

III. SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

Las reformas municipales y regionales en Francia ⁽¹⁾

Como consecuencia de los poderes que el artículo 92 de la Constitución francesa de 5 de octubre de 1958 concede al Gobierno francés, autorizándole durante cuatro meses —es decir, hasta el 5 de febrero de 1959— a tomar en todas las materias las medidas que considere oportunas para la vida de la Nación, para la protección de sus ciudadanos y para la conservación de sus libertades, se han realizado por medio de Ordenanzas un gran número de reformas, cuyo cauce normal hubiese sido a través de leyes votadas por el Parlamento.

Estas Ordenanzas han modificado más o menos sustancialmente las instituciones municipales francesas. Vamos a distinguir en la presente Crónica dos puntos fundamentales en esta reforma:

- 1.º Medidas de carácter técnico y descentralizadoras.
- 2.º Agrupación de Municipios: Distritos urbanos y el distrito de la región de París.

MEDIDAS TÉCNICAS Y DESCENTRALIZADORAS

A comienzos del año 1959 se han dictado en el país vecino una serie de textos tendentes a realizar mejoras de carácter técnico en los Municipios franceses. Los textos sobre esta materia tienen ca-

(1) La presente Crónica se basa en los siguientes artículos: *Les réformes communales en France*, por Jean HOURTIQ, publicado en «Cahiers de l'UIV». Otoño 1959; en el artículo *Les districts urbains et le district de la région de Paris*, por J. BLONDEAU, publicado en «La Revue Administrative»; en *Los principios del regionalismo moderno en Francia*, publicado en «Documentación Admi-

racterísticas muy diferentes. Destacan por su importancia las Ordenanzas relativas a la imposición municipal y a la policía urbana.

Dos Ordenanzas de 9 de enero de 1959, la primera referente a la reforma de impuestos percibidos en provecho de las Entidades locales; la segunda, relativa a mejoramiento de los recursos de estas Entidades, han simplificado y modernizado considerablemente la imposición municipal. Numerosas tasas de difícil percepción y de rendimiento incierto han sido suprimidas; otras han sido reemplazadas por las cuatro nuevas tasas siguientes: tasas territoriales sobre solares edificados, tasas territoriales sobre solares no edificados, tasas de habilitación, y tasas profesionales. Esta reforma se prevé entre en vigor cuando el catastro sea puesto al día, es decir, pasado un año.

La reforma del régimen de policía municipal se inspira en el mismo deseo de simplificación. Se halla recogida en la Ordenanza de 7 de enero de 1959, que pone fin a la división de la policía de los Municipios en categorías jurídicas, que no respondían ya a su destino. Hoy día ya no hay caminos vecinales, sino simplemente vías comunales o vías municipales y caminos rurales. Además, el procedimiento de clasificación de vías y caminos ha sido simplificado, ya que el producto de la tasa de policía, que sustituye a la tasa vecinal, puede ser afectado por el Consejo municipal a una u otra categoría de caminos y puede también ser empleado indiferentemente en la construcción o conservación de caminos o en la amortización de préstamos contraídos por motivos de trabajos viarios.

Por lo que se refiere a la descentralización, otra Ordenanza de 5 de enero de 1959 contiene «medidas de descentralización y de simplificación relativas a la Administración municipal». Los preceptos contenidos en este texto son numerosos; limitaremos nuestro estudio a los más importantes.

Se hace una distinción esencial entre las villas de más de 9.000 habitantes y el resto, pues se ha comprobado que las primeras disponen de servicios administrativos y técnicos suficientemente calificados e importantes para que la tutela del Poder central pueda ser considerablemente aligerada.

nistrativa», y en el trabajo sobre *Las primeras tendencias administrativas de la Quinta República francesa*, publicado en el número 8, 1959, de la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas».

Ha sido notablemente prolongada, por otra parte, la lista de deliberaciones que los Municipios de menos de 9.000 habitantes no deben someter a la aprobación de la autoridad superior. Estos Municipios, en adelante, podrán libremente realizar la mayor parte de las enajenaciones y adquisiciones. Pero, sin embargo, estas mejoras de tutela son relativamente modestas. Los Municipios de más de 9.000 habitantes gozarán de ventajas mucho más esenciales, ya que sus Consejeros municipales pueden, en lo sucesivo, deliberar sin control sobre materia de policía urbana y votar libremente su presupuesto, salvo en el caso de déficit en el ejercicio precedente o de recurso excesivo al préstamo o a la imposición. Esta última medida es, sin duda, la más importante que ha sido tomada en materia de libertad municipal, desde la Ley fundamental de 5 de abril de 1884.

Estos grandes Municipios pueden también realizar empréstitos con grandes entidades bancarias, siempre que la deuda del Municipio no sea excesiva.

AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS: DISTRITOS URBANOS Y EL DISTRITO DE LA REGIÓN DE PARÍS

Los Municipios en Francia son numerosos. Existen 38.000, de los cuales 24.000 tienen menos de 500 habitantes. Por tanto, son muchos los que tienen escasa población, territorio muy pequeño y además mínimos recursos para poder subvenir por su cuenta y realizar las obligaciones municipales mínimas. Se impone, por consiguiente, la agrupación para conseguir ciertos objetivos. A este fin se han dictado dos Ordenanzas también de 5 de enero de 1959.

La primera tiende a instituir distritos urbanos en las grandes aglomeraciones. El Gobierno ha estimado que el desarrollo de los suburbios, principalmente alrededor de las ciudades importantes, planteaba problemas, tales como la iluminación o transportes en común, la distribución de aguas, recogida de niños para enviarlos a las escuelas, que la estructura administrativa de los Municipios no permitía resolver por su cuenta. Numerosos Municipios de las afueras, cuya población trabajaba toda la jornada en la gran ciudad, no ven a sus habitantes más que al anochecer, y de ahí su nombre de «Municipios dormitorio». El desarrollo de su población no es, pues, para ellos más que una fuente de carga sin ningún beneficio en com-

pensación. Esta Ordenanza permite, pues, crear un distrito urbano, establecimiento público, agrupando los Municipios del conjunto. Este distrito puede ser instituido ya a petición de la mayoría de los Consejeros municipales, o de las poblaciones interesadas, ya de oficio por un Decreto del *Conseil d'Etat*. Este distrito no ejerce de pleno derecho más que la gestión de los servicios de alojamiento y de los servicios de ayuda contra incendios, pero la decisión que instituye el distrito puede prever otras atenciones, como, por ejemplo: transportes, iluminación, limpieza municipal, etc. El distrito urbano se administra por un Consejo formado por los delegados de los Municipios agrupados en el distrito, y por una oficina que comprende un Presidente y varios Vicepresidentes. Los ingresos de su presupuesto son: producto de tasas, contribuciones correspondientes a los servicios asegurados, subvenciones, donativos y legados, una fracción de la tasa local de los Municipios asegurados y el crédito de los préstamos. La institución de los distritos urbanos es quizá la reforma más original entre las realizadas por estas recientes Ordenanzas; corre el peligro de modificar ciertas costumbres, pero se hace indispensable en las grandes aglomeraciones.

Se distingue la reforma realizada para el distrito de la región de París, de la realizada para los otros distritos urbanos. El distrito parisino dispone de una mayor libertad de acción, tanto en cuanto a su competencia, como a la elección de medios. Su régimen es más ágil y goza de una mayor libertad. Por otra parte, en el conjunto de las disposiciones, se ve claro que en materia de tutela la situación del distrito parisino goza de más ventajas que el resto de los distritos urbanos.

Por último, diremos que otra Ordenanza, también de 5 de enero de 1959, se refiere a los sindicatos o agrupaciones de Municipios, como organismos de cooperación intermunicipal. Realmente los Municipios franceses podían sindicarse a partir de 1890, pero los textos legislativos existentes sólo permitían realizar dicha sindicación para tareas limitadas y observando reglas bastante rigurosas. Estas agrupaciones habían prestado grandes servicios, principalmente en lo referente a los Municipios rurales electrificados, pero ahora se precisaba mejorar la legislación existente sobre la materia. Antes, no era posible constituir un sindicato de Municipios más que para una sola obra o un sólo servicio de utilidad intermunicipal. Este principio de especialidad no permitía a los sindicatos administrar

diversos servicios, lo que contribuía a la multiplicación de los mismos. La Ordenanza antes mencionada autoriza la constitución de sindicatos con funciones múltiples. De esta forma uno sólo podrá administrar al mismo tiempo los servicios de agua, electricidad, transportes de los Municipios sindicados, lo que constituye una simplificación y un mejoramiento considerable.

La Ley exigía, además, la unanimidad de los sindicatos, por lo que la oposición de un Municipio podía impedir la realización de trabajos indispensables. La regla de la unanimidad la sustituye esta Ordenanza por la de la mayoría. En esta multiplicidad de funciones existen puntos comunes entre los Municipios y los sindicatos de Municipios. Los distritos urbanos prevalecerán sobre los distritos con funciones diversas; únicamente el distrito parisino puede coexistir con sindicatos municipales, cualesquiera que sean sus funciones.

Se puede esperar mucho de estas reformas realizadas últimamente en Francia sobre estas agrupaciones de Municipios, ya que ellas son las llamadas a organizar el funcionamiento de los servicios, en lugar de los Municipios que han quedado demasiado pequeños. El Gobierno no encuentra obstáculo para realizar por vía de autoridad las agrupaciones formadas. En lo sucesivo la reunión de los Municipios no implicará ya automáticamente la disolución de los Consejos municipales y, como consecuencia, la celebración de nuevas elecciones, ya que los más antiguos de estos Consejos asegurarán la representación de la población en el seno del nuevo Municipio.

G. Langrod resume las reformas locales realizadas en Francia por la Quinta República en los tres puntos siguientes:

1.º Reforma de la estructura y del funcionamiento de las Administraciones departamentales, simplificándolas, modernizándolas y descentralizándolas.

2.º Reorganización territorial equitativa, regional y urbana, proyectando la disminución del número de Departamentos y creando los distritos urbanos, que centralizan determinadas funciones comunes a varias colectividades públicas (urbanismo, servicio de incendios... etcétera).

3.º Reforma de la Administración local, sobre todo en cuanto a cooperación intermunicipal.

F. LOBATO.