

II. CRONICAS

La agrupación de Municipios en Francia

por

LUIS MARQUÉS CARBÓ

Doctor en Derecho.

SUMARIO: I. EL PROBLEMA DE LA AGRUPACION DE LOS MUNICIPIOS SE PLANTEA EN FRANCIA DESDE HACE TIEMPO, Y TAMBIÉN EN EL EXTRANJERO. 1. *Después de 1789 se abre el debate entre el grande y el pequeño Municipio.* 2. *La mayoría de los países extranjeros han ido más aprisa y más lejos que Francia en orden al agrupamiento de los Municipios.*—II. EL DIAGNÓSTICO IMPARCIAL SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL CONDUCE A CONSTATAR QUE LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LAS NECESIDADES IMPONEN EL RECURRIR AL AGRUPAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS. 1. *La evolución demográfica conduce a una disminución progresiva de la población de los pequeños Municipios.* 2. *El fenómeno de urbanización resultante origina nuevas necesidades que chocan muchas veces con el cloisonnement comunal.* 3. *En las zonas rurales se comprueba a la vez una revolución en las necesidades y una insuficiencia de los medios necesarios para satisfacerlas.* 4. *La agrupación de los Municipios se impone.* 5. *La agrupación de los Municipios responde, pues, a tres grandes necesidades.*—III. LOS REMEDIOS AL DESMENUZAMIENTO MUNICIPAL EXISTEN, EN EFECTO, Y PUEDEN PRODUCIR, SI SON UTILIZADOS RACIONALMENTE, BUENOS RESULTADOS. 1. *Las tres fórmulas jurídicas propuestas a los elegidos locales.* 2. *Ninguna obligación orienta a los elegidos locales hacia tal o cual fórmula.* 3. *Los primeros resultados registrados son buenos.*

Para saber de las reformas administrativas francesas en el ámbito local estuve en el Ministerio del Interior francés. Con permiso expreso del titular del Departamento ministerial, me entrevisté con los componentes jefes de «La Acción Económica» y del «Gabinete de la Dirección de las Colectividades Locales», Monsieur Lalane y Monsieur Savigny, respectivamente. Amablemente me atendieron y me informaron sobre los diferentes extremos que les planteé. Uno de los puntos fue el relativo a *les regroupements de communes*. Creo que este tema tiene en estos momentos un gran interés para los españoles. He considerado que la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, por su prestigio y difusión,

era la indicada para dar cuenta. Lo hago, observando que quienes informan son los hombres del Ministerio del Interior francés.

No es sorprendente que la política tendente a favorecer la agrupación de los Municipios encuentre ciertas reticencias y hasta ciertas oposiciones. Toda empresa reformadora inevitablemente suscita la desconfianza, dentro de la medida en la cual choca con las costumbres y las tradiciones a menudo respetables.

Pero si se desea hacer obra práctica y realmente útil en la esfera de la ordenación de las estructuras municipales, es preciso demixtificar de alguna manera el problema y examinar sin pasión ni prejuicios los hechos. Es necesario renunciar por unos instantes a los debates de principio, que tienen cierto interés, pero que ofrecen el peligro de su esterilidad si no están presididos por una paciente observación y de una crítica de la realidad.

Es un *retorno a los hechos* lo que tratamos de efectuar mostrando sucesivamente:

1.º Que el problema de la agrupación de los Municipios no es nuevo en Francia y que además está planteado en la mayor parte de los países económicamente desarrollados;

2.º Que ciertas recientes evoluciones demográficas y económicas han agudizado talmente el problema que no es posible eludirlo; y

3.º Que existen remedios y que si ellos se aplican metódicamente podrán alcanzarse resultados satisfactorios.

I. EL PROBLEMA DE LA AGRUPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SE PLANTEA EN FRANCIA DESDE HACE TIEMPO, Y TAMBIÉN EN EL EXTRANJERO.

Los esfuerzos emprendidos desde hace algunos años en Francia para corregir, dentro de cierta medida, la plétora comunal, no proceden absolutamente de una política de circunstancias tendente a suprimir o limitar las libertades locales. Al contrario, se trata de la culminación de una larga evolución que empezó el día siguiente de la creación de los Municipios en 1789, pero que jamás pudo prácticamente traducirse hasta ahora en realizaciones decisivas.

1. *Después de 1789 se abre el debate entre el grande y el pequeño Municipio.*

En la víspera de la Revolución francesa, alrededor de 44.000 unidades primarias (villas o parroquias) aspiran a devenir Municipios.

En la Asamblea Constituyente tiene lugar una viva controversia entre Thouret, partidario de crear 6.480 grandes Municipalidades, y Mirabeau, que hace triunfar la noción del pequeño Municipio. Las Leyes de 14 y 22 de diciembre de 1789 llevaron a la creación de alrededor de 44.000 Municipios.

Desde el día siguiente de esta votación tiene lugar un esfuerzo para atenuar las consecuencias. Una Ley de los 12-20 de agosto de 1790 anima, sin éxito, las uniones de Municipios.

Del Año III al Año VIII, tienen lugar infructuosos ensayos de poner en marcha una Administración cantonal.

Finalmente (se trata de una medida muy tímida), se reduce el número de los Municipios, por un procedimiento autoritario, de 44.000 a 38.000.

Después de la Revolución, fracasan diversos proyectos de reforma.

Al instaurarse la III República, el Ministro Goblet no logra ver aprobada una reforma consistente en dar al cantón la personalidad y un presupuesto, respetando la existencia de los Municipios componentes.

La Ley municipal de 1884, a pesar de operar una obra monumental de puesta en orden, consagra el *morcellement* comunal. La Ley de 1890 crea el sindicato (mancomunidad) de Municipios «a vocación única»: es un interesante paliativo, pero insuficiente.

Los inconvenientes se agravan durante las primeras decenas del siglo xx. Se formulan numerosos proyectos de reforma y tienen lugar parciales realizaciones (agrupaciones urbanísticas).

La Ley de 7 de agosto de 1957 prevé que, en ciertos casos, el Gobierno podrá acordar, por Decreto en Consejo de Estado, la reunión de los Municipios de una aglomeración en un sindicato (mancomunidad) al cual incumbirán la realización y la gestión de los equipos colectivos indispensables. Por otra parte, este mismo texto compromete al Gobierno a someter al Parlamento, en el espacio de un año, proyectos de leyes tendentes a reformar la Ley municipal y departamental (provincial), así como los textos legislativos relativos al estatuto de París y del Sena. Las circunstancias no permitieron que tales textos vieran la luz.

En fin, las Ordenes de enero de 1959, respondiendo a algunas de las dichas preocupaciones, crearon el sindicato (mancomunidad) de Municipios «a vocación múltiple» (de múltiples fines) y el Distrito.

Así, a lo largo de los ciento cincuenta últimos años, ha estado abierto el debate sobre las nociones del grande y del pequeño Municipio.

Este problema, que se plantea de manera aguda en Francia, ha dado lugar en determinados países extranjeros a soluciones a veces audaces.

2. *La mayoría de los países extranjeros han ido más aprisa y más lejos que Francia en orden al agrupamiento de los Municipios.*

Por ejemplo:

— Gran Bretaña: 474 Distritos rurales y 563 Distritos urbanos (legislación remontando al fin del siglo XIX); reestructuración de la aglomeración londinense por métodos autoritarios.

— Alemania: papel importante de los Distritos; organismos supra-municipales con recursos propios y que sirven de cuadro a los equipos colectivos.

— Italia: esfuerzo de reestructuración del Sur emprendido por la Caja para el Mediodía de Italia.

— Países Bajos y Dinamarca: reorganización municipal en curso.

— Suecia: nueva fase de concentración municipal bajo la influencia especial de la reforma de la enseñanza.

Uno puede sacar de estos ejemplos las enseñanzas siguientes:

1.^a Se trata de un movimiento general afectando a todos los países desarrollados y no de una operación política limitada a Francia;

2.^a La demora de Francia presenta inconvenientes particulares en el cuadro del Mercado Común, y

3.^a Hasta los países de tradiciones democráticas vigorosas adoptan medidas autoritarias o semiautoritarias a veces para agrupar a los Municipios.

Se trata, pues, de un problema legado por la Historia y de un problema general. Hasta ahora, en el debate abierto en Francia entre el grande y el pequeño Municipio, las soluciones han sido adoptadas en provecho de este último. No puede continuarse de esta forma, puesto que las recientes evoluciones registradas en los diversos dominios hacen que el problema sea más agudo.

II. EL DIAGNÓSTICO IMPARCIAL SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL CONDUCE A CONSTATAR QUE LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LAS NECESIDADES IMPONEN EL RECURRIR AL AGRUPAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.

1. *La evolución demográfica conduce a una disminución progresiva de la población de los pequeños Municipios.*

1881: 47 ciudades de más de 30.000 habitantes (menos de 1/6 de la población);

1962: 159 ciudades de más de 30.000 habitantes (1/3 de la población);

720 Municipios de menos de 100 habitantes en 1881 y 3.423 Municipios de menos de 100 habitantes en 1962;

16.000 Municipios de menos de 500 habitantes en 1881 y alrededor de 24.000 en 1962;

En 1964, 800 Municipios de menos de 50 habitantes; 3.500 de menos de 100; 24.000 de menos de 500, y 35.000 de menos de 2.000 habitantes.

Se trata de una evolución que continuará durante un cierto número de años, ya que Francia es menos urbanizada por ahora que Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos.

2. *El fenómeno de urbanización resultante origina nuevas necesidades que chocan muchas veces con el cloisonnement comunal.*

— La gran ciudad «craque»: sufre falta de espacio para construir sus equipos (viviendas, zonas industriales) cuando la mejora general del nivel de vida y la difusión de la información conducen a un aumento de la demanda de equipos;

— Los alrededores: Municipios-dormitorios, sufren de sub-equipos mal soportados por el hecho de la vecindad de la gran ciudad;

— El corsé municipal ahoga un poco las aglomeraciones.

3. *En las zonas rurales se comprueba a la vez una revolución en las necesidades y una insuficiencia de los medios necesarios para satisfacerlas.*

— Revolución en las necesidades dimanante de la difusión de la información y de la reivindicación de paridad formulada por los jóvenes rurales.

— Insuficiencia de los medios de acción de los Municipios, tanto tratándose de las Haciendas como del personal.

Esto se traduce por un debilitamiento de la autonomía *real* de las Municipalidades, mismamente si es preservada una fachada de independencia.

4. *La agrupación de los Municipios se impone.*

Es exigida por las necesidades de la gestión cotidiana y del equipamiento, así como por los imperativos de la ordenación del territorio:

— necesidad de reconstituir en Francia un tejido urbano más equilibrado, y

— preparar en las regiones rurales unas estructuras para acoger el retorno de las poblaciones al campo (es una evolución que se constata en U. S. A., por ejemplo).

5. *La agrupación de los Municipios responde, pues, a tres grandes necesidades.*

1.^a Ampliar el cuadro de la gestión municipal para instalar los equipos eficaces, sirviendo a una suficiente población y a un espacio bastante grande.

2.^a Dar más peso al equipo directivo de la colectividad (o de la asociación) local, a fin de que los intereses de los habitantes de las regiones rurales estén bien representados. El entero cuerpo de la Nación necesita que existan Municipios o agrupaciones municipales sólidamente estructuradas; y

3.^a Permitir al Municipio llenar mejor aún su papel de formación (formación de los administradores y participación de los ciudadanos). Este esencial papel será mejor llenado una vez que el campo de la actividad municipal se haya extendido a través de las formas de agrupación ofrecidas por la legislación.

III. LOS REMEDIOS AL DESMENUZAMIENTO MUNICIPAL EXISTEN, EN EFECTO, Y PUEDEN PRODUCIR, SI SON UTILIZADOS RACIONALMENTE, BUENOS RESULTADOS.

1. *Las tres fórmulas jurídicas propuestas a los elegidos locales:*

1.^a *La fusión* de Municipios:

Es una fórmula radical que hace desaparecer las colectividades existentes.

Pese a que su mecanismo es muy simple, esta fórmula siempre, hasta un período reciente, ha sido poco utilizada, pero parece que en ciertos casos es la solución más práctica.

2.^a *El Sindicato* (mancomunidad) de Municipios a *vocation multiple* (varios fines u objetivos):

Es una agrupación de Municipios que deja subsistir a las Municipalidades adherentes, con sus Alcaldes, sus Consejos municipales, su presupuesto y su personal, si bien permite poner en marcha, racional-

mente estudiado, un eficaz equipo colectivo (abastecimiento de agua, recogida de basuras domiciliarias, etc.). Tiene el mérito de ser una fórmula muy ágil, pero su extensión territorial debe ser cuidadosamente estudiada.

3.^a *El Distrito.*

De la misma familia que el Sindicato a vocación múltiple (mancomunidad de múltiples fines), pero concebido originariamente para las aglomeraciones urbanas, ha dado excelentes resultados en ciertas regiones rurales.

Puede sustituir de pleno derecho a los Municipios para la gestión de ciertos servicios (servicio de vivienda, centro de socorro contra el incendio y servicios llenados por las mancomunidades de Municipios teniendo el mismo ámbito geográfico que el Distrito).

Por voto de los dos tercios, el Consejo de Distrito puede utilizar una fracción del montante de la tasa local atribuida a los Municipios miembros.

Estas fórmulas no son las solas posibles, y el Ministerio del Interior acoge con interés todas las sugerencias que puedan efectuársele sobre la base de estudios realizados en el plan local.

2. *Ninguna obligación orienta a los elegidos locales hacia tal o cual fórmula.*

El método al cual recurren las autoridades administrativas para favorecer las agrupaciones está, por tanto, fundado en el diálogo.

Un diálogo directo y franco entre los equipos municipales y las autoridades administrativas para definir el tipo de agrupación más conveniente al caso considerado. El Prefecto y los Subprefectos tienen un papel esencial en la iniciación y mantenimiento del diálogo.

Existen incitaciones que son *des aides aux pionniers*: Desde 1961, prioridad en la toma en consideración de las peticiones de subvenciones, y a veces mejora de las mismas.

Es necesario inscribir las agrupaciones previstas dentro de un cuadro racional:

— no crear conjuntos desequilibrados que serían difíciles de dirigir;

— estudiar con atención el problema del ámbito territorial, teniendo en cuenta los factores económicos y geográficos y también las afinidades tradicionales.

La agrupación es un *contrato* que debe ser preparado con la ayuda, especialmente, de las autoridades administrativas.

3. *Los primeros resultados registrados son buenos:*

A) Distritos:

Mayo 1960, 9.

Junio 1964, 30 (que agrupan 213 Municipios).

B) Sindicatos a vocación múltiple (mancomunidades de múltiples fines):

Mayo 1960, 4.

Junio 1964, 146 (agrupando 1.528 Municipios).

En cuanto a fusiones, en estos últimos años hay un movimiento de aceleración.

Están en estudio un cierto número de proyectos de agrupaciones bajo diferentes formas.

En resumen, importa, sobre todo, insistir sobre el hecho de que la fórmula del agrupamiento no puede eludirse: la actitud razonable y avisada consiste en acometer el problema de frente y examinar sin prejuicio los datos. Es evidente que los Municipios que no habrán sabido adaptarse a las necesidades del tiempo presente, estarán en un retraso que será difícil de llenar. Este fue el caso, hace algunas decenas de años, de los Municipios que dudaron en lanzarse en la vía de la electrificación o más recientemente del agrupamiento. Es indudable que en un próximo futuro se efectuará una nueva repartición de los hombres sobre el territorio; las regiones que habrán sabido preparar las estructuras necesarias obtendrán un cierto beneficio; las otras corren el riesgo de permanecer fuera del movimiento.

Operar a tiempo las agrupaciones indispensables es, pues, conducta sabia y de previsión del futuro.