

Nuevas tendencias de la Legislación municipal francesa

por

JOSE LEAL FUERTES

Jefe del Negociado de Estudios Municipales del Ayuntamiento de Madrid

1. CARACTERES DE LA MODERNA LEGISLACIÓN MUNICIPAL

Entre las tendencias características de la reciente organización local destaca, como acertadamente ha observado el profesor Jordana de Pozas, la corriente relativa a ampliar la base territorial de los entes locales, pasando, por lo que se refiere a Municipios de la entidad primaria al *Municipio compuesto o comarcal* (1).

Dentro del ámbito municipal, el fenómeno apuntado se manifiesta, por una parte, en las entidades rurales; por otra, principalmente, en el Municipio urbano (2); por otra, en fin, en los nuevos núcleos de población.

(1) JORDANA DE POZAS: *Las tendencias actuales del Régimen local en Europa*, «Revista de Estudios Políticos», núms. 39-42, 1948, pág. 64.

(2) Al emplear términos «Municipio rural» y «Municipio urbano», no pretendemos reducir a una dicotomía la gran variedad de entidades municipales que la realidad muestra. Precisamente, el desconocimiento de esta variedad ha conducido, en general, a las legislaciones latinas, inspiradas en el ejemplo francés, por el camino de la uniformidad, sin hacer apenas distinción entre la gran capital y la aldea, falta de recurso. Sería interesante cambiar de signo orientador en

La primera fase de la cuestión se orienta actualmente hacia la formación del llamado «Municipio compuesto o comarcal», que agrupa dentro de los límites de su demarcación todos los pequeños Municipios y entidades inframunicipales carentes de los medios imprescindibles para cumplir las obligaciones mínimas que la Ley les impone. Por otra parte, las exigencias actualmente impuestas por el urbanismo, cuyos planes sobrepasan la limitadísima jurisdicción municipal, aconsejan la supresión de buena parte de aquellas entidades que dada su mínima extensión, pudieran calificarse como micromunicipios.

En el segundo aspecto, es hoy un fenómeno generalizado el poder de atracción que las grandes poblaciones ejercen sobre los Municipios limítrofes. No es preciso insistir sobre la importancia de este proceso. «El crecimiento de las ciudades —dice Jordana— plantea, con caracteres agudísimos, la necesidad de extender su competencia a zonas circundantes, en las que se encuentren grupos más pequeños de población poco propicios a perder su autonomía. Los servicios de comunicaciones, abastecimiento de aguas, alcantarillado, alumbrado, enseñanza, policía y tantos otros, así como la planificación y ordenamiento urbano, imponen una solución que la experiencia acredita que no se encuentra en la agrupación o mancomunidad voluntaria» (3).

No quedaría completo este estudio si no se aludiera a un tercer aspecto, derivado de las necesidades surgidas en los nuevos grupos de población, que aparecen como consecuencia de la realización de planes urbanizadores y a los cuales es imprescindible dotar de un régimen administrativo especial.

El problema a que aludimos, en la triple vertiente señalada, se ha planteado y resuelto de distinta forma, según las peculia-

esta materia y ensayar, como hacen algunos autores norteamericanos y germanos, una *tipología de Municipios* que permitiera recoger las peculiaridades que en la práctica pueden darse, las cuales, como es lógico, requieren distinto tratamiento jurídico. Cfr.: R. KÖNIG; *Die Gemeinde im Blickfeld der Soziologie*, en el «Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis», Berlin Göttingen-Heidelberg, vol. I, págs. 34 y sigs.

(3) JORDANA DE POZAS: ob. cit., págs. 67 y 68.

ridades del régimen legal vigente en los diversos países y está siendo objeto de un tratamiento especial en la legislación francesa, cuyos principios fundamentales se exponen a continuación.

Tienen especial importancia en esta materia las Ordenanzas números 59-29 y 59-30 de 5 de enero de 1959 y 59-150 de 7 del mismo mes y año, promulgadas en el vecino país, que modifican la regulación de los *Sindicatos de Municipios*, ya existentes, y crean dos nuevas formas de agrupación intermunicipal: los *distritos urbanos* y los sectores de Municipios. La primera de las indicadas disposiciones desenvuelve su esfera de acción en los Municipios rurales; la segunda encuentra adecuado desarrollo en las grandes aglomeraciones de población; la tercera regula la organización de los servicios municipales en los nuevos grupos, resultantes de la puesta en marcha de planes urbanizadores. Completan la materia, otras disposiciones tales como la Ordenanza 59-31, de la misma fecha que las anteriores, el Decreto 59-189 de 22 de enero de 1959 sobre límites territoriales de los Municipios y sus posibles alteraciones, etc. (4).

2. MODIFICACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS SINDICATOS MUNICIPALES

A) *Antecedentes.*

Los Sindicatos de Municipios no tienen gran antigüedad en Francia, como lo prueba el hecho de no haber sido previstos en la Ley municipal de 3 de abril de 1884. Deben su nacimiento a una Ley de 22 de marzo de 1890, modificada posteriormente por otras disposiciones, entre ellas la Ley de 13 de noviembre de 1917 y el Decreto 806 de 20 de mayo de 1955. Este último, refuerza los medios financieros del Sindicato e instaura la forma

(4) Intimamente ligadas con esta materia están las disposiciones tendentes a aligerar la tutela administrativa, especialmente sobre los Departamentos, que acentúan la orientación descentralizadora iniciada recientemente en Francia. Vid. en tal sentido: Decretos 59-36 y 59-37 dictados en 5 de enero de 1959.

de Sindicato mixto, con el fin de asociar para obras de interés común no sólo los Municipios, sino también otras diversas entidades, tales como los Departamentos, los propios Sindicatos municipales y las Cámaras agrarias o de comercio.

Para comprender el alcance de las modificaciones introducidas por las nuevas ordenanzas, interesa subrayar en líneas generales determinados principios que han estado vigentes hasta su publicación. En primer lugar, el Sindicato no podía constituirse más que en el caso de que todas las entidades municipales interesadas manifestasen unánimemente su conformidad. La unanimidad se exigía, tanto para el caso de creación inicial de la asociación, como para el supuesto de que un Municipio pretendiera ingresar en un Sindicato ya constituido, hasta el punto de que el informe desfavorable de uno de los Consejos generales, o, en su caso, de uno de los Prefectos, hacía necesario el Decreto del Consejo de Estado para autorizar la admisión del nuevo Municipio. Sólo en caso de disolución del Sindicato no se exigía la total unanimidad de las entidades asociadas.

Del mismo modo, el Sindicato intermunicipal no podía comprender como objeto más que una sola actividad, de suerte que si varios Consejos municipales pretendían asociarse para poner en marcha diversos servicios, tenían que constituir tantos Sindicatos como servicios quisieran organizar en común.

B) *Derecho vigente.*

La Ordenanza 59-29 modifica la redacción de varios artículos del Código de la Administración municipal (5). Con arreglo a los nuevos preceptos, es preciso distinguir dos hipótesis en la creación de Sindicatos, según que tengan por objeto varias obras

(5) Arts. 141, 142, 143, 145, 147, 149 y 150, que reciben nueva redacción. El artículo 144 subsiste en su antigua forma, agregándole al final un nuevo párrafo, relativo a la responsabilidad del Sindicato por los accidentes sobrevenidos a su Presidente y a los miembros del Comité, que se regirá por las normas previstas para los Alcaldes y consejeros municipales.

o servicios de interés intermunicipal o se refieran a la gestión de un solo servicio público. A continuación se distinguen dichos supuestos:

a) *Realización de obras o servicios de interés intermunicipal.* Se da esta hipótesis cuando los Consejos municipales de dos o varios Municipios exteriorizan, por medio de acuerdos concordantes, su voluntad de asociar las entidades por ellos representadas, para la ejecución de obras o servicios de interés intermunicipal, a los que deciden consagrar los recursos económicos suficientes, en cuyo caso es necesaria la conformidad de todos los Municipios interesados. Obsérvese que se trata, no de una obra o servicio determinado, sino simplemente de *obras o servicios de interés intermunicipal*, fórmula que comprende una *pluralidad* de actividades y, precisamente por esto, exige la unanimidad de los entes municipales que pretenden realizar una acción conjunta. En este supuesto, la constitución del Sindicato deberá ser autorizada por Decreto del Prefecto si los Municipios asociados pertenecen al mismo Departamento, o por resolución conjunta de los Departamentos interesados si los Municipios corresponden a Departamentos diferentes. La nueva fórmula permite reunir en un solo Sindicato una pluralidad de obras o servicios, con lo cual se obtiene una notable simplificación al sustituir la pluralidad de Sindicatos por un solo organismo.

b) *Creación o gestión de un servicio público concreto.*—A diferencia del caso anterior, aquí se trata de *un solo servicio*, por ejemplo: un abastecimiento de agua potable, un camino vecinal, etc. En tal hipótesis es suficiente la conformidad de los dos tercios, por lo menos, de los Municipios interesados, sin que representen más de la mitad de su población total de los mismos o el acuerdo de la mitad de los Municipios a quienes afecte el servicio, siempre que sus habitantes representen, como mínimo, los dos tercios de la población total. En cualquiera de estos supuestos se precisará, además, para la constitución definitiva, Decreto del Ministro del Interior, previo dictamen de los Consejos generales respectivos.

c) *Adhesión a un Sindicato ya constituido o baja en el mismo.*—Pueden ser admitidos nuevos Municipios dentro de un Sindicato que ya esté funcionando. El acuerdo adoptado en tal sentido por el Comité del Sindicato deberá ser notificado a los Alcaldes de los Municipios asociados, siendo consultados sus respectivos Consejos municipales dentro de un término de cuarenta días. *No es precisa la unanimidad*, y su falta únicamente influye respecto a la autoridad que ha de dar la autorización definitiva. En efecto, si no hay oposición por parte de ningún Consejo municipal, basta que la decisión se adopte por el Prefecto o los Prefectos interesados, según los casos; en el supuesto contrario, por el Ministro del Interior. En todo caso, la oposición no podrá exceder de la tercera parte de los Consejos municipales representados en el Sindicato.

Análogo criterio se sigue para la baja de un Municipio asociado. La resolución definitiva se adoptará con las condiciones previstas para la admisión, según que exista o no oposición por parte de alguno de los Consejos interesados. Esta posibilidad de separación constituye una de las más interesantes innovaciones de la Ordenanza comentada.

C) *Apreciación crítica.*

Como consecuencia de la personalidad jurídica de que está investido, el Sindicato dispone de un patrimonio y de recursos adecuados para poner en marcha el servicio o servicios que motivan su constitución. En este punto, el Código de la Administración municipal ha sido objeto de leves retoques, que afectan también al funcionamiento del Comité rector. Sirva de ejemplo la posibilidad de reemplazar por céntimos la contribución de los Municipios asociados para nutrir el presupuesto del Sindicato. La situación, relativamente independiente que estas instituciones disfrutaban, les ha permitido ejercer influencia sobre el desarrollo de los distintos servicios municipales franceses, especialmente en los medios rurales. En cambio, los Municipios urbanos refle-

jan, como hace notar Chapman, el deseo de resolver por sí sus propios problemas y de aprovecharse, ellos sólo, de los resultados de sus servicios (6). Otra dificultad práctica, según este autor, es la falta de interés de la población campesina dentro de un Municipio rural, respecto a los servicios que afectan exclusivamente al sector urbano. Estas y otra objeciones hacen pensar en la necesidad de buscar otra forma de cooperación, y en este sentido se orienta la reforma que estamos estudiando.

3. CREACIÓN DE LOS DISTRITOS URBANOS

1) *El problema de la cooperación en las grandes ciudades.*

La creación de los distritos urbanos pretende resolver en las grandes ciudades un problema semejante al que dió lugar a la institución de los Sindicatos, insuficientes, como cualquier otra forma de cooperación voluntaria, para poner en marcha el complejo mecanismo de los servicios municipales en las grandes aglomeraciones de población.

Aquí la cuestión que se plantea reviste caracteres específicos. Se trata del fenómeno al que el profesor Posada designó con el nombre de «ciudad tentacular», formada «merced a la expansión del núcleo originario y merced también a su respectiva confusión urbana con otros núcleos próximos». Pero el fenómeno se ha producido en todas partes con un ritmo que ha superado notablemente las previsiones formuladas. El progreso técnico y el desarrollo industrial han sido los motores más eficaces de esta transformación. El resultado de tan rápida evolución, advertida ya por el maestro español antes citado, ha sido «la falta de coincidencia entre la jurisdicción atribuida al régimen de gobierno existente, o de los gobiernos que en el conglomerado real funcionan, y este conglomerado, formado quizá como unidad de población, pero sin unidad política ni administrativa» (7).

(6) BRIAN CHAPMAN: *L'Administration locale en France*, Paris, 1955, pág. 55.

(7) POSADA: *El régimen municipal de la ciudad moderna*, cuarta edición. Madrid, 1956, pág. 463.

La hipótesis que nos ocupa puede ilustrarse con numerosos ejemplos. En Londres, además de la *City*, existe, rodeando a este núcleo originario, el *County of London*, con sus veintiocho *Metropolitan Boroughs*, y todavía la entidad municipal extiende su jurisdicción fuera del condado en las poblaciones que forman el *Outer London*. Algo semejante ha sucedido en París, Berlín, Viena, Estocolmo, etc. Y sin traspasar las fronteras, este es el caso de Madrid, Barcelona, Bilbao y alguna otra ciudad española. De aquí que el ejemplo de la reciente legislación francesa tenga para nosotros positivo interés.

B) *Constitución de los Distritos urbanos.*

La Ordenanza 59-30, promulgada, como la anterior, en 5 de enero de 1959 viene a llenar un vacío en el Derecho positivo del país vecino. En efecto, la situación de los Municipios comprendidos dentro de la zona que circunda una gran ciudad, al conservar administrativamente la personalidad de éstos, fomenta su aislamiento y origina una evidente falta de coordinación en la posible acción común. El inconveniente no puede salvarse con la posibilidad de constituir un Sindicato, porque, aún después de la reforma últimamente operada, para la creación de esta forma asociacional habrá que contar, en el caso más favorable, con la petición de la mayoría de las entidades interesadas, que representen al mismo tiempo mayoría de población. El distrito, en cambio, puede constituirse no sólo por la *voluntad de los Municipios* que se unen, sino también de *oficio*. En el primer caso, la petición debe emanar de los dos tercios, al menos, de los Consejos municipales de los Municipios interesados, siempre que representen más de la mitad de la población total de éstos, o de la mitad de los Consejos equivalentes a los dos tercios de la población, precisándose aprobación superior del Prefecto, si los Municipios pertenecen al mismo Departamento, o resolución del Ministro del Interior, en caso contrario. La constitución de oficio tiene lugar por Decreto del Consejo de Estado, oídos el o los Consejos generales interesados.

Una vez constituido, pueden agregarse al distrito nuevos Municipios, siempre que el Consejo así lo acuerde, pero en todo caso, la decisión deberá someterse a la aprobación del Prefecto o del Ministro del Interior, según que los Municipios pertenezcan o no al mismo Departamento.

C) *Competencia.*

A diferencia de lo que sucede con el Sindicato, que sólo tiene aquellas atribuciones que le hayan sido concretamente asignadas por las propias Corporaciones que le integran, el campo de acción del distrito urbano es mucho más amplio, ya que su misión es *sustituir* a los Municipios integrantes. La Ordenanza 59-30 dice categóricamente que los distritos urbanos ejercen de pleno derecho, y en lugar de los Municipios de la aglomeración, la gestión: 1) de los servicios de viviendas creados en aplicación del Código de Urbanismo; 2) de los parques de servicio contra incendios; 3) de los servicios asegurados por los Sindicatos, a los que estén asociados los Municipios del distrito, en cuyo caso este último absorbe automáticamente las atribuciones del Sindicato, y 4) de los servicios enumerados en la disposición creadora del organismo.

El precepto comentado enfoca la competencia del distrito, con una gran amplitud, a fin de lograr en su actuación la máxima eficacia. En efecto, sus atribuciones pueden extenderse, en virtud de acuerdo del Consejo, con la conformidad de los Consejos municipales y de los Sindicatos intermunicipales interesados, a la gestión de servicios de uno o varios Municipios de los comprendidos en la agrupación, comprendiéndose en esta fórmula, tanto el estudio como la ejecución de nuevos trabajos.

D) *Funcionamiento.*

El distrito urbano es administrado por un *Consejo* y una *Comisión*. El primero está integrado por un número de miembros, representantes de los Consejos municipales de los Mu-

nicipios integrantes del distrito, cuyo número será fijado por la disposición creadora del órgano compuesto, verificándose la designación según los preceptos aplicables a los Sindicatos de Municipios. La Comisión está integrada por un Presidente y los Vicepresidentes elegidos por el Consejo conforme a las reglas aplicables para la elección de los Alcaldes y adjuntos.

El Consejo rige por sus acuerdos los asuntos que son de la competencia del distrito, ajustándose, respecto a su funcionamiento, a las normas dictadas en esta materia para los Consejos municipales, incluso las relativas a control administrativo.

El Presidente se perfila como órgano típicamente ejecutivo, puesto que le corresponde asegurar la efectividad de las decisiones del Consejo. Al propio tiempo, asume la representación del distrito en todos los actos en que éste intervenga.

E) *Recursos económicos.*

La Ordenanza 59-30 trata de asentar los distritos sobre la base de recursos económicos suficientes para el cumplimiento de sus fines. Los ingresos de su presupuesto comprenden:

1.º El producto de las tasas y contribuciones correspondientes a los servicios asegurados.

2.º Las rentas de sus bienes, las sumas que reciba de las Administraciones públicas, de las Asociaciones y de los particulares a cambio de los servicios prestados, las subvenciones y los productos de donaciones y legados.

3.º Previo acuerdo del Consejo, tomado por mayoría de los dos tercios y sometido a la aprobación de la autoridad superior, una parte de las tasas locales y de las asignaciones del fondo de indemnización.

4.º Las cantidades con que contribuyan los Municipios interesados por el funcionamiento de los servicios asegurados.

5.º El producto de los empréstitos.

F) *Crítica de la institución.*

No cabe duda que los distritos urbanos están llamados a desempeñar un importantísimo papel en el desarrollo de las instituciones municipales francesas en lo que afecta a las grandes aglomeraciones. Buena prueba de ello son las disposiciones promulgadas por el Gobierno francés, en virtud de las cuales se instituye el régimen de distrito urbano en la región de París (8).

Si los Sindicatos intermunicipales obtuvieron en la mayor parte de los casos resultados satisfactorios, cabe augurar parecido éxito a los distritos, toda vez que éstos pueden ser un eficaz instrumento del que se sirva el poder público para vencer resistencias que el sistema de cooperación voluntaria no hubiera sido capaz de superar.

En conclusión, la creación del distrito responde, como dice Goubert, a la necesidad de dar solución de conjunto a los problemas de la Administración municipal. Esta tendencia, de inspiración claramente dirigista, considera que la vida colectiva debe ser más fuerte que los egoísmos particulares y, al ser puesta en práctica, la experiencia permitirá corregir, en gran parte, los excesos que pudiera originar la nueva legislación (9).

4. SECTORES DE MUNICIPIOS

A) *Constitución del sector de Municipios.*

La Ordenanza 59-150 de 7 de enero de 1959 pretende facilitar la gestión administrativa provisional de los nuevos grupos de viviendas edificadas, bien en una zona declarada a urbanizar por

(8) Vid. sobre esta cuestión: Ordenanza 59-272 de 4 de febrero de 1959 sobre organización de la región de París; Decretos 59-330 y 59-331 de 25 de febrero de 1959, que regulan el distrito urbano dentro de dicha región; Decreto 59-754 de 26 de junio de 1959 relativo a la elección y funcionamiento del Consejo del distrito en la región parisina, etc.

(9) GOUBERT: *Tendance du Droit local nouveau*, «La Revue Administrative» número 69, mayo-junio 1959, pág. 310.

prioridad (10), bien en ejecución de cualquier plan de urbanismo, a cuyo efecto instituye, como órgano rector, un establecimiento público con la denominación de *sector de Municipio* y con el objeto de asegurar la prestación de los servicios públicos en el nuevo conjunto.

El sector puede crearse por resolución conjunta del Ministro del Interior y del de la Construcción, previa consulta de los Municipios interesados, y su duración máxima será de cinco años, tiempo que se calcula suficiente para que las nuevas entidades puedan adoptar una organización definitiva. La diferencia con las otras dos formas de cooperación es patente: el Sindicato se constituye por voluntad de los Municipios con la aprobación superior en la forma ya indicada; en el distrito urbano se admite, además, la constitución de oficio; para el sector, la iniciativa de su institución habrá de partir solamente del Gobierno, por exigir así las necesidades urbanizadoras.

B) *Competencia.*

Las atribuciones del establecimiento alcanzan a todo lo relacionado con la gestión de los *servicios públicos* mencionados en la disposición creadora y todos aquellos que sean confiados posteriormente, ya sea en virtud de acuerdos concordantes de su Comisión administrativa y de los Consejos municipales integrantes, ya sea por disposición del Prefecto.

En la esfera indicada el sector asume la competencia atribuida a los órganos de las entidades municipales que lo integran. Únicamente, los Alcaldes conservan los poderes de policía y las funciones de oficiales del estado civil en la forma señalada por el Código de la Administración municipal.

(10) Las zonas de urbanización por prioridad (Z. U. P.) han sido creadas por la Ordenanza 58-1447 y el Decreto 58-1484 de 31 de diciembre de 1953, con el fin de evitar la construcción anárquica de edificios, según la simple iniciativa de los constructores. Estas disposiciones han sido aclaradas y desarrolladas, por una circular del Ministerio de la Construcción de 25 de septiembre de 1959.

C) *Funcionamiento.*

El sector está regido por una Comisión administrativa compuesta por representantes de los Consejos municipales interesados, de la población del nuevo conjunto y del organismo u organismos constructores. La Comisión elige de su seno al Presidente.

El sector de Municipios está sometido a su actuación a las leyes y reglamentos concernientes a la tutela administrativa y la gestión financiera y contable de las Corporaciones municipales. Si el sector pertenece a dos Departamentos, ejercerá la tutela el Prefecto de aquél donde se halle la capital del establecimiento.

Cabe decir respecto a los sectores, análogas razones a las expuestas al tratar de los distritos urbanos, con la particularidad de que aquí la tendencia dirigista se acentúa ante la necesidad de orientar las realizaciones urbanísticas bajo el principio de unidad que la planificación impone.

5. CONCLUSIÓN

Las nuevas tendencias de la legislación municipal francesa evidencian el fracaso de la tesis jus-naturalista del Municipio. La realidad muestra que sólo existe una verdadera unidad administrativa allí donde al mismo tiempo se cuenta con medios suficientes para poder poner en marcha los diferentes servicios comprendidos dentro de la competencia municipal. Como esta competencia es cada día más amplia, exige una administración cada vez más compleja e incompatible con la escasez de medios económicos, administrativos y financieros de los pequeños Municipios. El problema está planteado en España en análogos términos a los de la nación vecina, y la solución del mismo no puede ser otra que la supresión de los micromunicipios y la instauración de formas de cooperación en las que la tendencia dirigista se coordine, siempre que sea posible, con la voluntad de las propias Corporaciones.