

II. CRONICAS

Los Distritos urbanos franceses

por

LUIS MARQUÉS CARBÓ

Doctor en Derecho.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. OBJETO DE LOS DISTRITOS URBANOS.—III. DISTRITOS EXISTENTES.—IV. CONDICIONES DE CREACIÓN.—V. LA NOCIÓN DE AGLOMERACIÓN.—VI. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN.—VII. EXTENSIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL.—VIII. ATRIBUCIONES, MISIONES: 1. *Obligatorias y enumeradas en la decisión institucional*. 2. *Análisis de algunos casos concretos*. 3. *Extensión de las atribuciones iniciales*.—IX. ¿CÓMO SURTIÓ EL DISTRITO URBANO DE MONTPELLIER?: 1. *Las atribuciones obligatorias*. 2. *Las atribuciones facultativas*.—X. IMPRESIÓN SOBRE EL DISTRITO.

I. INTRODUCCION

Se trata de una de las modalidades más interesantes de la política francesa de reagrupamiento comunal.

El *District urbain* es creación emanada de la Ordenanza del 5 de enero de 1959.

Es un nuevo tipo de establecimiento público local agrupando los Municipios de una misma aglomeración, totalmente diferente del organismo de estudios y ejecución que constituye el Distrito de la región de París, pero muy semejante en diversos extremos a los sindicatos (mancomunidades) de Municipios regulados por el Código de la Administración comunal (1).

(1) Las disposiciones de la Ordenanza son bastante flexibles para aplicarse a las aglomeraciones de menos de 2.000 habitantes; entonces nos hallamos en presencia de un Distrito rural que, como el Distrito urbano, responde a la obligación impuesta a los Municipios por los hechos económicos de reformar sus estructuras tradicionales para estar en disposición de realizar realmente sus responsabilidades a través de una mejora de su competencia y de su eficacia.

II. OBJETO DE LOS DISTRITOS URBANOS

El objeto de los Distritos urbanos es el de permitir a los Municipios y a los sindicatos (mancomunidades) de Municipios preexistentes estudiar y realizar de manera concertada las numerosas operaciones que implican la ordenación y el equipo de los pueblos y Municipios de la zona, gestionar en común sus servicios públicos para mejorar la rentabilidad y, de una manera general, permitir el desarrollo armonioso de las aglomeraciones. Es evidente que la diversidad de los servicios enmarcados alrededor de una gran ciudad hace que toda coordinación resulte muy delicada, especialmente en el dominio de los estudios y de las obras. Es así que, en materia de renovación urbana, por una parte, y, de otra, en materia de implantaciones industriales, es necesario prever la designación de un gerente único para las complejas operaciones y recurrir a varias fuentes de financiamiento.

III. DISTRITOS EXISTENTES

Hay creados alrededor de medio centenar de Distritos urbanos. Agrupan a más de 300 Municipios situados en diferentes Departamentos. El número de Municipios asociados en el seno de un Distrito varía de dos (Fontainebleau-Avon) a veinticuatro (Montbeliard).

IV. CONDICIONES DE CREACION

Los Distritos urbanos, como los sindicatos (mancomunidades) de Municipios de fines múltiples, no pueden sustituir de pleno derecho a los Municipios de la aglomeración. El Distrito no tiene más atribuciones que las que le son expresamente conferidas por la Ordenanza de 5 de enero de 1959 (2).

Los Distritos urbanos, generalmente, son creados: bien sea a petición de al menos dos tercios de los Consejos municipales de las Municipalidades que componen la aglomeración y representando la mitad de la población total de estos Municipios, o bien sea a petición de la mitad de los Consejos municipales que componen la aglomeración y contando con las dos terceras partes de la población total.

(2) Estas son las atribuciones obligatorias, al tenor de la decisión institucional, así como las que, eventualmente, son determinadas por la ulterior extensión o ampliación de las atribuciones enumeradas en la decisión institucional.

La Ordenanza de 5 de enero de 1959 prevé igualmente la posibilidad de creación de oficio después de informe del Consejo General del Departamento (o de los Consejos generales interesados, si los Municipios pertenecen a varios Departamentos).

No se trata más que de un informe; por lo tanto, puede darse el caso de creación de un Distrito sin el consentimiento de los Consejos municipales interesados y sin acuerdo de los Consejos generales interesados. Ahora bien, este procedimiento tiene un carácter excepcional. Sólo ha sido utilizado una vez.

V. LA NOCION DE AGLOMERACION

La noción de aglomeración es susceptible de diversa interpretación. En el dominio de los transportes urbanos de viajeros, lo fundamental no es la noción de aglomeración, sino la de perímetro urbano para determinar el campo de la aplicación de la coordinación de los servicios de transportes públicos ferroviarios y por carretera.

Ahora bien, para la creación de los Distritos urbanos, la noción de aglomeración a la cual conviene referirse es, en principio, la dada por el Instituto Nacional de Estadística y de Encuestas Económicas, fundada sobre la distinción entre población esparcida y población aglomerada.

El I. N. S. E. E. ha establecido una lista de 282 aglomeraciones urbanas multicomunales agrupando 1.459 Municipios. Nada se opone a completar el perímetro de estas aglomeraciones añadiendo los Municipios susceptibles de ser incluidos por consecuencia de la evolución económica, y nadie se opone, igualmente, si todos los Consejos municipales están de acuerdo a adoptar una concepción más extensa de la noción de aglomeración, puesto que por ahora no existe definición jurídica y se trata simplemente de una expresión geográfica. Conviene, pues, considerar en cada caso la frecuencia, amplitud y naturaleza de las relaciones humanas y económicas entre los Municipios interesados.

De todas maneras la zona de desarrollo que constituye el asiento geográfico del Distrito urbano debe ser determinada teniendo en cuenta los proyectos de desarrollo y las previsiones de los Planes de urbanismo.

VI. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCION

Los Consejos municipales adoptan, dentro de las formas habituales, un acuerdo solicitando la creación de un Distrito urbano, invocando las disposiciones de la Ordenanza de 5 de enero de 1959 y precisando:

1. La competencia territorial del Distrito por la enumeración de los Municipios llamados a constituirlo.
2. Las atribuciones que serán conferidas al Distrito urbano además de las que éste ejercerá de pleno derecho.
3. La composición del Consejo de Distrito, indicando el número total de los miembros del Consejo y su reparto por Municipio.
4. La sede del Distrito.

Estos acuerdos deben ser concordantes al menos por la mayoría de los Municipios dentro de las condiciones de *quorum* definidas por la Ordenanza.

Asimismo, si todos los Consejos municipales están de acuerdo sobre el particular, pueden determinarse: cláusulas hacendísticas y, especialmente, las condiciones en las cuales deberán repartirse los gastos entre los Municipios en el caso en que éstos no deseen someterse sobre este punto a las decisiones del Consejo de Distrito, y composición del servicio y duración del mandato de sus miembros. Puede ser útil que el texto de los estatutos del Distrito sea completado por un reglamento interior.

Los acuerdos de los Municipios interesados son elevados al Prefecto o al Subprefecto competente.

La decisión de crear el Distrito es adoptada por el Prefecto cuando los Municipios forman parte del mismo Departamento, y por el Ministro del Interior cuando los Municipios no forman parte del mismo Departamento.

En el caso excepcional de creación de oficio, es necesario un Decreto del Consejo de Estado, oídos los Consejos generales.

VII. EXTENSION DEL AMBITO TERRITORIAL

Con el fin de favorecer las operaciones de ordenación, el Gobierno ha recomendado la sistemática creación de agrupaciones de Municipios en todas las aglomeraciones en las cuales está en estudio o en curso de ejecución un programa de modernización y de equipo. La proyección de las circunscripciones territoriales debe, en efecto, tener en cuenta no sólo las presentes realidades económicas y sociales, sino también, hay que insistir en ello, la evolución previsible de las realidades económicas y sociales.

Así, por ejemplo, la Administración de los futuros Distritos debe poder entender sobre la especulación del suelo, a menudo muy activa en los lindes de las aglomeraciones.

La Ordenanza de 5 de enero de 1959 ha previsto que, bajo reserva del acuerdo del Consejo de Distrito, otros Municipios diferentes de los agrupados primitivamente pueden ser admitidos a formar parte de un Distrito ya creado. Los Consejos municipales de los nuevos Municipios deben comprometerse a aceptar la transferencia de las atribuciones conferidas al Distrito y a respetar las normas de organización y de funcionamiento ya adoptadas. Los acuerdos de esta naturaleza deben seguir el procedimiento regulado para los acuerdos institucionales y aprobados, según el caso, por Decreto del Prefecto o del Ministerio del Interior.

VIII. ATRIBUCIONES, MISIONES

1. OBLIGATORIAS Y ENUMERADAS EN LA DECISIÓN INSTITUCIONAL.

Las atribuciones obligatorias son poco numerosas y desiguales.

El Distrito gestiona de pleno derecho en lugar de los Municipios de la aglomeración: el servicio de vivienda creado en las grandes ciudades para permitir un mejor reparto de las viviendas existentes (su tarea consiste principalmente en establecer un fichero general de los locales destinados a vivienda); los servicios asumidos por los sindicatos (mancomunidades) de Municipios asociando los mismos Municipios que el Distrito, con exclusión de cualquier otro. El corolario de esta disposición es el artículo 151 del Código de la Administración municipal, según el cual los sindicatos de Municipios son disueltos de pleno derecho por la transferencia a un Distrito urbano de los servicios en vista de los cuales aquéllos fueron constituidos. La transferencia a un Distrito urbano de los servicios anteriormente asumidos por los sindicatos de Municipios preexistentes entraña la transferencia al Distrito del activo y del pasivo de los sindicatos disueltos; los centros de socorros contra incendios creados por Decreto prefectoral aplicando las disposiciones del Decreto de 20 de mayo de 1955.

La Ordenanza de 5 de enero de 1959 prueba su flexibilidad al prever que el Distrito puede ejercer, habida cuenta de las necesidades y características de la aglomeración, todos los servicios enumerados en la decisión institucional, pero éstos no pueden versar sobre las atribuciones ejercidas *es-qualité* por el Alcalde en virtud de sus propios poderes, especialmente en materia de estado civil o de policía.

2. ANÁLISIS DE ALGUNOS CASOS CONCRETOS.

El examen de las atribuciones conferidas por las decisiones institu-

cionales hace suponer que los Municipios no han limitado la acción de los Distritos urbanos existentes a las simples tareas de gestión, sino que les han encargado de realizar los trabajos tendentes a la expansión económica de la aglomeración presentando el carácter de trabajos de equipo en el sentido más amplio.

Así, el Distrito Clermont (Oise) tiene por objeto el estudio, instalación y gestión eventual de los servicios relativos: a la creación y equipo de zonas industriales y de zonas de habitación; al abastecimiento de agua potable; a la recogida y tratamiento de las basuras domiciliarias, y a las instalaciones deportivas o de interés turístico o cultural.

El de Montbeliard (Doubs), correspondiente a las necesidades de una aglomeración industrial importante (fábrica Peugeot, 32.000 obreros), cuida del estudio y ejecución en óptimas condiciones de las siguientes realizaciones: centro hospitalario, liceo, estación de tratamiento de las basuras domiciliarias, matadero, saneamiento general y gran viabilidad, vivienda y socorros contra incendios.

El Distrito de Châlon-sur-Marne (Marne) tiene por objeto: la constitución de un fichero de equipo concerniente al conjunto territorial formado por los ocho Municipios que comprende; el servicio de recogida y tratamiento de las basuras domiciliarias; el servicio de transportes públicos de viajeros; el estudio y realización de las concentraciones escolares; la ordenación de zonas de habitación; la ordenación de zonas industriales; la constitución de reservas de terrenos; la ordenación y la gestión de la vía pública; las cuestiones de saneamiento (nuevos servicios y gestión), y el estudio y la realización de los equipos sanitarios, socioculturales y deportivos.

Estas atribuciones deben ser puestas en vigor progresivamente, por decisión del Consejo de Distrito adoptada por mayoría de los dos tercios.

Resumiendo, las principales atribuciones de los Distritos urbanos son: ordenación de zonas industriales (26 Distritos); equipo sanitario, sociocultural y deportivo (24); construcciones escolares (20); saneamiento (20); adopción de un plan de ordenación y de un programa de equipos (17); ordenación de zonas de habitación (17); abastecimientos de agua potable (17); recogida y tratamiento de basuras domiciliarias (17); construcción de viviendas (14); vía pública (14); constitución de reservas de terrenos (12); desarrollo y modernización de la agricultura (9); creación o agrupación de ciertos servicios municipales (8); transportes escolares (6); construcción de hospitales (6); evacuación y depuración de las aguas residuales (3); construcción y gestión de mataderos (3); alumbrado público (3), y repetidor de televisión (1).

3. EXTENSIÓN DE LAS ATRIBUCIONES INICIALES.

Por simple resolución del Consejo de Distrito adoptada con el acuerdo de todos los Consejos municipales o de todos los comités de sindicatos (mancomunidades) de Municipios ya asociados, las atribuciones del Distrito pueden extenderse: a la gestión de los servicios municipales o sindicales distintos a los enumerados en la decisión institucional, y al estudio o a la ejecución de nuevas obras o servicios comunales o sindicales, o afectos al propio Distrito.

En estos dos casos la Ordenanza de 5 de enero de 1959 no prescribe un Decreto del Prefecto o del Ministro del Interior. Pero los acuerdos de las asambleas locales, ejecutivos de pleno derecho, deben ser elevados al Prefecto o al Subprefecto competente, según las normas de Derecho común previstas por el Código de la Administración municipal.

IX. ¿COMO SURGIO EL DISTRITO URBANO DE MONTEPELLIER?

He tenido la fortuna de poder leer el acta de la reunión habida en la Prefectura de la Región de Languedoc-Rousillon sobre la creación del Distrito urbano de Montpellier. He aquí lo que leí:

«El 15 de diciembre de 1964, a las quince horas, se ha celebrado en la Prefectura, bajo la presidencia de M. Pellissier, Prefecto de la Región de Languedoc-Rousillon, Prefecto del Hérault, una reunión de los Alcaldes de los Municipios suburbanos de Montpellier, al objeto de considerar la posibilidad de crear un Distrito urbano de Montpellier.

M. el Prefecto ha estado asistido del Secretario general Director del Gabinete, Jefe de División encargado de Misión, Jefe del Servicio de los Asuntos Comunales y Jefe del Servicio de los Estudios Comunales; estando presentes los Alcaldes de Lattes, Castelnau-le-Lez, Palavas-les-Flots, Verdargues, Clapiers, Perois, Grabels, Le Cres, St. Jean-de-Vedas y St. Georges-d'Orques, habiéndose excusado los Alcaldes de Juvignac, Montferrier-sur-Lez y Jacou.

M. el Prefecto abre la sesión a las quince horas y agradece a los Alcaldes su presencia.

Expresa que la fórmula del Distrito responde en el cuadro de la aglomeración montpelleriana a una urgente necesidad.

En efecto, el Distrito urbano—establecimiento público—es una creación institucional muy flexible que debe permitir ante todo, en el pre-

sente caso, a los Alcaldes asociarse directamente en la elaboración del Plan de urbanismo de la aglomeración.

Dentro de la actual coyuntura y en el futuro, el problema de un Distrito urbano responde a una necesidad de urbanización que interesa a la ciudad de Montpellier y a los Municipios existentes dentro de la órbita de dicha ciudad.

La constitución de un Distrito puede ulteriormente contribuir, según las modalidades a fijar por el Consejo, a una más justa repartición de las cargas y de los recursos.

Las atribuciones del Distrito son de dos clases: las atribuciones de derecho, es decir, las que son fijadas por la ley, y las atribuciones facultativas.

1. LAS ATRIBUCIONES OBLIGATORIAS.

Están determinadas por el artículo 3.º de la Ordenanza de 5 de enero de 1959: *a)* la gestión de los centros de socorro contra incendios; *b)* la gestión de los servicios de la vivienda (este servicio de vivienda no está creado en Montpellier y esta gestión no interesará al Distrito); y *c)* la gestión de los servicios asegurados por las mancomunidades de Municipios asociando, con exclusión de cualquier otra, las mismas municipalidades del Distrito (no existen en el caso presente tales servicios).

La gestión del centro de socorro contra incendios es la única gestión que deberá ser obligatoriamente considerada en el cuadro del Distrito.

2. LAS ATRIBUCIONES FACULTATIVAS.

Estas atribuciones, que la legislación no ha fijado a través de una lista limitativa, pueden extenderse a numerosas actividades municipales.

Así, las atribuciones del Distrito pueden versar, por acuerdo del Consejo de Distrito y acuerdos de los Consejos municipales, sobre los siguientes dominios: *a)* recogida, incineración, tratamiento de las basuras domiciliarias; *b)* mejora de la distribución de aguas potables; *c)* reorganización de los transportes públicos; *d)* ordenación de zonas industriales; *e)* vivienda para los ancianos, y *f)* de una manera general, estudio y realización de todos los equipos susceptibles de inscribirse en el programa del Plan nacional.

El Prefecto expone seguidamente que se verificará un gran esfuerzo financiero para el desarrollo de las ciudades. Es probable que solamente sean estimados y subvencionados en el Plan nacional los impor-

tantes proyectos presentados por los Municipios asociados en el seno de instituciones tales como el Distrito.

Por otra parte, la Ordenanza de 1959 indica que la composición del Consejo de Distrito debe ser fijada en la decisión prefectoral creadora del Distrito. Esta decisión debe indicar el número total de los miembros y su reparto por Municipios.

Parece conveniente que el número de los delegados sea dividido por igual: de una parte, la ciudad de Montpellier, y de otra parte, todos los otros Municipios. Así, a pesar de su superioridad demográfica, un Municipio no podrá, por sí solo, imponer sus puntos de vista a los otros Municipios en el seno del Consejo.

En efecto, por una parte, el Municipio más poblado no dispondrá más que de la mitad de los puestos, y por otro lado, todas las decisiones deberán ser adoptadas por mayoría de las dos terceras partes.

Después de un intercambio de pareceres, se llega a la idea de la siguiente repartición:

Un delegado por los Municipios de menos de 2.000 habitantes, esto es, un delegado por cada uno de los Municipios de Clapiers, Le Cres, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Montferrier-sur-Lez, St. Jean-de-Vedas y Verdargues; dos delegados por los Municipios de 2.000 habitantes, a saber, dos delegados por Palavas-les-Flots; cuatro delegados por los Municipios de más de 5.000 habitantes, a saber, cuatro delegados por Castelnau-le-Lez, y quince delegados por los Municipios de más de 10.000 habitantes, a saber, quince delegados por Montpellier.

El Prefecto hace constar que las subvenciones otorgadas por el Estado a los Distritos son a la vez prioritarias y más elevadas. El montante y la tasa de porcentaje de estas subvenciones son, además, netamente superiores a los que se aplican a los Municipios aislados.

En efecto, el Gobierno dedica la mayor atención a los esfuerzos colectivos de equipo.

El Prefecto agradece especialmente a los Alcaldes su colaboración que permitirá incluir en las propuestas del Plan nacional los proyectos de equipo del futuro Distrito urbano de Montpellier.

La sesión es levantada a las 17,15 horas».

X. IMPRESION SOBRE EL DISTRITO

He recogido la impresión siguiente:

Sobre el terreno montpellierano el Distrito marcha bastante bien. Tiene un fin esencial: la creación de dos zonas industriales/ en Verdargues



gues y en San Juan de Vedas. Operación blanca que nada cuesta a los Municipios, puesto que los terrenos, adquiridos y viabilizados, son revendidos sin beneficio pero sin pérdida. Pero según el Secretario del Distrito de Montpellier, el asunto es menos brillante. Los Prefectos, empujados por el Ministerio y queriendo presentar un positivo balance, «*cajolent*» a los Alcaldes haciéndoles promesas capciosas y les ofrecen propósitos ambiguos que les hacen esperar unas soluciones que no llegan, puesto que el Distrito no tiene otro presupuesto que el nutrido con las cotizaciones de sus miembros y las subvenciones gubernamentales dadas con parsimonia.

Después, hay el individualismo ancestral. «*Chacun chez soi (attention, chien mechant)*», y también el hecho de que cuando un Distrito agrupa a un gran Municipio y a varios pequeños Municipios, los intereses de unos y otros son divergentes.

Los ingresos del Distrito (artículo 8.º de la Ordenanza de 5 de enero de 1959) son: producto de las tasas y rendimientos correspondientes a los servicios; contribución de las colectividades asociadas; rendimiento de los bienes del patrimonio del Distrito; subvenciones del Estado; fracción del montante de las atribuciones directas de la tasa local; montante de los empréstitos; montantes de las donaciones y legados, y sumas recibidas en concepto de participación en un servicio.