanismo, conforme al artículo 48 del Código de urbanismo de 26 de julio de 1954 y su revisión realizada por Decreto de 23 de junio de 1956 (44).

Para la coordinación de los proyectos de ordenación de la ciudad de París y de la región parisina fué creado en el Ministerio de la Vivienda y Reconstrucción un servicio técnico. En el mismo departamento ministerial se estableció con carácter consultivo el «Comité de Ordenación de la Región Parisiense».

Finalmente, la revisión del Código de urbanismo, aprobada por Decreto de 23 de junio de 1956 (artículos 50-1), ha instituído en la región parisiense un Comisario para la construcción y el urbanismo, según las directrices suministradas por el Gobierno.

En el orden de los transportes, la Ley de 21 de marzo de 1948 creó, bajo el nombre de «Oficina Regional de Transportes Pa-

(44) El conjunto de los municipios de cada uno de los Departamentos del Seine, del Seine-et-Oise, del Seine-et-Marne, como también los municipios del Departamento del Oise, pertenecientes a los Cantones de Creil, Neully-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Seulis et Nanteuille-Handoih, constituyen una agrupación de urbanismo en el sentido del artículo 11 del vigente Código de urbanismo. Según dicho artículo 11, pueden ser constituidos en agrupación de urbanismo los municipios vecinos, limítrofes o no, situados o no en un mismo departamento, que reúnan intereses comunes.

La agrupación de urbanismo será creada por decreto. A propuesta del Alcalde o de uno o de varios de los municipios interesados, o a petición del Director de los servicios departamentales del Ministerio de la Vivienda y Reconstrucción, en donde se encuentran los municipios y sobre el «rapport» del Ministerio de la Vivienda y Reconstrucción, y después de la consulta a los Prefectos y Consejos municipales interesados (art. 12 del Código revisado por Decreto de 23 de junio de 1956).

Empero, esta agrupación de urbanismo como las demás no constituyen una entidad administrativa; los municipios que ellas comprenden no están unidos más que por comunidad de intereses, Cfr. NOËL: *Le Droit d'Urbanisme*, Paris, 1957, página 132.

risinos», un organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas y de Transportes, con competencia para tomar o proponer, en las condiciones definidas por dicha Ley, todas las decisiones concernientes a los transportes en común de viajeros, en la amplitud de una región, denominada «Región de los Transportes Parisinos» (artículo 1.º), y que comprende la totalidad del Departamento del Sena y municipios de los Departamentos del Seine-et-Oise y Seine-et-Marne y Oise. Se instituye bajo el nombre de «Régie Autónoma de Transportes Parisinos» (R. A. T. P.), un establecimiento de carácter industrial y comercial, dotado de autonomía financiera y encargado, en las condiciones y límites definidos en la Ley, de la explotación de las líneas de transportes públicos de viajes en común concedidas a la «Compagnie du Chemin de Fer Métropolitain» o consolidadas a la «Société des Transports en Commun de la Région Parisienne» (S. T. C. R. P.), anteriormente a su fusión con la «Compagnie du Chemin de Fer Métropolitain», así como las líneas de transportes de viajeros en común, cuya explotación pudiera serle confiada en aplicación de dicha Ley (art. 2.º) (45).

La Oficina Regional de Transportes Parisienses comprende dos organismos: la Asamblea general y el Comité consultivo técnico.

En la primera quedan representados el Consejo municipal de París, los Consejos generales de los Departamentos del Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Oise, y los Consejeros generales del Sena, correspondientes a la «banlieue», y de otra parte el Estado (46).

(45) La concurrencia sin freno originada entre las líneas de transportes de superficie y el metropolitano planteó un problema de coordinación entre ambos medios de transporte, que motivó la Ley de 26 de junio de 1941, que decidió la fusión del Metropolitano y de la S. T. C. R. P. (Société des Transports en Commun de la Région Parisienne).

(46) Dispone el artículo 20 de la citada Ley del 48 que la «régie» autónoma debe cubrir por sus propios recursos el conjunto de sus gastos de explotación, comprendido el interés y amortización de los capitales de empréstito, la renovación de material y las instalaciones, y la constitución de un fondo de reserva para la cobertura de riesgos de orden comercial, industrial o financiero.

En el caso en que las circunstancias no permitan la realización del equilibrio

Félix (47), junto con la fórmula de erigir una circunscripción administrativa especial, que patrocinan diversos autores, y a la que nos hemos referido, examina una solución más modesta y por ello, dice, más viable. Sin constituir la región parisiense en circunscripción administrativa especial, colocar a la cabeza de esta región, junto a una Asamblea deliberante, con poderes de decisión, un funcionario superior investido de una especie de «poder ejecutivo interdepartamental», con toda autoridad para ordenar y dirigir.

Esta fórmula no la creemos muy afortunada. No se trata solamente de resolver un problema de concentración de competencias, que, en el caso del Departamento del Sena, aparece menos agudizado que en los restantes departamentos, sino de un planeamiento total de los servicios públicos sobre un área más amplia que la departamental, en aras de una mayor eficiencia. A más de que no solucionaría la cuestión de coordinación, planteada en todos los departamentos, entre los diversos servicios delegados de la Administración central, de distinta amplitud de circunscripciones.

A nuestro juicio, la cuestión exige mayor radicalidad: abordar la creación de una nueva circunscripción administrativa, bien

económico por reducción de gastos y por el reajuste inmediato de tarifas, el Estado y las Corporaciones locales participan en la cobertura de gastos de explotación. El montante de estas participaciones no podrá sobrepasar el valor de la pérdida de ingresos resultantes para la «régie», por relación a la tarifa plena, de la expedición de tarjetas semanales o de abonos y de la reducción de tarifa otorgado a las familias numerosas y a los mutilados de guerra. Nunca el conjunto de estas participaciones podrá exceder del 15 por 100 del montante de ingresos totales del ejercicio.

De otra parte, la participación del Estado no podrá exceder del conjunto de las participaciones de las colectividades locales.

Posteriormente, el Decreto de 30 de diciembre de 1948 reguló el control administrativo, técnico, económico y financiero del Estado sobre las líneas y servicios de transportes de viajeros por líneas férreas o por carretera explotados por la «régie» autónoma de transportes parisienses. El Decreto de 24 de mayo de 1955 definió y estableció el plan de ordenación y repartición de transportes en la región de transportes parisienses.

(47) Ob. cit, tomo I, pág. 106. Los tratadistas de la nueva edición de la obra de Félix, en capítulo de nueva factura, se muestran partidarios para la aglomeración parisiense de una circunscripción más vasta que el departamento.

superpuesta a todos los departamentos geográficos afectados por los problemas, que hemos visto atañen sociológica y jurídicamente a la región parisiense, o que implicase la eliminación de la circunscripción departamental. Ciertamente que se presenta un segundo o, mejor dicho, previo aspecto. El de si el establecimiento de la nueva circunscripción parisiense debe constituir un hecho aislado y peculiar, o no es más que la consecuencia de la reforma general de las circunscripciones departamentales. Empero, de este último problema nos ocuparemos en otro trabajo.

La proyectada reforma del régimen especial de París

Ya nos hemos ocupado del problema general de la aglomeración parisina y de sus posibles estructuras. Ahora nos referiremos particularmente a la capital.

En nuestros días, nos dice M. Ferón, Presidente del Consejo municipal, está planteado el tema de la reforma administrativa de París (48).

(48) «Avant-propos» en el libro de LEGARET *Le statut de Paris. Paris et les libertés communales*, tomo I, París, 1956, pág. 2.

Numerosos precedentes pueden citarse a propósito de los intentos de revisión del régimen administrativo de París.

Desde 1871 hasta nuestros días, distintas orientaciones tomaron las diversas tendencias de modificación.

Unas, que propugnaban autonomía municipal absoluta, representada especialmente por las proposiciones de Sigismond Lacroix de 1880, conducirían a hacer del Alcalde de París un personaje de extraordinaria importancia, rival del Jefe del Gobierno, y a cuya disposición se encontraría un personal de 40 a 50.000 hombres.

Otra tendencia consiste en pedir para París la aplicación del derecho municipal común, esto es, de la Ley de 1884. Se basa en la consideración de que la primera ciudad de Francia no puede ser colocada en un plano de inferioridad respecto a la más modesta aldea y que debe, al menos, conocer las libertades concedidas a esta última.

Distinta corriente reclamó, no la aplicación total, sino simplemente parcial de la ley municipal común o, aún, un régimen especial inspirado por ella. Según la misma, se aplicarían a París un cierto número de disposiciones de la Ley de 1884. Esta tendencia se concretó ya a fines de siglo, en una propuesta de ley de M. René Goblet de 25 de marzo de 1887 que no prosperó.

Es interesante el proyecto adoptado en 1916 por el Consejo municipal de París, sobre el «rapport» de M. Deville. Reconoció este último la dificultad de

Se considera que el vigente Estatuto de la ciudad resulta en contradicción formal con el artículo 87 de la Constitución de 1946, que prevé lo siguiente: «Las colectividades territoriales se administrarán libremente por los Consejos elegidos por sufragio universal. La ejecución de las decisiones de estos Consejos está asegurada por sus Alcaldes o sus Presidentes».

«La República francesa—escribe Dupont (49)—, que ha reconocido al hombre el derecho de ser libre y a las colectividades el de dirigirse ellas mismas, y cuya Constitución prevé que los «communes» se administren libremente por los Consejos elegidos por sufragio universal, impone a París una cascada de tutela que le arrebatan todo poder de administración».

El artículo 88 de la Constitución ciertamente precisa que: «la representación de los intereses nacionales y el control ad-

aplicar a París, aun de forma parcial, la Ley de 1884, porque juzgaba imposible organizar en París una Alcaldía central y dotar al Alcalde de los poderes confiados normalmente a los Magistrados municipales y, en especial, por lo que concierne a la Policía.

Preconizaba por primera vez la creación de un «ejecutivo municipal», encargado de dar efectividad a los acuerdos del Consejo municipal, pero sin usurpar los poderes «eminentes» que corresponden a los Prefectos. Dicho «ejecutivo» lo concebía formado por un Alcalde o Presidente del Consejo municipal, asistido de un órgano colegial: el Consejo de la Alcaldía. Este Consejo de la Alcaldía debería estar compuesto de Alcalde o Presidente, de Adjuntos o Vicepresidentes, de los Presidentes de las Comisiones permanentes, del Comité del presupuesto y del «Rapporteur» general. La duración del mandato de estos miembros se fijaría por deliberación del Consejo municipal. La misión fundamental del Consejo de la Alcaldía sería, de una parte, la ejecución de las decisiones del Consejo municipal y, de otra, el control y la vigilancia de la acción de los Prefectos en materia de administración municipal.

Algunos años más tarde encontramos la proposición de M. Ulver en 1951, que, en líneas generales, propugnaba la restitución al Presidente del Consejo municipal de las atribuciones cercenadas y, en particular, el poder de convocar el Consejo y la revisión de las disposiciones relativas al funcionamiento de las Asambleas, a sus atribuciones y poderes.

Posteriormente, en 1953, M. Bernard Lafay presentó una propuesta sobre la institución de un régimen especial inspirado en la Ley de 1884.

Finalmente, como fruto y consecuencia de la «Révolté des élus» de 1954, que plasmó en los acuerdos de 18 de marzo de ese año y 11 de julio de 1955 del Consejo municipal de París, se elaboró el «rapport» de Legaret, al que nos referimos ampliamente en el texto.

(49) Prefacio a la citada obra de LEGARET, pág. 5.

ministrativo de las colectividades son asegurados en el cuadro departamental por los delegados del Gobierno designados en «Consejo de Ministros». Pero estos delegados, agrega Dupont, que son el Prefecto del Sena y el Prefecto de Policía, no representan solamente los intereses nacionales y el control administrativo; ellos dirigen, administran, regentan la villa de París por una verdadera sustitución de poderes y en violación del artículo 87 de la Constitución. Para cambiar tal estado de cosas, e interpretando el deseo de elegidos y electores de París, el 18 de marzo de 1954 los Diputados, Senadores y Consejeros municipales, reunidos en el salón de sesiones del Hôtel de Ville, nombraron una Comisión de reforma del Estatuto, y designaron como «rapporteur général» a M. Legaret.

En la reunión del 1 de julio de 1955 fueron aprobadas las grandes líneas del trabajo de los «rapporteurs» y se decidió que los Diputados de París y los Senadores del Sena presentasen una proposición de ley sobre modificación del régimen administrativo de la capital (50).

La obra de la reforma, emprendida hace dos años, entra ahora, como manifestaba el Presidente del Consejo municipal, en su fase legislativa (51).

El proyecto de reforma tiende a una restauración de las libertades comunales, fundamentalmente en lo que concierne a los poderes de decisión de Consejo municipal y a la figura y atribuciones de «de Maire» de París.

Legaret propugna una solución que califica de modesta, porque aspira más a obtener una reforma, aunque limitada, pero inmediata, que de proponer un sistema totalmente satisfactorio, difícil y aun imposible de conseguir en un futuro próximo (52). Abarca a los dos aspectos aludidos y sus rasgos principales son los siguientes:

(50) El «rapport» de LEGARET, en grandes líneas, constituye en parte su libro ya mencionado. Anuncia la publicación de dos tomos más, sobre sistema electoral y problemas de la región parisina, que aún no han visto la luz.

(51) Ob. cit., pág. 4.

(52) Ob. cit., pág. 49. VARENNE se muestra pesimista respecto a la reforma del Estatuto de París. Cfr. *La réforme du Statut politique et administratif de*

Atribuciones del Consejo municipal.

a) Personal.

Si en principio, y por distintas causas, afirma, debe mantenerse el cuadro especial que forman el Cuerpo de funcionarios prefectorales (53), puestos provisionalmente a disposición del Consejo municipal, procede que durante el tiempo que ellos estén afectados a los servicios del referido Consejo, se consideren no simplemente en la condición jurídica de «puestos a la disposición», sino en la de «en servicio separado». Correspondería al Consejo municipal, según esta modificación, la deliberación sobre todas las cuestiones de personal, actualmente casi sustraídas, y su administración y gestión, merced al pertinente capítulo especial abierto en el presupuesto. Asimismo, los miembros de este personal «detaché» serían designados, por acuerdo expreso en cada caso particular, entre el Prefecto del Sena y el Consejo municipal, por la intermediación de su Presidente.

De otra parte, cierto personal de ejecución, singularmente los agentes afectados al dominio privado, expresa que podrían recibir un estatuto propiamente comunal y salir totalmente de los cuadros prefectorales.

b) En cuanto al dominio, propugna distinto régimen para el privado y el público.

Respecto al primero, la aplicación de las reglas de derecho común de la Ley de 1884 y textos complementarios. En definitiva, su total y libre disposición, bajo la reserva, naturalmente, del juego normal de la tutela.

Paris, en «Revue politique et parlementaire», núm. de junio de 1954, págs. 249 y siguientes.

(53) Pudiera pensarse, advierte LEGARET, en delegar los Consejeros municipales a la cabeza de los principales servicios.

Sin embargo, distintas razones obligan al mantenimiento del Cuerpo de funcionarios prefectorales. Aparte de su acreditada competencia y del perjuicio que se les pudiera ocasionar en sus intereses de carrera, fundamentalmente, que la mayor parte de los servicios considerados son de carácter técnico y exigen un personal en alto grado competente y especializado. A más de que la renovación periódica a que están sometidos los Consejeros resulta incompatible con la permanencia que parece conveniente disfruten dichos Directores. (Ob. cit., pág. 53.)

En lo concerniente al dominio público, matiza entre el inmobiliario y los servicios industriales.

Para el dominio inmobiliario reclama la competencia del Consejo municipal, en orden a deliberar sobre toda enajenación o cambio de una parcela de aquél, cualquiera que sea su valor, así como sobre toda nueva afectación de bienes. En los restantes casos, el Consejo emitirá sólo su parecer. Además de que la Asamblea debe recobrar el derecho de deliberación y no de simple parecer, sobre todas las materias concernientes a la explotación de los servicios públicos comunales, y alude específicamente a las tarifas de los grandes servicios públicos.

c) Igualmente propugna la restitución al Consejo municipal de su poder deliberante sobre todos los programas de obras nuevas y de entretenimiento y sobre el orden de urgencia de estos trabajos.

Asimismo debe conocer las condiciones de realización de los empréstitos y deliberar sobre sus características esenciales, interés, importancia de lotes, etc.

A más de estos puntos particulares, insiste en la necesidad de carácter definitivo de la generalidad de los acuerdos del Consejo y en la lógica reivindicación a favor del Alcalde de la convocatoria de sus sesiones.

Plantea después en su «rapport» el espinoso problema del Alcalde de París.

Dos soluciones señala como posibles. La primera consistiría en dar al Presidente del Consejo municipal el título de Alcalde y conferirle todas las atribuciones encomendadas por la Ley de 1884 al primer magistrado municipal.

Descarta esta posición, a su juicio inaceptable, por razón de la complejidad de los problemas parisinos y de sus enormes resonancias financieras. Un tal Alcalde elegido por seis años dispondría de cerca de 50.000 agentes y representaría un poder político casi permanente, y de tal fuerza, que haría sombra al Poder central. La ineluctable reanudación de las antiguas luchas, en un futuro más o menos próximo, haría de la reforma una mala obra.

Le parece mejor plantear una fórmula más modesta, pero

más factible. Primeramente restituir al Presidente del Consejo municipal el título más adecuado de Presidente-Alcalde (54). A este Presidente-Alcalde se le devolverían las facultades propias y naturales de convocatoria de la Asamblea, representación jurídica del municipio, jefatura de determinado personal y de la administración, potestad reglamentaria mediante «arrêts», etcétera (55).

En razón de la carga que representarían para el Presidente-Alcalde sus nuevas funciones, estima Legaret conveniente adjuntarle un «Conseil de Ville». Aquél sólo, según el espíritu de la Ley de 1884, sería el ejecutivo de la «commune» y el preparador de las decisiones del Consejo municipal. El «Conseil de Ville» le asistiría y tendría los poderes de control colectivos sobre la administración que ejecuta (56). Quedaría integrado por el Presidente-Alcalde, dos Vicepresidentes, los Presidentes de las seis Comisiones permanentes y de la Comisión del presupuesto, tres «rapporteurs» generales y el Síndico.

La anómala posición del Prefecto en la administración municipal parisina va acompañada, a nuestro juicio, de las no menos anómalas facultades de control, que en determinados aspectos y formas posee la Asamblea municipal sobre la gestión

(54) Aunque el título «Maire» resulte más neto y conforme con la tradición francesa, la denominación que propone estima que marca mejor las singularidades que distinguen el primer elegido de París de sus colegas provinciales. (Ob. cit., pág. 65.)

(55) Estima LEGARET que actualmente no parece posible confiar al Presidente-Alcalde la preparación exclusiva del presupuesto municipal, prescindiendo del Prefecto, si bien es fundamental la intervención de ambos. Propone que la preparación la realice el Prefecto, pero con el parecer obligatorio del Presidente-Alcalde.

La reforma esbozada exigiría, de otra parte, la consiguiente adaptación y redistribución de locales en el edificio del Hôtel de Ville, para restituir al primer magistrado municipal la dignidad de instalación que impone su figura.

Finalmente, parece recomendable prolongar la duración del mandato presidencial al plazo de un año, pero renovable indefinidamente. En la actualidad, y aunque en la práctica no ocurre así, la legalidad prevé la designación del Presidente solamente por la duración de cada sesión.

(56) El «rapport» Deville se inclinaba hacia un ejecutivo colegiado. Propone dar al «Conseil de Ville», y no al Alcalde, los poderes de ejecución de las deliberaciones del Consejo municipal, en determinadas materias.

prefectoral. Ello supone la singularidad de que un órgano controlado fiscalice, a su vez, al controlante. Este original problema lo aborda Legaret en la contextura de su reforma, con la solución de un derecho de comunicación permanente entre el Prefecto y la Asamblea de Consejeros, con la institución de un «avis» obligatorio del Consejo, en determinadas decisiones del Prefecto, y, en fin, con la posibilidad de intervención del Consejo en las decisiones contradictorias a los pareceres emitidos.

Finalmente, el «rapport» se refiere a la cuestión de los Alcaldes y Adjuntos de «arrondissements».

Las modificaciones que se proponen alcanzan ya a la propia denominación. El título actual no responde en modo alguno a su carácter. Después de barajar algunos nombres, parecen los más afortunados el de «prevôt» y «prevôt adjoint», que reencontrarían así su significado histórico.

Distintas soluciones fueron propugnadas a la forma de su designación. Desde el «rapport» Deville, que sugería la designación de subprefecturas en París, para sustituir a las alcaldías de «arrondissements», con subprefectos a la cabeza de las mismas, hasta la fórmula de reemplazar los actuales agentes designados por magistrados elegidos, esta última, a su vez, con distintos matices y diversas modalidades.

Las dificultades de cada una de ellas sólo hacen posible, a juicio de Legaret, el mantenimiento de la fórmula actual, soslayando sus inconvenientes. La continuación, por tanto, del principio de nombramiento por el Gobierno, pero sin arbitrariedad en la elección. Los «prevôts adjoints» designados por el Gobierno, pero escogidos entre cinco o seis nombres propuestos por el Prefecto, oído el parecer del Presidente-Alcalde del Consejo municipal. Los «prevôts» de «arrondissements» seleccionados entre los «prevôts» adjuntos del respectivo «arrondissement». De esta forma los adjuntos tendrían la esperanza de un ascenso, que las prácticas actuales y la «politización» del sistema le prohíben.

Asimismo el «rapport» propone la fijación de edad límite en su carrera, para superar su anómala situación actual de mandato duradero de por vida, en elemental contradicción con

las reglas del Derecho público y su inelegibilidad para cargos colectivos.

LYON

La Ley de 5 de abril de 1884 confirió a la villa de Lyon y a algunos municipios de sus alrededores, que componen la aglomeración lyonesa, una situación especial. Después de 1851, la villa había sido configurada fuera del derecho común. Antes no existía en Lyon más que un Alcalde investido de la totalidad de las atribuciones conferidas a sus colegas por Ley de 18 de julio de 1837. Un Decreto de 24 de marzo de 1852, después de haber anexionado a la villa de Lyon los municipios de La Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise, invistió al Prefecto del Rhône de la administración de la ciudad, bajo el control de una Comisión municipal de 30 miembros nombrados por el Gobierno. Por el mismo Decreto, Lyon quedó dividido en cinco «arrondissements» municipales parecidos a los de París, a la cabeza de los cuales se encontraban un Alcalde y dos Adjuntos, encargados del cuidado de los registros del estado civil y de un cierto número de atribuciones semejantes a las de los Alcaldes y Adjuntos de París.

La Ley de 4 de abril de 1873 suprimió el Alcalde central a título transitorio y atribuyó cumulativamente al Prefecto del Rhône los mismos poderes que ejercían en París el Prefecto del Sena y el Prefecto de policía, todo ello conservando, sin embargo, Lyon, un Consejo municipal elegido por escrutinio del «arrondissements», análogo al de París. Varias gestiones de los Diputados de Lyon para poner fin a este régimen excepcional, determinaron la Ley de 21 de abril de 1881, que restituyó a la villa de Lyon sus derecho municipales, y restableció definitivamente el Alcalde central. Quedó ya sometido al régimen común de los demás municipios, con algunas excepciones.

Bajo el Gobierno de Vichy, la Ley de 30 de mayo de 1941 estableció un régimen especial para Lyon, de carácter totalmente centralizador, pues el Alcalde, los Adjuntos y los miem-

bros del Consejo municipal, eran nombrados por el Ministerio del Interior. Este sistema fué derogado en 31 de marzo de 1945 y establecida la administración municipal en su forma republicana.

El régimen actual se encuentra fijado por los artículos 10, 73, 104 y 105 de la citada Ley de 5 de abril de 1884 (57).

En su aspecto orgánico, presenta ciertas peculiaridades y es el siguiente: además de la Alcaldía central, comporta siete Alcaldías de «arrondissement» (58), y a la cabeza de cada una de ellas se encuentran dos Adjuntos. La villa posee un Consejo municipal, cuyos miembros son elegidos sobre la base de un seccionamiento electoral que coincide con los «arrondissements».

La segunda nota característica de la especialidad de la aglomeración lyonesa se refiere a la organización de la policía.

En virtud del artículo 104 de la Ley de 5 de abril de 1884, el Prefecto del Rhône, en los municipios de Lyon, Caluire-et-Cuire, Oullions, Saint-Foy, La Mulatiere, Saint-Rambert, Villerurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron, Venisseux, Saint-Fons, y Pierre-Benite, del Departamento, ejerce las mismas atribuciones que realiza el Prefecto de policía en los municipios suburbanos del Sena (59).

Por consiguiente, el Prefecto del Rhône, posee en la aglomeración lyonesa, independientemente de la policía general que los Prefectos ejercen en todos los demás municipios, las atribuciones de policía municipal definidas en el párrafo 2.º del

(57) Las disposiciones últimas relativas a la ciudad (Leyes de 24 de julio de 1952 y 28 de noviembre de 1956, sobre indemnizaciones de Alcaldes y Adjuntos; Decreto de 28 de marzo de 1956, sobre hospitales civiles de Lyon, y Decreto de 20 de agosto de 1955, sobre organización de la ayuda social en dicha villa) no afectan al régimen municipal que a continuación exponemos.

(58) El número de los «arrondissements» fué elevado a siete por la Ley de 8 de abril de 1912.

(59) Es una Ley de 19 de junio de 1851, la que investió al Prefecto del Rhône de las atribuciones del Prefecto de policía de París, tales como ellas fueron reguladas por el «arrêté» de los Cónsules del 12 «messidor» del año VIII, en los municipios de la aglomeración lyonesa.

artículo 97 de la Ley de 1884 (represión de atentados a la tranquilidad pública) y en el párrafo 3.º (mantenimiento del buen orden), a más de otras funciones de policía que ejerce el Prefecto de policía en los municipios de la «banlieue» de París y que ya examinamos.

La policía se encuentra aquí más estatizada, por tanto, que aun en el sistema general para los municipios de más de diez mil habitantes. El caso es totalmente idéntico al del Departamento del Sena (60).

MARSELLA

Escribe Detton (61), que la administración de Marsella, cuya población es importante y en gran número cosmopolita, a veces ha determinado abusos, que han justificado, en vísperas de la última guerra, la institución de un régimen muy fuertemente centralizado. Esta tentativa de sustraer a Marsella, aún del régimen especial, que ya poseía, resulta diversamente expresada en 1939 y en 1941. Una Ley de 20 de febrero de 1946 decidió el establecimiento en la gran ciudad focense de la Ley general de 1884, y en definitiva la vuelta, en cuanto al régimen de organización de la policía, al sistema especial de la Ley de 8 de marzo de 1908, que reemplazó el artículo 104 de la Ley de 5 de abril de 1884.

La citada Ley de 1908 establece que el Prefecto de Bouches-du-Rhône en los «communes» de Marsella, ejercerá las mismas atribuciones que el Prefecto de policía en los municipios suburbanos del Sena. El sistema actual en este orden es, pues, idéntico al de Lyon y al del Sena.

(60) Señala MORGAND (*La loi municipale*, tomo II, pág. 675, París, 1952) que se ha pensado que después de la Constitución del 27 de octubre de 1946 debe desaparecer el régimen especial de la aglomeración lyonesa. Sin embargo, el artículo 89 de la propia Constitución decide qué leyes orgánicas podrán prever para las aglomeraciones importantes reglas de funcionamiento y de estructura diferente de las de los pequeños municipios.

(61) Cfr. *L'Administration régionale et locale de la France*, París, 1953, página 121.

La propia Ley de febrero de 1946 determinaba que un decreto que se dictara, establecería la división en «arrondissements» de la villa y determinaría el número de Adjuntos, así como las atribuciones de éstos en los «arrondissements».

En efecto, el Decreto de 18 de octubre de 1946 («Journal officiel», 19-X-4) dividió a la villa en seis «arrondissements» municipales, encargando a los Adjuntos de «arrondissements», de todas las atribuciones que las leyes, reglamentos e instrucciones confieren a los Alcaldes en materia del estado civil y en materia militar. La organización resulta, por tanto, en ese orden, muy análoga a la de Lyon.

JOSÉ ORTÍZ DÍAZ

Profesor adjunto de Derecho Administrativo
en la Universidad de Sevilla