

# El proceso de fusión y segregación municipal en Quebec

Alejandra Boto Álvarez

Becaria del Programa Nacional F.P.U.

Universidad de Oviedo

Sumario: I. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: LA FALTA DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN CANADÁ. —II. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN QUEBEC: TIPOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO. 1. Evolución histórica: el origen local. 2. El concepto de Administración municipal en Quebec. 3. Régimen jurídico de la Administración municipal quebequense. —III. LA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL CLÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN QUEBEC. —IV. PERÍODO 2000-2003. LAS REAGRUPACIONES FORZOSAS: EL LIBRO BLANCO Y LA LEY 170/2000. —V. LA REACCIÓN ANTE LOS TRIBUNALES. —VI. PERÍODO 2003-2005. LAS RECONSTITUCIONES: LA LEY 9/2003. —VII. A MODO DE CONCLUSIÓN. —VIII. LEGISLACIÓN. —IX. JURISPRUDENCIA. —X. BIBLIOGRAFÍA.

Una población de aproximadamente siete millones y medio de personas y un territorio de más de un millón y medio de kilómetros cuadrados convierten a la provincia de Quebec en el territorio francófono más vasto del mundo<sup>1</sup>. Debido a sus sobradamente conocidas reivindicaciones nacionalistas es habitual que salga a la palestra en contextos de polémicas secesionistas y luchas políticas. Parece comprensible pues que sean las cuestiones competenciales las que con mayor frecuencia seduzcan al estudioso extranjero que se inicia en el conocimiento de este sistema jurídico. Así, desde el estricto punto de vista de la literatura administrativista, la mayor parte de los estudios doctrinales que utilizan a Quebec como referencia para el estudio del Derecho comparado se ha centrado precisamente en la dialéctica federalista y en el debate por los derechos lingüísticos.

Aunque no se trata ahora de restar importancia a tales cuestiones, lo cierto es que nos gustaría atraer la atención hacia otros aspectos menos explorados de los que sin embargo seguro que podrían extraerse enseñanzas directamente relevantes para nuestro sistema. Desde el punto de vista institucional, Quebec presenta, por ejemplo, una envidiable preocupación por la tutela medioambiental y forestal —algo lógico, si tenemos en cuenta que casi la mitad de su superficie es zona verde—, y una importantísima política de conservación del patrimonio histórico y cultural que sorprende al reparar en que, frente a los milenios de historia de algunas ciudades europeas, la capital de Quebec aún prepara los fastos para la celebración de su cuarto centenario de existencia.

---

<sup>1</sup> Datos extraídos del informe «Le Québec en chiffres» elaborado por el *Ministère de Affaires municipales y Régions* en 2006.

En la línea pues de estudiar cuestiones más clásicas del Derecho Administrativo, que muchas veces quedan en la penumbra por la máxima atención que suscita la faceta internacional «rebelde» de Quebec, hemos elegido como objeto del presente trabajo analizar los cambios más recientes que se han experimentado en materia de Administración local<sup>2</sup>. Veremos que, pese a partir de una configuración originaria totalmente distinta de la nuestra, los problemas que se han tenido que afrontar son muy similares a los que experimenta la Administración municipal española en nuestros días. Quizás el examen de los pasos que allí se han dado y de los problemas que han ido surgiendo pueda resultarnos útil en caso de que finalmente llegue el momento de proceder por fin a una renovación de la planta de nuestro mapa local.

## I. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: LA FALTA DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN CANADÁ

A pesar de ser una de las cuestiones más estudiadas en nuestro derecho, el tema de la autonomía municipal en nuestro ordenamiento sigue siendo uno de los más abiertos de la actualidad jurídica. Existe en la doctrina un sugerente debate sobre el enfoque teórico que debe recibir el reconocimiento constitucional de la autonomía local; nos encontramos así con interesantes posturas enfrentadas respecto a la bondad de teorías clásicas como la de la garantía institucional frente a concepciones más modernas como la del mandato de optimización<sup>3</sup>.

Frente a la situación española, la constitución federal canadiense no garantiza la existencia de la Administración municipal, ni reconoce la necesidad de un tercer nivel de gobierno (además del federal y los provinciales)<sup>4</sup>. No existen, de la misma manera, poderes, ni políticos ni administrativos, inherentes a una supuesta autonomía local, sino que los municipios sólo ejercerán aquellos que les hayan sido delegados por la autoridad provincial<sup>5</sup>.

El artículo 92.8 del Acta constitucional de la América del Norte Británica (1867) dispone que, en cada provincia, el poder legislativo podrá dictar leyes relativas a las instituciones municipales dentro de su ámbito territorial<sup>6</sup>. Desde

<sup>2</sup> Ámbito del ordenamiento que, en términos estructurales, ya fue presentado en *esta Revista* por Antonio CALONGE VELÁZQUEZ en 2004.

<sup>3</sup> A título ilustrativo pueden verse, por ejemplo, las reflexiones suscitadas con ocasión de las ponencias respectivas de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y Francisco VELASCO CABALLERO en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Santander, el 2 de febrero de 2007.

<sup>4</sup> Vid. L'HEUREUX, J., *Droit Municipal Québécois*, vol. I, Sorej Ltée, Montréal, 1981, pp. 17 y ss.

<sup>5</sup> Vid. HÉTU, J. y DUPLESSIS, Y. (VÉZINA, L., col.), *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2.<sup>a</sup> ed., CCH Ltée., Brossard, 2003, p. 243.

<sup>6</sup> La interpretación, como en el resto de citas traducidas del presente trabajo, es mía: *Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets*

muy temprano, la jurisprudencia entendió que esta disposición estaba consagrando la no necesidad de la Administración municipal y dándole un origen puramente legal frente a la configuración constitucional<sup>7</sup> que tiene en otros ordenamientos del Derecho comparado, como el nuestro sin ir más lejos. Se dice así que los municipios son «criaturas» del legislador provincial<sup>8</sup>, que es soberano dentro de su competencia para atribuirles potestades y obligaciones al delegarles poderes y tiene plena libertad a la hora de dotarlos de una determinada organización<sup>9</sup>. Por esas mismas razones, puede también libremente decidir crear o suprimir las instituciones municipales de su provincia.

Hasta aquí la interpretación de lo dispuesto expresamente en la Constitución escrita de Canadá. Sabemos, no obstante, que por formar parte del sistema de *Common Law*, las Actas codificadas (1867-1982) tienen que completarse con una serie de principios no escritos. Éstos han sido examinados por la jurisprudencia más reciente, para acabar llegando a la misma conclusión; no existen tampoco normas no escritas que avalen una autonomía municipal protegida por la Constitución. Los municipios son creaciones de la ley provincial, ejercen únicamente poderes delegados y su destino depende en exclusiva de la voluntad del Parlamento provincial<sup>10</sup>.

Carentes pues de estatuto constitucional a todos los niveles<sup>11</sup>, se entiende que las corporaciones municipales constituyen el modelo clásico de la descentralización territorial dentro de la Administración de la provincia<sup>12</sup>: son autoridades administrativas creadas por el Parlamento provincial, que define su campo y sus medios de acción, así como la extensión de su propia tutela sobre ellas. Es cierto que en ocasiones se emplea el término de «gobierno local» para referirse a estas corporaciones municipales, dada la legitimidad democrática de sus dirigentes electos, pero el uso es puramente metafórico; las autoridades locales, en Canadá, no son titulares de una parte de la soberanía estatal<sup>13</sup>. Los municipios sólo existen por voluntad del legislador, y es éste también el que determina su forma y sus poderes; sólo disponen pues de potestades delegadas que no pueden exceder<sup>14</sup>.

---

*ci-dessous énumérés, savoir: [...] Les institutions municipales dans la province. Art. 92.8 de la Loi constitutionnelle de 1867.*

<sup>7</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 242-243.

<sup>8</sup> GARANT, P., *Précis de Droit des Administrations Publiques*, 4.<sup>a</sup> ed., Yvon Blais, Cowansville, 2003, p. 49.

<sup>9</sup> Vid. L'HEUREUX, *op. cit.*, p. 20.

<sup>10</sup> Vid., por ejemplo, el caso *Westmount v. Québec (Ville de Westmount c. Procureur Général du Québec)*, que analizaremos con detenimiento más adelante.

<sup>11</sup> GARANT, *op. cit.*, p. 49.

<sup>12</sup> ISSALYS, P. y LEMIEUX, D., *L'action gouvernementale. Précis de Droit des Institutions Administratives*, 2.<sup>a</sup> ed., Yvon Blais, Cowansville, 2002, p. 247.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 246.

<sup>14</sup> HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, p. 244.

Como ya ha quedado expuesto más arriba, la competencia sobre las instituciones municipales es provincial. No obstante, pretender que las políticas federales no tienen influencia alguna sobre las Administraciones locales sería ilusorio, sobre todo en materias que son relevantes a nivel local pero corresponden a dominios relevantes de la competencia federal tales como las telecomunicaciones, la seguridad ferroviaria o determinadas subvenciones<sup>15</sup>.

En definitiva por tanto, es fundamental tener en cuenta este aspecto tan diferente de nuestra tradición jurídica. En Canadá los municipios no disponen de una esfera institucional de autonomía propia constitucionalmente definida y carecen asimismo de poderes inherentes.

## II. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN QUEBEC: TIPOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO

Conforme a todo lo que hemos puesto de manifiesto hasta ahora, queda claro que los municipios no son en Derecho canadiense una institución necesaria; existe, sin embargo, cierta organización local en todo el territorio y en todas las provincias. Seguramente ante la propia exigencia de acercar la administración al ciudadano, dada la gran extensión del territorio canadiense y la tremenda diversidad existente en cada uno de los territorios federados<sup>16</sup>. Sus orígenes, en algunos casos, llegan a remontarse en el tiempo hasta incluso ser anteriores a la propia existencia de Canadá como confederación en 1867.

### 1. Evolución histórica: el origen del poder local

En Quebec, la organización de la administración para los asuntos locales tiene sus raíces en el *Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada* de 1855. Las instituciones municipales quebequenses tienen así un origen británico, lo que explica que se rijan por los principios del Derecho público inglés<sup>17</sup>.

Es cierto que en Quebec la influencia francesa se deja sentir todavía hoy en muchos aspectos del Derecho, pero la Administración local no es uno de ellos. Durante el régimen de la colonización francesa no puede hablarse en Quebec de verdaderas instituciones municipales<sup>18</sup>; la organización local era muy simple y las instituciones efímeras, con formas organizativas muy rudimentarias como las creadas sobre la planta de las parroquias religiosas, que en ocasiones tenían

<sup>15</sup> Sobre estas cuestiones de federalismo puede verse HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 245-248.

<sup>16</sup> *Vid.* TREMBLAY, A. y SAVOIE, R., *Précis de Droit Municipal*, Wilson & Lafleur, Montréal, 1973, p. 14.

<sup>17</sup> HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, p. 201.

<sup>18</sup> TREMBLAY y SAVOIE, *op. cit.*, p. 16.

virtualidad civil<sup>19</sup>. Era lógico que desde la metrópoli francesa, dominada por el absolutismo monárquico y las tendencias centralistas, fuesen contrarios a crear en la colonia instituciones locales con autoridad<sup>20</sup>.

Los primeros intentos de fundar una Administración local estable tuvieron lugar a partir de 1840. Las autoridades británicas eran reticentes a seguir manteniendo la estructura territorial de las parroquias católicas; así, el célebre informe Durham, elaborado en 1839 por Lord Durham, *Gouverneur général* en el momento, achacaba los malos resultados en la gestión de la colonia a la ausencia de instituciones municipales verdaderas, con fines administrativos<sup>21</sup>.

Tras varios intentos fallidos (primero a través de ordenanzas ejecutivas, que ante el rechazo de la población francófona fueron sustituidas por leyes especiales en 1840, 1845 y 1847, respectivamente<sup>22</sup>), se sancionaría por fin, el 30 de mayo de 1855, el *Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada*. Esta ley dividía el territorio de Quebec, a efectos de la administración municipal, en estructuras locales como las ciudades, las villas y los pueblos, que se agrupaban a su vez en estructuras regionales, como los condados. Es la norma que constituye la base misma del modelo de régimen municipal actual de Quebec; fue una ley innovadora, pero en cierto modo también continuista, pues no ignoró la existencia previa de la división parroquial, ni abolió el estatuto especial de poblaciones que habían sido reconocidas con anterioridad a ella (como la ciudad de Montreal)<sup>23</sup>.

Nótese pues que desde 1855 existen en Quebec dos niveles: local y regional, dentro de lo que se conoce en general como Administración municipal. También es interesante poner de relieve el hecho de que, ya antes incluso de la adopción de la Constitución canadiense, las instituciones municipales eran creadas por Ley. En Quebec pues, tanto antes como después de la Confederación, los municipios son «criaturas» del Parlamento; no tienen fundamento constitucional, ni proceden de reglas no escritas del *common law*.

## 2. El concepto de Administración municipal en Quebec

Con todo lo que hemos visto hasta ahora, sabemos ya que, al no contar con una garantía constitucional de la autonomía local, la organización municipal

<sup>19</sup> En la mayor parte de las parroquias de la época, las autoridades eclesiásticas velaban por los intereses de sus feligreses más allá de las cuestiones meramente religiosas. No obstante, tampoco las parroquias religiosas estaban bien definidas desde el punto de vista territorial. Además, por otra parte, a pesar de su ocasional reconocimiento civil, estaban lejos de ser corporaciones en el sentido moderno del término. Con mayor profundidad, *vid.* HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 202-203 y la doctrina allí citada.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 201-202.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 204-207.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 208.

en Quebec depende exclusivamente de la voluntad del legislador provincial en cada momento. Lógicamente, muchas son las reformas que sobre la organización municipal han tenido lugar en Quebec desde 1855; no obstante, se ha mantenido siempre la división de la organización municipal en dos niveles (local y regional). Y así, sigue existiendo todavía hoy una dualidad de estructuras dentro de lo que podría entenderse en general como Administración municipal<sup>24</sup>.

En Quebec, el concepto de Administración municipal se refiere así al conjunto formado por las estructuras de nivel puramente local (a día de hoy: las *municipalités locales*, los *arrondissements* y las *agglomérations*<sup>25</sup>) y las regionales (las *municipalités régionales de comté* y las *communautés métropolitaines*, en el momento presente<sup>26</sup>).

### 3. Régimen jurídico de la Administración municipal quebequense

Los principales organismos municipales son las municipalidades (*municipalités*) que a su vez pueden ser, como ya hemos visto, locales o regionales. Tanto unas como otras son entidades administrativas, habilitadas por el legislador provincial y dotadas de poderes delegados que van a ejercer dentro de su territorio respectivo, que gozan de personalidad jurídica propia y un nivel considerable de discrecionalidad (siempre se evita utilizar el término «autonomía»<sup>27</sup>) para el ejercicio de sus funciones.

Son personas morales de Derecho público<sup>28</sup>, y por lo tanto se rigen en primer lugar por su normativa específica administrativa, aunque también les es aplicable el *Code civil du Québec*<sup>29</sup>. Si bien ejercen los poderes delegados por el gobierno provincial, no puede considerarse que las municipalidades sean representantes de la Corona dada su limitación territorial. Esto es importante

<sup>24</sup> Artículo 1 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*.

<sup>25</sup> Vid. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *L'Organisation municipale du Québec*, Québec, 2006, pp. 9 y ss.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 21 y ss. Además, al norte del paralelo 55.º existen estructuras particulares de Administración municipal que se mantienen por respeto a la tradición esquimal y a las especialidades propias de aquel territorio. También existen formas organizativas específicas de otros pueblos autóctonos, en cuyo estudio no entraremos ahora.

<sup>27</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 101 y ss.

<sup>28</sup> Artículo 13 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* respecto de las *municipalités locales* y 210.5 del mismo texto legal en relación con las *municipalités régionales de comté*.

<sup>29</sup> El artículo 300 del *Code civil du Québec* dispone que las personas de derecho público se rigen por sus leyes particulares de constitución, así como por las leyes sectoriales administrativas, pero también por las disposiciones del Código Civil sobre todo en lo que respecta a las relaciones con los demás sujetos de derecho (como por ejemplo la materia contractual o de responsabilidad, algo sumamente llamativo desde nuestra perspectiva). Al respecto, vid. por ejemplo GARANT, P., *Précis de Droit des Administrations publiques*, 4.ª ed., Yvon Blais, Cowansville, 2005, p. 32.

porque conlleva que no puedan beneficiarse de las inmunidades o privilegios de ésta y sus mandatarios<sup>30</sup>.

Tanto las municipalidades locales como las regionales de condado disponen de poder reglamentario y son administradas por sendos órganos colegiados, los *conseils*. En las municipalidades locales, los miembros del Consejo son elegidos democráticamente por los vecinos<sup>31</sup> y dirigidos por el Alcalde. El Consejo de las municipalidades regionales, por su parte, está formado por los Alcaldes de las municipalidades locales que comprende el condado; el presidente de este Consejo de Alcaldes es el Prefecto<sup>32</sup>. Originariamente, las municipalidades de condado fueron creadas con el fin de atribuirles competencias que requerían de una coordinación de nivel superior al de las poblaciones locales, como la planificación y la ordenación del territorio; no obstante, las sucesivas reformas legales han ido reforzando su papel<sup>33</sup>. Hay que tener en cuenta, además, que en el extenso territorio de la provincia de Quebec subsisten todavía lo que se conoce como «territorios no organizados», esto es, superficies que no están adscritas a ninguna estructura administrativa de nivel local<sup>34</sup>. En tales casos, la municipalidad del condado cuyo territorio abarca esas superficies no organizadas asume respecto de ellas las funciones de la inexistente municipalidad local<sup>35</sup>.

Frente a las tradicionales *municipalités* locales y regionales, los *arrondissements*, las *agglomérations* y las *communautés métropolitaines* son organismos de creación mucho más reciente. Concretamente son fruto de las últimas transformaciones sufridas por el régimen municipal de Quebec, que constituyen precisamente el objeto central de nuestro estudio. Por eso no nos extenderemos ahora demasiado en su descripción.

Baste decir que, en general, el *arrondissement* es la estructura sucesora de una municipalidad local forzada a fusionarse con otras para crear una nueva ciudad. Vienen a ser, pues, divisiones territoriales dentro de una municipalidad creada por reagrupación forzosa de otras preexistentes que permiten mantener una cierta identidad a las municipalidades originarias. De hecho, es frecuente

<sup>30</sup> No entramos ahora en esta cuestión con más detalle por escaparse demasiado del propósito de este estudio. La cuestión, de un interés indudable, ha de quedar pendiente para mejor ocasión. Al respecto, *vid.* IS-SALYS y LEMIEUX, *op. cit.*, pp. 1197-1198.

<sup>31</sup> Por sufragio universal, cada cuatro años, en una fecha fija y simultáneamente en toda la provincia de Quebec desde 2005 (*vid.* MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *op. cit.*, p. 8).

<sup>32</sup> Su forma de elección no es uniforme sino que varía según el carácter urbano o rural del condado, por ejemplo. Al respecto, *Ibidem*, p. 24.

<sup>33</sup> *Vid.* HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 1103 y ss.

<sup>34</sup> Artículo 7 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale: Toute partie du territoire du Québec qui n'est pas celui d'une municipalité locale est un territoire non organisé.*

<sup>35</sup> Artículo 8 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale: La municipalité régionale de comté dont le territoire comprend un territoire non organisé est présumée être, à moins que le contexte s'y oppose, une municipalité locale régie par le Code municipal du Québec à l'égard de ce territoire.*



que el *arrondissement* conserve el nombre que tenía la antigua municipalidad local, así como otras atribuciones (por ejemplo el carácter bilingüe). Las municipalidades forzadas a fusionarse son así reemplazadas por *arrondissements* dentro de la nueva municipalidad local creada; pero con un estatuto bien distinto. En esto abundaremos más adelante. Conviene dejar presente desde ahora, eso sí, que los *arrondissements* carecen de personalidad jurídica propia<sup>36</sup>.

Las *agglomerations*, por su parte, aparecen como consecuencia del proceso de *défusion*. Como luego veremos, el fenómeno de fusiones forzadas del período 2000-2003 generó una reacción virulenta. A partir de 2004 la tendencia es la contraria: permitir la reestructuración de las viejas municipalidades que habían sido obligadas a fusionarse. En cierta medida es como deshacer la fusión forzosa. No obstante, se entiende que aunque recuperen su antiguo estatus de municipalidad local, conviene mantener un vínculo entre organismos que, si bien por poco tiempo, estuvieron fusionados. De ello se encargará esta nueva instancia, el Consejo de la *agglomeration*, creada en 2006 y que funciona según el peso demográfico de sus miembros<sup>37</sup>.

A nivel regional, existen en la actualidad dos *communautés métropolitaines* (la de Montreal y la de Quebec). Se conciben como una forma de reforzar la importancia de la administración supralocal y nacen, a partir de 2001, en sustitución de las viejas *communautés urbaines* que desde finales de los años sesenta habían existido para atender a las particularidades de las regiones con grandes asentamientos urbanos de una forma más eficaz que las comunes municipalidades de condado<sup>38</sup>. No obstante, las nuevas *communautés métropolitaines* no coinciden con sus predecesoras *urbaines* ni en territorio ni en competencias, superándolas en ambos casos con creces. Son personas morales de derecho público, con poderes tan relevantes como el reglamentario y el expropiatorio<sup>39</sup>.

Ya por último, y en el marco de la modernización de la gobernanza regional, en 2004 se crearon las *Conférences régionales des élus*. Con personalidad moral pública, velan por el desarrollo regional y reúnen a los Prefectos de las municipalidades de condado y los Alcaldes de las municipalidades locales de mayor población del territorio<sup>40</sup>.

Para terminar, puede ser interesante dejar constancia de cuáles son las principales fuentes del Derecho municipal en Quebec. De obligada mención es en primer lugar el *Code municipal du Québec*, que con un planteamiento muy

<sup>36</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, p.1057.

<sup>37</sup> Vid. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *op. cit.*, pp. 18-20.

<sup>38</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 1132-1135.

<sup>39</sup> Al respecto deben consultarse, respectivamente, la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* y *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*.

<sup>40</sup> Vid. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *op. cit.*, pp. 33-35.



ambicioso pretende refundir de forma metódica y en un solo texto las leyes de relevancia para el ámbito municipal de la provincia, pero realmente sólo tiene virtualidad en el medio rural<sup>41</sup>; la *Loi sur les cités et villes* viene a completar el texto anterior, dado que aquél no se aplica, como regla general, a las *municipalités locales* con estatuto de ciudad; igualmente deben tenerse en cuenta las *Chartes municipales*, leyes específicas para determinadas municipalidades que completan e incluso en ocasiones derogan para el caso concreto las disposiciones generales de las normas anteriores<sup>42</sup>. Dentro de las fuentes supletorias no podemos olvidarnos de las reglas no escritas del *common law de droit public*<sup>43</sup> y, como ya expusimos más arriba, del *Code civil*.

### III. LA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL CLÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN QUEBEC

La preocupación de las autoridades quebequeses por lograr una remodelación racional de la planta municipal se remonta a más de medio siglo. La idea de una reducción en el número de municipalidades se había planteado como una cuestión prioritaria ya desde los años sesenta. El excesivo número de municipalidades locales, y sobre todo el pequeño tamaño de la mayor parte de ellas, se presentaban como serios obstáculos de cara a conseguir un aumento de la calidad en la prestación de los servicios al tiempo que impedía transferir con garantía nuevas responsabilidades a las Administraciones locales dada sus limitadas capacidades de gestión<sup>44</sup>.

La reflexión había surgido ante la imposibilidad material de ciertas municipalidades, sobre todo en el medio rural, de ofrecer a su población servicios considerados como esenciales<sup>45</sup>. Se plantea entonces que la forma más eficaz de corregir estos defectos estructurales debe ir en la línea de poner en común los recursos de la región. Esto permitiría financiar las infraestructuras y los servicios básicos.

A fin de preparar el cambio, periódicamente fueron encargados diferentes estudios y propuestas a comisiones especializadas de expertos; unas veces con un ámbito general y en otras ocasiones circunscribiéndose a los problemas concretos de un determinado territorio.

<sup>41</sup> HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, p. 286.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 292.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 336.

<sup>44</sup> GÉLINAS, A., *L'intervention et le retrait de l'État: l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 363.

<sup>45</sup> Así por reiteración, el gobierno provincial tuvo en ocasiones que asumir responsabilidades de naturaleza estrictamente local, como la gendarmería o el mantenimiento de caminos forestales por ejemplo. *Ibidem*, p. 364.

En 1965, el informe de la *Commission Bélanger* ya había recomendado, por razones económicas y de saneamiento de gestión, proceder a una reagrupación organizada de determinadas municipalidades. Desde esta fecha y hasta el llamado Pacto 2000, pasando por la *Proposition de réforme des structures municipales* en 1971, la cuestión no dejó de estar en el candelero, siendo analizada desde todas las perspectivas: económico-financiera, social y práctica. Entre los informes específicos centrados en las grandes aglomeraciones urbanas deben mencionarse, respecto de Montreal el *Comité Hanningan*<sup>46</sup> en 1973, el *Rapport Johnson*<sup>47</sup> en 1991 y el *Rapport Pichette*<sup>48</sup> en 1993; así como el *Rapport Castonguay*<sup>49</sup> en 1976 y la *Commission d'étude sur la Ville de Québec*<sup>50</sup> de 1986, en relación con la capital de la provincia.

Las conclusiones de todos ellos eran *grosso modo* coincidentes pero con efectos prácticos muy mitigados. Las directrices a tomar parecían claras, pero ni siquiera los autores de tales informes eran capaces de llegar entre ellos a un acuerdo sobre las medidas concretas a adoptar. No es de extrañar pues que no se siguiesen de grandes reformas legislativas radicales.

Así, hasta finales de los años noventa las fronteras de las municipalidades locales apenas sufrieron cambios más allá de alguna anexión aislada, siempre en contextos urbanos<sup>51</sup>. Los sucesivos gobiernos provinciales se abstendían de forzar una reorganización de los territorios municipales seguramente por temor a posibles represalias de los votantes ante la fuerte vinculación local existente.

<sup>46</sup> Se identifican como defectos estructurales de la región los graves problemas fiscales; la fragmentación irracional del territorio, que no respondía a verdaderas fronteras reales; la desconfianza generada desde la periferia hacia el centro urbano; una distribución ambigua de competencias y una estructura administrativa demasiado compleja, que no favorecía la identificación de los ciudadanos con el aparato de gestión. Al respecto, *vid.* los datos aportados por el juez LAGACÉ en la sentencia de la *Cour Supérieure* del caso *Baie-D'Urfé c. Québec*, nota 29. Igualmente, debe decirse que los resultados finales de cada uno de esos grupos de expertos están disponibles través del editor oficial de la provincia.

<sup>47</sup> En este caso los trabajos se habían dirigido a buscar un plan de acción estratégica para el «gran» Montreal. La mayor dificultad era, según estos autores, la multiplicidad de intereses entre las distintas estructuras locales dentro de la región, muchas veces irreconciliables entre sí. *Idem.*

<sup>48</sup> Utilizando como referencia los cambios vividos en Montreal durante la década precedente y la experiencia comparada (en Canadá, pero también en el extranjero), el objetivo de este grupo de trabajo era encontrar recomendaciones para una mejora de la gestión en la región. El principal escollo se encontraba en una gobernanza ineficaz y costosa. *Idem.*

<sup>49</sup> Este informe constataba la existencia de graves deficiencias en materia de competencias compartidas y participación ciudadana así como la proliferación de reglamentaciones, muchas veces contradictorias entre sí. El problema de fondo era, de nuevo, la tremenda heterogeneidad dentro de la región de las distintas municipalidades locales, tanto en tamaño y población como en servicios y peso específico. Por eso se proponía ampliar los límites de la aglomeración urbana, consiguiendo así una unidad municipal fuerte. *Idem.*

<sup>50</sup> La Comisión identificó en el centro urbano problemas específicos como la disminución de la población y la descentralización de la actividad comercial. Para combatirlos era necesario una racionalización de las estructuras municipales de cara a optimizar la prestación de los servicios. *Idem.*

<sup>51</sup> *Vid.* GÉLINAS, *op. cit.*, p. 364.

La decisión se iba así dilatando en el tiempo pero seguía presente su necesidad dentro del escenario político.

En 1996 el Gobierno hace público su objetivo institucional de conseguir una consolidación municipal a través de un documento titulado *Le renforcement des institutions municipales: la consolidation des communautés locales: problématique et objectifs*<sup>52</sup>. La idea no era novedosa, como ya se ha visto; no obstante, parecía retomarse con nuevos bríos. Los objetivos fundamentales eran optimizar el desarrollo y la ordenación territorial, racionalizar la puesta en común de objetivos y costes, y un reparto equitativo de las cargas fiscales. En 1999, el *Rapport Bédard*, sobre cuestiones de fiscalidad municipal, volvería a insistir sobre la necesidad de proceder a una reagrupación que conllevara una reducción en el número de municipalidades locales, sobre todo en las regiones de las grandes urbes, donde el *statu quo* era ya sencillamente insostenible<sup>53</sup>.

El nudo gordiano de la cuestión radicaba en decidir cómo emprender una política de fusiones municipales forzosas dado que la tradición legislativa desde 1965 había buscado, por el contrario, el fomento de las fusiones voluntarias<sup>54</sup>. Así, la *Loi de la fusion volontaire des municipalités*, sancionada en abril de 1965, permitía que dos municipalidades contiguas se reagrupasen a través de la elaboración de un reglamento conjunto y la participación del ejecutivo provincial y del representante de la Corona en Quebec<sup>55</sup>. En 1971 esta legislación sería sustituida por la *Loi favorisant le regroupement des municipalités*, que preveía actuar sobre unidades de reagrupación específicas y la posibilidad de referéndum<sup>56</sup>. En la actualidad, las disposiciones relativas a las fusiones municipales en términos generales se recogen en la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, en concreto en sus artículos 82 a 125.

Allí se prevé que dos o más municipalidades contiguas soliciten —con el apoyo de la mayoría absoluta de sus respectivos consejos— al ejecutivo provincial que constituya una nueva municipalidad englobando el territorio de aquellas. Debe informarse de ello a la municipalidad regional del condado correspondiente y a una comisión de toponimia que se pronunciará sobre el nombre de la nueva villa. Toda persona interesada (que sea votante en alguna de las municipalidades afectadas) puede comunicar su oposición a la fusión ante el

<sup>52</sup> También disponible en publicación oficial del Gobierno de la provincia.

<sup>53</sup> VV.AA., *Pacte 2000. Rapport abrégé de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1999.

<sup>54</sup> Vid. LANGELIER, R.E., «Le cadre juridique applicable au processus de défusion des villes québécoises ayant fait récemment l'objet d'une fusion forcée», *Actualité juridique municipale*, núm. 5/2001, en especial pp. 118 a 120, donde se reflexiona sobre el importante cambio cualitativo que suponía que el legislador abandonase la dinámica «consensualista» tradicional para adoptar una perspectiva más «autoritaria» respecto a la reorganización local.

<sup>55</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 1153-1154.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 1154-1155.

gobierno provincial y será posible articular un referéndum, tanto en todos los territorios afectados como en una sola municipalidad concreta.

La reagrupación parte pues de la iniciativa de las municipalidades y se respeta siempre su voluntad; son consultadas de forma vinculante cuando deben introducirse modificaciones respecto de su propuesta de fusión. Ésta se aprueba definitivamente por Decreto. A su entrada en vigor las viejas municipalidades dejan de existir y son reemplazadas por la nueva, que las sucede en todos los derechos y obligaciones. La Ley contiene disposiciones específicas en materia de los efectos a conservar de los distintos reglamentos municipales en vigor; el curso de los procedimientos iniciados; la validez de los presupuestos ya adoptados; las nuevas normas para la recaudación de impuestos y tasas así como la distribución de los nuevos distritos electorales.

De todas formas, la existencia de una ley general sobre la fusión de municipalidades por su propia iniciativa nunca ha impedido al Parlamento de Quebec decretar por ley especial una reagrupación específica<sup>57</sup>. Hay de ello hasta nueve ejemplos<sup>58</sup> que se remontan a agosto de 1965 (recién adoptada, por tanto, la primera de las normas generales que hemos visto).

En otras palabras, aunque exista un mecanismo de reagrupación local voluntaria previsto por una ley general, ello no evita que las municipalidades puedan verse fusionadas sin su consentimiento<sup>59</sup>. Esto precisamente es lo que ocurriría a partir del año 2000, con la adopción de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (en adelante, Ley 170), que estudiaremos en el epígrafe siguiente.

#### **IV. PERÍODO 2000-2003. LAS REAGRUPACIONES FORZOSAS: EL LIBRO BLANCO Y LA LEY 170/2000**

Ante la situación descrita en el apartado anterior, el Gobierno provincial decide finalmente actuar aprovechando el cambio de milenio. Para resumir la situación, podría decirse que los principales problemas a abordar estaban causados por lo que podría llamarse «fragmentación urbana», motivada por el éxodo de la población y el traslado masivo de la industria hacia la periferia, movidos por el menor coste de los terrenos y los inmuebles en las zonas de los alrededores de los grandes núcleos de población. Esto había dado lugar a la apari-

<sup>57</sup> Un análisis de las razones que se habían argüido en el pasado para adoptar leyes especiales de organización territorial puede verse en LANGELIER, *op. cit.*, pp. 120-123. En general se observa que, al menos formalmente, las normas específicas suelen responder a necesidades específicas sobrevenidas o bien a un intento de solucionar ciertos problemas de aplicabilidad de la reglamentación general a determinados casos particulares.

<sup>58</sup> Los datos concretos son citados y analizados pormenorizadamente por el juez LAGACÉ en la sentencia de la *Cour Supérieure* del caso *Baie-D'Urfé c. Québec*, parágrafo 18.

<sup>59</sup> *Vid.* HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 1156.

ción de problemas de financiación y desigualdades fiscales, así como a una distribución espacial de las infraestructuras y los equipamientos que ya no era adecuada a las necesidades de la población.

En 1999, el Gobierno provincial presentó el enésimo programa de fomento de las fusiones municipales que incitaba a la reagrupación voluntaria con una subvención de 100 dólares por habitante. Apenas se lograrían con éxito la mitad de los objetivos propuestos *a priori*<sup>60</sup>.

La situación se juzga ya insostenible, y en abril de 2000 se hace público un intento definitivo de cambiar la orientación. Es el Libro blanco sobre la reorganización municipal, que recogía las nuevas orientaciones gubernamentales para el período que se iniciaba, con dos grandes pilares: la disminución del número de municipalidades locales y el refuerzo de las estructuras regionales<sup>61</sup>.

En el Libro blanco se denunciaba<sup>62</sup> el alto número de municipalidades existentes (más de 1300) y sobre todo la injustificada proporción de asentamientos poco poblados (el 85% de las municipalidades tenían menos de 5000 habitantes, representando en su conjunto sólo el 21% de la población total). Se aportaban además previsiones demográficas que apuntaban a un agravamiento de la situación en los tiempos venideros<sup>63</sup> y se ponía el acento en la necesidad de desarrollar las grandes aglomeraciones urbanas, no sólo por estos movimientos de población, sino también como elemento esencial para el desarrollo económico a nivel internacional<sup>64</sup>. Se asume también que, pese a sus bondades inherentes, el sistema de colaboración intermunicipal voluntario es limitado y ha fracasado<sup>65</sup>.

La conclusión fue doble, respondiendo también a las dos grandes ideas de las que se partía: crear Comunidades Metropolitanas en sustitución de las viejas Comunidades Urbanas para modernizar la gestión de los grandes núcleos de población, y al mismo tiempo fomentar la reagrupación de municipalidades también dentro de esas aglomeraciones urbanas, por el mismo principio de racionalidad<sup>66</sup>.

En tal contexto, y acogiendo todas las directrices del Libro blanco, sería aprobada, el 20 de diciembre de 2000, la Ley 170. Con ella se procede a una reorganización de los límites territoriales de las municipalidades locales (en

<sup>60</sup> Vid. GÉLINAS, *op. cit.*, p. 366.

<sup>61</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 1101 y ss.

<sup>62</sup> Vid. VV.AA., *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Gouvernement du Québec, Québec, 2000, p. 13.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 27 y ss.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 103 y ss.

particular, se fusionan un gran número de municipalidades, de cara a crear cinco nuevas grandes ciudades: Quebec, Montreal, Longueuil, Hull-Gatineau y Levis), y a instituir a nivel regional las llamadas Comunidades Metropolitanas de Quebec y Montreal<sup>67</sup>, como estructura más eficiente y moderna que las obsoletas Comunidades Urbanas.

En las remodeladas grandes ciudades, de límites territoriales ampliados, aparece una nueva estructura organizativa: los *arrondissements*, de clara inspiración francesa<sup>68</sup>. Con esa fórmula, las viejas municipalidades obligadas a fusionarse en la nueva ciudad conservarían cierta identidad, su nombre, un determinado número de potestades y, en su caso<sup>69</sup>, el estatuto bilingüe que les hubiese sido reconocido por la *Charte de la Langue française*<sup>70</sup>. Estos *arrondissements* fueron vistos desde algunos sectores como un intento de atenuar los efectos de la fusión forzosa; no en vano reemplazaban a las municipalidades que iban a desaparecer, calcando sus antiguas fronteras dentro de la nueva gran ciudad<sup>71</sup>. A su vez, los *arrondissements* se pueden subdividir en *quartiers*<sup>72</sup> y se preveía que, hasta la creación forma de las nuevas ciudades, en enero de 2002, unos comités de transición se encargasen de preparar el cambio y de facilitar a los ciudadanos toda la información de cara a la transición de una municipalidad a otra<sup>73</sup>.

No obstante, aunque es cierto que cada *arrondissement* de las nuevas ciudades suele conservar el nombre y coincidir en extensión con la antigua municipalidad local en la que tiene origen, lo cierto es que la continuidad es sólo ficticia. Salvo en la ciudad de Montreal, los *conseils d'arrondissement* tienen muy pocas funciones propias, carecen de personalidad jurídica diferenciada, así como de poderes judiciales o cuasi-judiciales y ni siquiera tienen imputabilidad contenciosa. Los *arrondissements* sustituyen, en el seno de las nuevas grandes ciudades, a las antiguas municipalidades locales que fueron fusionadas para

<sup>67</sup> En puridad la Ley 170 crea sólo la Comunidad Metropolitana de Quebec, porque la de Montreal estaba ya en funcionamiento, fruto de un ensayo de reforma un poco anterior. No obstante, la Ley trata de ambas, instituyendo *ex novo* la Comunidad Metropolitana de Quebec e introduciendo un gran número de modificaciones en el funcionamiento de la de Montreal.

<sup>68</sup> Sobre el análisis de la división en *arrondissements* de las ciudades francesas de Paris, Lyon y Marsella y la incidencia que tales estructuras ocasionaría en Quebec pueden consultarse las reflexiones de LANGELIER, R.E., «Les structures municipales en France et les arrondissements», *Actualité juridique municipale*, núm. 4/2002, en especial, pp. 110 y ss.

<sup>69</sup> Algo sobre todo relevante para las municipalidades anglófonas del oeste de Montreal. Al respecto, *vid.* GÉLINAS, *op. cit.*, p. 371.

<sup>70</sup> En relación con el ámbito de actuación de los *arrondissements* de las nuevas grandes ciudades creadas por fusión forzosa en virtud de la Ley 170, *vid.* HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, p. 1056.

<sup>71</sup> GÉLINAS, *op. cit.*, p. 370.

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Vid.* L'HEUREUX, J., «La période de transition depuis la sanction du projet de Loi n.º 170 jusqu'à la constitution des nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Hull-Gatineau et de Lévis», *Droit de cité*, vol. 8, núm. 1, 2001, pp. 1-6.

crearlas, pero la sucesión supone un cambio de estatuto fundamental<sup>74</sup>. Podría decirse que las viejas municipalidades, con la fusión, pierden definitivamente su carácter de estructura organizativa local para transformarse en una mera división territorial dentro del nuevo ente local<sup>75</sup>.

## V. LA REACCIÓN ANTE LOS TRIBUNALES

Fruto de la Ley 170 del año 2000, 213 municipalidades locales serían forzadas a reagruparse, para crear en su lugar 42 nuevas. Con ello se había dado un gran paso en la consecución del objetivo tantas veces ya planteado de reducir el número total de municipalidades locales de la provincia<sup>76</sup>. Se terminaba así con multitud de las situaciones problemáticas a las que había llevado el desarrollo urbano de los últimos tiempos; casos por ejemplo en los que los aeropuertos o centros comerciales que daban servicio a una gran ciudad estaban radicados en territorios de las pequeñas municipalidades vecinas y por lo tanto fuera de su control de ordenación. En una provincia geográficamente presidida por el gran río San Lorenzo, el control de los puentes, los puertos y los transbordadores en manos de la sola municipalidad en cuyo terreno físico se encontraban había dado lugar a auténticas aberraciones, imposibilitando muchas veces una planificación coherente de los servicios, por la simple razón de que las infraestructuras estaban situadas en municipalidades distintas. No obstante, a pesar de todas estas ventajas innegables, lo cierto es que la población presenta un importante vínculo de identificación personal con la ciudad en la que reside, y así, la Ley generaría casi inmediatamente un fuerte movimiento de rechazo, sobre todo por parte de los alcaldes de las municipalidades de la periferia obligadas a fusionarse ahora con el centro urbano<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, pp. 1057-1063.

<sup>75</sup> En todo caso, lo cierto es que los *arrondissements* tuvieron cuantitativamente bastante éxito dado que, a pesar de todos los avatares posteriores, se mantienen todavía hoy en gran medida. Así, en 2007, existen estas divisiones hasta en ocho ciudades: Montreal (19), Quebec (8), Longueuil (3), Levis (3), Saguenay (3), Sherbrooke (6), Métis-sur-Mer (1) y Grenville-sur-la-Rouge (2). Son datos extraídos del Decreto 1193/2006 de 18 de diciembre de 2006, sobre la población de las municipalidades locales para 2007, tal y como aparecen reflejados en el número correspondiente a los meses de enero y febrero de 2007 de *Actualité Juridique Municipale*, en concreto, p. 31. También se encuentra disponible en su versión electrónica a través de la dirección de Internet [http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/decret\\_population.xls](http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/decret_population.xls). La conclusión que cabe extraer es que los *arrondissements* se crean fundamentalmente por razones de gestión en las grandes ciudades (seis de las nueve poblaciones que hoy día superan los 100.000 habitantes en Quebec presentan esta división territorial), aunque también existen ejemplos de poblaciones pequeñas en las que existen fundamentalmente por razones lingüísticas (es el caso del *arrondissement* MacNider, mayoritariamente anglófono, en la pequeña población de menos de 700 habitantes de Métis-sur-Mer, que viene a recordar que el origen de la actual ciudad procede de la agrupación forzosa en 2002 de dos municipalidades aún más pequeñas, una anglófona y la otra francófona).

<sup>76</sup> Con los movimientos generados a raíz de la Ley 170 se pasaría de 1328 municipalidades locales a tan sólo 1110. Datos extraídos del informe del MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS: *L'Organisation municipale du Québec*, Québec, 2006, p. 11.

<sup>77</sup> En relación con la «guerra política» del momento puede verse GÉLINAS, *op. cit.*, p. 367.



Varias municipalidades afectadas por la fusión forzosa deciden entonces presentar unidas un recurso ante la *Cour Supérieure* de Montreal, solicitando que se declarase la inconstitucionalidad, nulidad o inaplicabilidad de la Ley 170. Invocaban para ello su contexto histórico, político, social, cultural y también lingüístico. Además de un cierto debate sobre la oportunidad política de la Ley, el recurso sirvió para analizar toda una serie de argumentos de naturaleza variada; desde la incidencia de la fusión municipal forzosa sobre derechos de la persona tales como el estado civil o la libertad de circulación, hasta discusiones más propias de técnica jurídica, como la extensión de los poderes delegados o la dinámica del dominio público.

En la sentencia del caso *Baie d'Urfé v. Québec*, del 28 de junio de 2001, el juez LAGACÉ comienza por recordar que la reforma de la organización territorial municipal es una competencia constitucional del Parlamento provincial de Quebec, disponiendo éste de plena libertad a la hora de la configuración del mapa local y regional y no estando por tanto obligado a crear ni a mantener las instituciones municipales invariables (parágrafos 89-99).

Por otro lado, el artículo 1 del anexo I de la Ley 170 había establecido que Montreal era una ciudad francófona, algo que entendían los recurrentes que marginaba los derechos de la comunidad anglófona de esos territorios. Frente a tal argumento, el juez recuerda que cada Administración puede legislar sobre la regulación lingüística dentro de su propio ámbito de competencias; esto supone que la provincia tiene pues plena libertad para regular la lengua de una Administración municipal, aunque es cierto que siempre se deben respetar las garantías superiores de la Constitución y la Carta canadiense de Derechos y libertades. Con todo, declarar que Montreal es una ciudad francófona no modifica en sí la realidad demográfica de la población. La Ley 170 no es contraria al principio estructural de protección de las minorías porque si antes de ella se ofrecían los servicios en inglés, no hay razón para presumir que después dejará de ser así. No hay amenaza real para la comunidad anglófona de Montreal, conforme a lo dispuesto por el juez LAGACÉ en los parágrafos 106 a 233 del pronunciamiento de la *Cour Supérieure*.

Las municipalidades recurrentes atacaban también la validez de la Ley 170 por ser discriminatoria, ya que creaba una distinción entre los habitantes de las municipalidades objeto de fusión forzosa y los de aquellas que no estaban obligadas a desaparecer para incluirse en otra más grande<sup>78</sup>. El juez se pronuncia al respecto recordando que una distinción fundada en el lugar de residencia del individuo no está incluida entre las características personales enumeradas en la Carta canadiense ni en la quebequense como elementos del estado civil de la persona. Por lo tanto no hay ninguna vulneración del derecho de igualdad dado

<sup>78</sup> El argumento aquí ya no era la distinción en función de la lengua que se hablase, sino en razón del territorio donde se habitase.

que además, la Ley no comporta una aplicación que deje entrever que los residentes en una municipalidad concreta sean menos dignos que el resto de la población (parágrafos 100 y 101).

El juez rechaza también que hubiese aspectos de la Ley 170 que resultasen contrarios a la libertad de prensa (parágrafos 234 a 239); de asociación (240 a 243) o de circulación y establecimiento (244 a 247). Especialmente interesante resulta la argumentación respecto a la posible violación de la libertad de expresión al no proceder el legislador a un referéndum antes de ordenar la fusión forzosa de municipalidades. La conclusión es que no hay tal vulneración; el referéndum constituye solamente una medida legislativa suplementaria en abstracto, y no hay obligación de someter una Ley de reestructuración municipal a consulta pública<sup>79</sup>. El juez recuerda que sobre el tema de la conveniencia de fusionar municipalidades locales se han vertido ya ríos de tinta y que muchas comisiones de estudio se han ocupado ya de la cuestión; los representantes locales tuvieron así multitud de ocasiones en las que hacerse oír, y por lo tanto se han respetado más que suficientemente las exigencias del principio democrático (parágrafos 276 a 285). A nuestro parecer el discurso es, cuanto menos, superficial. Se evita, quizás conscientemente, considerar que el mecanismo general previsto en la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* sí contenía la garantía del referéndum y de esta manera, no se entra en el debate sobre el respeto a eventuales derechos consolidados que las leyes especiales posteriores tuviesen que respetar.

Con la fusión de municipalidades se afecta también a la planta de las instancias contenciosas locales, lo cual se veía por los demandantes como una posible violación de la independencia judicial. El juez analiza la relación entre la independencia de la justicia y el poder del legislador para abolir los tribunales administrativos locales en los parágrafos 286 a 303 para concluir, de nuevo, que no existe tal vulneración. Y es que, según las disposiciones de la Ley 170, los jueces de las cortes municipales de Quebec y Montreal mantendrán su estatuto de juez municipal en la nueva municipalidad o, de no ser posible, tendrán prioridad para futuras vacantes. Con ello se elimina la inseguridad en el empleo que podría haberse suscitado durante el período de transición de una municipalidad a otra. Se recuerda asimismo que las provincias disponen constitucionalmente de plenos poderes para la organización de la administración de la justicia a nivel de los tribunales inferiores.

La última de las argumentaciones a la que nos referiremos de forma detallada es la que tiene que ver con el posible carácter expropiatorio de la Ley 170. Alguna municipalidad especialmente rica en patrimonio inmobiliario conside-

---

<sup>79</sup> La tesis de fondo nos es familiar. En nuestro Derecho podemos verla aplicada, entre otras, en SSTS de 7 junio y 8 de julio de 2005 (RJ 4328 y 6902, respectivamente). En España el referéndum es potestativo, conforme las indicaciones de la Carta Europea de la Autonomía Local, pero no es un trámite obligatorio según lo dispuesto en la vigente Ley de Bases del Régimen Local. En la doctrina puede verse ESCUÍN PALOP, C., «La alteración de términos municipales» en VV.AA. (MUÑOZ MACHADO, S., dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pp. 1275 y 1276.

raba que con la fusión se privaba, sin compensación suficiente, a los ciudadanos de una municipalidad obligada a desaparecer como tal de un patrimonio que les correspondía. En los párrafos 304 a 317 el juez analiza la cuestión. Señala que los residentes de una ciudad no pueden considerarse como propietarios del dominio público de la misma, por lo tanto tampoco pueden verse en puridad privados de él. Además, los bienes públicos van a conservar su misma vocación dentro de la nueva ciudad de fronteras ampliadas. No se puede hablar de expropiación de los bienes municipales puesto que la ley prevé simplemente que se transferirán a la nueva ciudad creada por fusión forzosa.

Algunas municipalidades recurrentes se retirarían del debate tras este pronunciamiento de la *Cour Supérieure*. Otras, la mayor parte de ellas con una población anglófona considerable, decidirían presentar apelación ante la *Cour d'appel*, que se pronunciaría sobre el fondo el 16 de octubre de 2001, en la sentencia del caso *Ville de Westmount c. Procureur Général du Québec* de los jueces GENDREAU, BAUDOIN y FORGET. La cuestión de fondo seguía siendo la misma, pero los apelantes abandonarían muchos de los argumentos que habían utilizado en primera instancia.

En la apelación, las peticiones de las villas contrarias a la fusión forzosa se pueden organizar en torno a tres grandes puntos: la vulneración de derechos de las comunidades anglófonas minoritarias; la violación del derecho a la vida privada de los ciudadanos puesto que algo como la elección del lugar de residencia, profundamente marcado por consideraciones de tipo personal, va a verse afectado si la municipalidad escogida es unilateralmente abolida; por último, se argumenta también que no hay respeto por la libertad de expresión, ya que se obliga a los funcionarios locales y a los miembros del consejo municipal a colaborar con los respectivos comités de transición para preparar la fusión aunque políticamente estén en contra de ella.

La resolución del caso *Ville de Westmount c. Procureur Général du Québec* es un perfecto ejemplo del protagonismo transversal que las cuestiones lingüísticas y el debate federalista tienen en el derecho quebequense, como ya dijimos al comenzar nuestra exposición. El grueso del pronunciamiento se dedica a discutir sobre si las municipalidades en sí mismas pueden considerarse o no titulares de derechos lingüísticos constitucionalmente protegidos. Quizás esto no sería chocante por sí solo, pero sin duda sí lo es el hecho de que, pese a tratarse de una cuestión local y no federal, tanto los apelantes como la propia Corte de apelación acudan continua y reiteradamente al *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>80</sup> para buscar sostén a sus argumentos.

Este pronunciamiento de la *Cour suprême du Canada* data ya de 1998, pero sigue siendo de vital importancia en la realidad jurídica actual de Québec. Indu-

<sup>80</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. Disponible en versión electrónica a través de <http://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>.

dablemente su máximo interés se halla en el tratamiento constitucional que merece la pretensión separatista de la provincia; no obstante, la Corte suprema también aprovechó la ocasión para sentar bases importantísimas del sistema de fuentes federal, como la existencia de principios estructurales no escritos<sup>81</sup> que sirven para colmar los vacíos jurídicos del texto constitucional. Es a tales principios a los que los apelantes se aferran en su ataque a las fusiones forzosas de la Ley 170.

En un profuso análisis, la Corte de apelación recuerda que la teoría sobre tales principios no escritos fue elaborada por la Corte suprema en un contexto muy determinado: el marco de una eventual secesión de una provincia de la federación canadiense (parágrafos 79 a 91). No tiene sentido interpretarlos en el presente caso de forma tal que pudiesen llegar a conferir a una minoría lingüística el derecho a mantener unas estructuras municipales concretas de forma consolidada, porque ello sería como concederles un derecho de veto sobre una competencia que es exclusiva, conforme a las disposiciones literales del propio texto constitucional, del Parlamento provincial (parágrafos 94, 103 y 111). Y no puede entenderse que haya un vacío legislativo en este punto que deba colmarse acudiendo a los principios no escritos puesto que, cuando el constituyente quiso que existiesen limitaciones o matices en las competencias provinciales, así lo dispuso expresamente (parágrafos 120 y siguientes).

La Corte de apelación vuelve a recordar de este modo que las municipalidades son meras creaciones del legislativo provincial. Se señala asimismo que cuando determinadas municipalidades locales se erigen en defensoras de los derechos de las comunidades anglófonas y reaccionan contra la teórica privación unilateral de poder político que sufren éstas, en realidad lo que están haciendo es reivindicar un derecho inexistente a conservar un determinado «peso político» (parágrafos 172 a 175).

También se considera que no ha lugar a considerar que se estén introduciendo discriminaciones personales ante meras diferenciaciones que atienden al lugar de residencia<sup>82</sup> (parágrafos 176 a 181). En relación con este último punto, se matiza que, desde luego, si hubiese una privación del derecho a elegir libremente el lugar de residencia, la Ley no podría considerarse constitucional. Pero la Ley 170, se afirma en la sentencia, no afecta a la elección, ni impone la obligación de residir en un territorio determinado. Lo que los apelantes parecen sostener es que debe existir un derecho a elegir no sólo el lugar físico de residencia, sino también la estructura política que aquél debe tener, y eso carece de toda base jurídica<sup>83</sup> (parágrafos 182 a 187).

<sup>81</sup> Federalismo, democracia, primacía del derecho y respeto por las minorías, entre otros.

<sup>82</sup> La Corte de apelación es contraria a entender que el lugar de residencia pueda considerarse equivalente a fenómenos como el nacimiento, la muerte, el matrimonio o las relaciones familiares que son en puridad los componentes del Estado civil de las personas.

<sup>83</sup> De nuevo el debate suscita ecos familiares. Por ejemplo en STS de 20 de octubre de 2005 (RJ 8272), nuestro Alto Tribunal consideraba un argumento similar. Se trataba de ver si el derecho a la libertad de resi-

Un argumento parecido es el que se utiliza en relación con el derecho de expresión de los representantes locales. Que la Ley les obligue a colaborar para facilitar la transición de una municipalidad local determinada a otra más extensa creada por fusión de varias no es óbice para que puedan mantener una opinión —interna o externa— contraria al proceso (parágrafos 188 a 194).

En la apelación participarían, junto a las municipalidades recurrentes, dos sujetos más a título de intervinientes: la *Commissaire aux langues officielles* y la *Conférence des juges municipaux*.

La intervención de la primera es, de nuevo, una prueba más de la importancia de la cuestión lingüística en la sociedad de Quebec. En realidad esta *Commissaire* no centraba sus ataques en la Ley 170, sino en la 171 que se había adoptado conjuntamente con la primera<sup>84</sup>. Aún así, la *Commissaire aux langues officielles* solicita intervenir en la apelación contra la ley 170 en defensa, de nuevo, de los derechos de la comunidad anglófona minoritaria; su petición fue escuchada por la Corte de apelación a pesar de que ésta misma explicita en el cuerpo de su resolución que tenía serias dudas sobre la pertinencia de la misma dado que en el fondo se trataba de una cuestión de organización local y no de derechos lingüísticos<sup>85</sup>. Otro ejemplo más del increíble peso que el debate lingüístico tiene en todos los contextos jurídicos de Quebec.

No obstante, aunque la Corte aceptase tratar las peticiones de la *Commissaire*, acaba negándolas todas. Como ya hemos visto anteriormente, conforme al modelo de la Ley 170, cuando una municipalidad bilingüe desaparezca por fusión forzosa, pasará a ser un *arrondissement* bilingüe dentro de la nueva «criatura». Esto es suficiente, según el criterio de la Corte de apelación, para entender que se respetan los derechos de las minorías angloparlantes (parágrafos 211 a 214). Se rechaza también la queja de que la fusión de una municipalidad de sustrato anglófono con varias francófonas dificulta la obtención de estatuto bilingüe en el futuro, porque será relativamente más difí-

---

dencia podía implicar de alguna manera el derecho de una colectividad de vecinos a conseguir una determinada configuración organizativa local. También en España tal posibilidad se niega, sobre la base de que la libertad de residencia es un derecho de titularidad individual que no puede amparar tales pretensiones colectivas, que deben supeditarse al régimen jurídico general en materia de alteración de términos municipales.

<sup>84</sup> La Ley 171 suponía una modificación a la *Charte de la langue française*, de ahí el interés de la *Commissaire* por intervenir en la apelación. Conforme a esta reforma, para obtener el estatuto de ciudad bilingüe sería necesario que al menos la mitad de los residentes de la municipalidad tuviesen como lengua madre el inglés. Ni que decir tiene, a estas alturas de la exposición, que esto era interpretado como una reducción de los derechos de las minorías anglófonas, que además con la fusión tendrían más difícil lograr el estatuto bilingüe.

<sup>85</sup> La Corte muestra serias dudas sobre la legitimación para intervenir de la *Commissaire aux langues officielles* dado que sus argumentos escapan con mucho del ámbito que les ocupa en el caso *Westmount c. Québec*. Y es que no se trataba de una cuestión federal, que es donde resulta de aplicación la *Loi sur les langues officielles* que daba cobertura a la actuación de la *Commissaire*, sino de una cuestión, huelga volver a recordar por qué, exclusivamente provincial (parágrafos 206 a 210).

cil para la comunidad lingüística minoritaria conseguir peso específico suficiente. La Corte afirma a este respecto que tales temores son meras elucubraciones en la medida que el devenir de las poblaciones es siempre incierto, con factores determinantes que escapan a toda previsión como los flujos migratorios (parágrafos 215 y ss.). Un razonamiento, a nuestro juicio, endeble que parece estar sencillamente tratando de evitar afrontar un claro problema real.

El segundo interviniente, la *Conférence des juges municipaux*, comparece en defensa de sus propios intereses. Se retoma así el argumento, ya debatido en primera instancia, de que la incertidumbre generada en el período de transición respecto al futuro en el cargo de los jueces locales pudiese generar desconfianza en relación con la imparcialidad de la justicia. La Corte de apelación niega que tal cosa pueda llegar a ocurrir porque la Ley 170 no puede verse, de ninguna manera, como una amenaza de destitución de jueces (parágrafos 219 y ss.). Se reconoce que, en efecto, por puras razones matemáticas presididas por la búsqueda de la eficacia, no todos los jueces podrán seguir en el cargo; sin embargo, la articulación de sistemas de reserva y en todo caso el mantenimiento del estatus de juez aún sin destino, debe ser suficiente para eliminar toda incertidumbre o sospecha (parágrafos 245 y 246).

Hemos realizado hasta aquí una exposición descriptiva, que quizás pueda parecer demasiado profusa, de los intentos de conseguir una revisión jurisdiccional del mecanismo de la fusión forzosa. Tanto en primera instancia como en apelación, los tribunales mostrarían contundentemente, si bien a nuestro parecer con argumentos que en ocasiones rozaban lo superficial, su respaldo a la validez de la Ley 170.

Con todo, ciertas municipalidades no se dieron por vencidas y decidieron presentar, en un último intento, recurso ante la Corte suprema de Canadá. En la línea de las experiencias vividas hasta el momento, el recurso no sería siquiera admitido a trámite<sup>86</sup>.

Es evidente que la contestación popular a las fusiones forzosas en vía judicial no había conseguido ningún éxito. Quedaba aún por jugarse, empero, la baza de la movilización política<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> *Requêtes pour autorisation de pourvoir à la Cour suprême rejetées*. La denegación es de fecha 7 de diciembre de 2001.

<sup>87</sup> No en vano hasta entonces todo gobierno que había intentado llevar a cabo una reforma profunda de la esfera local había sufrido un duro correctivo en la siguiente convocatoria electoral. Al respecto puede consultarse el análisis histórico de Ojeda García, R., «Las políticas de reorganización municipal y supranacional en Quebec», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 28-29, 2004, en especial pp. 141 a 143.

## VI. PERÍODO 2003-2005. LAS RECONSTITUCIONES: LA LEY 9/2003

Como los sucesivos e incansables intentos de conseguir la anulación judicial de la Ley 170 que acabamos de analizar dejan claramente patentes, las fusiones forzosas acordadas conforme a ella contaban con la fuerte oposición de determinados sectores dentro de las municipalidades afectadas. No es de extrañar pues que suscitaran un apasionado debate social, que no podía ser ignorado por las fuerzas políticas.

Con ocasión de su 28.º congreso, el Partido liberal de Québec adoptaría una resolución en la que se manifestaba contrario al mecanismo de las fusiones forzosas. Declaraba que, en su opinión, los ciudadanos debían ser consultados antes de un proceso similar y prometió, con miras a las futuras elecciones en la provincia, que concedería retroactivamente tal derecho a los afectados por la Ley 170 si resultaba vencedor en marzo de 2003.

Tras el cambio de gobierno, se empezaría a trabajar rápidamente de cara a cumplir la promesa y permitir un desmembramiento de las ciudades que habían sido creadas por fusión no voluntaria, en caso de que ése fuese el deseo de sus habitantes. El 17 de junio de 2003 se presentaría así el primer proyecto de Ley de la legislatura: la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, que sería finalmente adoptada el 18 de diciembre de 2003 como la Ley número 9.

El objetivo de esta Ley 9 es permitir a los ciudadanos de cada una de las municipalidades que fueron obligadas a reagruparse forzosamente pronunciarse para elegir entre el mantenimiento de las nuevas ciudades tal como quedaron configuradas por la fusión forzosa o la reconstitución de las antiguas<sup>88</sup>. La Ley se encarga específicamente de regular cómo se procedería a tal consulta.

En primer lugar se debe tener en cuenta que la decisión sería tomada por los ciudadanos de las antiguas municipalidades suprimidas tras la Ley 170 y que por lo tanto, en aquel momento eran sectores (*arrondissements* en la mayor parte de los casos, como ya hemos visto) dentro de las nuevas grandes ciudades. El primer paso consistía en abrir un registro voluntario para solicitar un referéndum sobre la cuestión. Si al menos el 10% de las personas con derecho a voto en cada sector lo solicitaban se fijaría una fecha para la consulta pública.

Llegado el momento del referéndum, para que un sector de la nueva ciudad pudiese segregarse y reconstituirse en municipalidad sería necesario alcanzar una doble condición: un número de respuestas favorables superiores a las nega-

<sup>88</sup> Para referirse a este fenómeno la doctrina quebequense utiliza el término *défusion*, seguramente porque de forma intuitiva hace pensar en un «deshacer la fusión».



tivas, y que representen al menos el 35% del número de personas inscritas en la lista refendaria del sector.

En la práctica, las consultas tuvieron lugar en junio de 2004. De las 213 municipalidades originarias que habían sido obligadas a fusionarse, vencería la opción de la segregación en 31 de ellas<sup>89</sup>; la mayoría eran sectores de la nueva gran ciudad de Montreal<sup>90</sup>. En esos casos, y de cara a preparar la reconstitución de las antiguas municipalidades, se abriría un nuevo período de transición; en todas aquellas ciudades donde al menos un sector había elegido segregarse para recuperar su estatus de municipalidad sería necesario crear otra vez un comité de transición para facilitar el proceso. Es obvio cómo para el funcionamiento cotidiano de la Administración local todos estos trámites resultan perturbadores. El proceso culminaría finalmente el 1 de enero de 2006<sup>91</sup>.

Conforme a lo que hemos visto hasta ahora, el objetivo claro de la Ley 9 era tratar de borrar los posibles efectos negativos que habían tenido las fusiones forzosas. La articulación del mecanismo concreto era técnicamente delicada, pero cualquier otra opción también lo hubiese sido porque la complejidad venía exigida por las circunstancias<sup>92</sup>.

Con todo, si simplemente se hubiese tratado de «deshacer la fusión forzosa» las dificultades se habrían reducido al inconveniente temporal de una nueva burocracia ligada al enésimo comité de transición, a las disputas sobre la dinámica de los referendos o al debate sobre la sufragación de los gastos derivados del escrutinio. En términos generales, aquello que el legislador ha podido hacer, puede igualmente deshacerlo<sup>93</sup>. La cuestión es que con la Ley 9 realmente no se perseguía una vuelta perfecta al momento anterior a la Ley 170.

En el referéndum sobre la reorganización local, la pregunta que se hacía a los ciudadanos era si querían que volviera a constituirse la antigua municipalidad local que había desaparecido para englobarse en la nueva ciudad creada por

<sup>89</sup> Con la fusión forzosa habían nacido 42 nuevas municipalidades locales; de ellas sólo en 11 habría un desmembramiento parcial, por sectores que optaron por la *défusion*. Vid. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *op. cit.*, p. 11.

<sup>90</sup> El listado completo puede consultarse a través del portal oficial del gobierno de Quebec en Internet: [http://www.mamr.gouv.qc.ca/organisation/orga\\_reor\\_muni.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/organisation/orga_reor_muni.asp).

<sup>91</sup> Con los movimientos generados a raíz de la Ley 9 se pasaría de las 1110 municipalidades locales que había dejado la Ley 170 a 1139; en todo caso son más de 200 menos de las que existían antes de empezar todo este proceso. Datos extraídos del informe del *Ministère des Affaires municipales et Régions: L'Organisation municipale du Québec*, Québec, 2006, p. 11.

<sup>92</sup> En 2001, dentro de su estudio «Le cadre juridique applicable au processus de défusion des villes québécoises ayant fait récemment l'objet d'une fusion forcée». LANGELIER había analizado en abstracto los parámetros que cualquier ley (general o especial) que pretendiese corregir los excesos de la Ley 170 tendría que cumplir. Ciertamente los aspectos a tener en cuenta eran numerosos. Al respecto, *vid.* LANGELIER, «Le cadre juridique... *op. cit.*, pp. 124 y 125.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 126.

fusión forzosa y que, en el mejor de los casos, había sido sucedida por un *arrondissement* dentro de ésta, manteniendo el nombre y los límites territoriales de aquélla. En caso afirmativo el mecanismo de la *défusion* permitía a las municipalidades locales originarias recobrar su personalidad jurídica; no en vano como *arrondissements* carecían de ella, como ya ha quedado expuesto *ut supra*. No obstante, si bien se recuperaba el estatuto de municipalidad local, la vuelta a la situación primigenia no sería perfecta. Así puede decirse que la *défusion* no es total. La Ley 9 entiende que por razones de eficacia y de equidad hay determinadas competencias que no deben quedar en sus manos, sino que conviene que sean gestionadas desde un nivel superior.

Así, con la reconstitución de municipalidades locales en el seno de lo que había sido una nueva gran ciudad creada por fusión forzosa aparece una nueva instancia municipal: la *agglomeration* a la que se encargan una serie de competencias de interés colectivo<sup>94</sup>. En resumen pues, aunque la Ley 9 permite que una municipalidad que como tal había desaparecido al ser obligada a fusionarse con otras para formar una nueva gran ciudad recupere su estatuto y su personalidad jurídica, seguirá vinculada a esa ciudad en el seno del *Conseil d'agglomeration*, donde además los votos se distribuyen en función del peso demográfico de las municipalidades de la aglomeración urbana; dicho esto, en la práctica, son las grandes ciudades las que controlan la *agglomeration*<sup>95</sup>. La municipalidad reconstituida tendrá personalidad jurídica, pero se encargará únicamente de los servicios de proximidad, puesto que la lista de los servicios considerados de interés colectivo para toda la *agglomeration* es bastante amplia<sup>96</sup>.

Es evidente que, tras la Ley 9, el cuadro organizativo local en Quebec es ciertamente confuso, con distintas municipalidades locales (algunas divididas en *arrondissements*) vinculadas entre sí a través de una *agglomeration*<sup>97</sup>.

En resumen existen municipalidades que fueron obligadas a desaparecer como tales y fusionarse con otras para crear nuevas grandes ciudades, aunque

<sup>94</sup> Vid. HÉTU y DUPLESSIS, *op. cit.*, p. 214.

<sup>95</sup> Para corregir de alguna manera esta situación, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* de 2004 concedería a las municipalidades reconstituidas un derecho de oposición frente al Consejo de la aglomeración. Parece un esfuerzo por respetar su autonomía aun a costa de entelecer la gestión pública, tan necesitada de agilidad. Al respecto *vid.* OJEDA GARCÍA, *op. cit.*, p. 149.

<sup>96</sup> Sin ánimo exhaustivo pueden citarse como competencias de la *agglomeration* importantes elementos de la seguridad pública como la policía local, protección civil y los servicios antiincendios; el transporte colectivo; las vías de circulación consideradas «arteriales»; la gestión de los residuos o el saneamiento de las aguas. Como competencias de la municipalidad reconstituida cabe señalar el mantenimiento de las calzadas locales y el alcantarillado, la gestión de las actividades lúdicas o la concesión de licencias.

<sup>97</sup> En el momento presente existen en Quebec 11 aglomeraciones. Así por ejemplo la aglomeración de Montreal está compuesta por la municipalidad de la ciudad de Montreal, con los 19 *arrondissements* que aún conserva dentro de ella —originariamente, tras la Ley 170, habían sido 27—, y por las 15 municipalidades reconstituidas que decidieron segregarse de ella. La aglomeración de Quebec está formada por la ciudad de Quebec, con 8 *arrondissements*, y 2 municipalidades reconstituidas más. Los datos completos pueden consultarse en el portal electrónico del *Ministère des Affaires Municipales de Québec*.

en muchos casos daba la apariencia de ser absorbidas por la que tenía más población. Algunas de esas municipalidades (pero no todas<sup>98</sup>) fueron sustituidas formalmente por *arrondissements* dentro de la nueva criatura. Parte de aquellas municipalidades han resultado estar conformes con su nuevo estatuto, pero otras han optado por reconstituirse, a través del proceso de *défusion*. En tales casos han recuperado su condición inicial de municipalidad local, pero siguen vinculadas con el resto de la nueva gran ciudad en el seno de la *agglomeration*. Se admite «deshacer» la fusión forzosa, pero no se permite el desmembramiento total de la gran ciudad que se creó gracias a ella.

¿Por qué se concibió la Ley 9 con tales perfiles? A nuestro parecer la respuesta tiene necesariamente que tener en cuenta la tensión existente entre el deseo de cumplir una promesa electoral y la consciencia de que, efectivamente, la Ley 170 había respondido a un principio de racionalidad claro, atendiendo a una necesidad patente de reducir el número de municipalidades locales. Quizás había sido fácil criticar la vía forzosa que se había empleado, pero también es cierto que los procesos voluntarios ya se habían demostrado claramente insuficientes en el pasado.

*A priori*, la promesa electoral a la que responde podría hacernos juzgar la Ley 9 como una norma aberrante, pues lo que se había pretendido era conseguir el voto de una parte de la comunidad fuertemente posicionada en contra de las fusiones forzosas, comprometiéndose a revisar el proceso aun a pesar de que había sido bendecido por la jurisprudencia. No obstante, dentro de lo que cabe, la Ley es respetuosa con las tendencias generales de una gobernanza eficaz y racional, tratando de mantener en lo posible un nivel de gestión local amplio que responda lo mejor posible a las necesidades colectivas de una población, quede ésta estructuralmente incardinada en una sola municipalidad o en varias. Lo cierto es que quizás tampoco hubiese podido el nuevo gobierno proceder de otra forma, puesto que el compromiso de reforzar las aglomeraciones urbanas era en realidad una orientación estratégica generalizada en todo Canadá<sup>99</sup>.

El peaje a pagar, y no es cuestión baladí, es toda la confusión que las sucesivas reformas generan, por no hablar de los costes económicos y humanos de los respectivos períodos de transición. Sobre este aspecto queremos centrarnos ahora; corregir los efectos perniciosos de un proceso de reorganización defectuosamente planificado puede resultar sumamente incómodo, aparte de tener un porcentaje de éxito limitado. Para conseguir el actual sistema de organización territorial de Quebec han sido necesarias dos nuevas Leyes y multitud de adap-

<sup>98</sup> Para la nueva ciudad de Hull-Gatineau, por ejemplo, nunca se ha previsto la división en *arrondissements*. Vid. *supra* nota 74.

<sup>99</sup> Como prueba pueden verse los trabajos elaborados en el marco del encuentro anual de 2001 de responsables de las Administraciones locales de las provincias y territorios de Canadá. Vid. DESROCHERS, M. y BLAIS, P., «Les interventions des provinces canadiennes en matière d'organisation municipale», *Municipalité*, janvier-février 2002, en especial p. 28.

taciones legislativas en las normas ya existentes; dos complejos recursos judiciales; un cambio de gobierno; campañas de referéndum local; escrutinios electorales; múltiples comités e incontables diseños de mapas locales para cubrir todas las eventuales alternativas; la creación y posterior supresión de toda una serie de estructuras que requieren de una inmediata dotación material, personal y financiera, etc. ¿Podemos imaginarnos una situación parecida a nivel doméstico? Abogar por una preparación racional y consensuada del proceso de reforma de la planta local puede parecer una cuestión de Perogrullo, además de sonar a prédica en el desierto, pero quizás los ensayos de otros puedan servirnos para evitar cometer los mismos errores.

## VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cerrando ya nuestra exposición, conviene insistir en que el ejemplo quebequense puede servirnos como experiencia más de lo que se hubiese podido sospechar en un principio.

Es cierto que partimos de configuraciones del régimen local totalmente distintas. La diferencia es abismal, como ya ha quedado expuesto, en materia de reconocimiento constitucional de la autonomía local y titularidad de la competencia sobre la organización municipal<sup>100</sup>. Con todo, nuestra jurisprudencia y doctrina mayoritaria han matizado que el principio de autonomía local no garantiza la inalterabilidad de los límites locales del territorio, ni da lugar a un derecho de los vecinos a conseguir una determinada delimitación organizativa del municipio a título individual, de manera que la alteración territorial no afecta a la autonomía local<sup>101</sup>. En España también son posibles las fusiones forzosas. Por eso las similitudes adquieren, si cabe, aún mayor relevancia.

En España, como en Quebec, existe una preocupación de sobra conocida por reducir el número de municipios, sobre todo los de población escasa; y también aquí el fomento legislativo de las fusiones municipales ha tenido un éxito niano<sup>102</sup>. Partir de la misma problemática estructural facilita encontrar causas comunes para el fracaso en la optimización de los respectivos mapas locales de las que después extraer conclusiones constructivas.

A nuestro parecer, la especial sensibilidad de la materia, con connotaciones históricas, políticas y sociales desaconseja adoptar cambios drásticos y traumá-

<sup>100</sup> El debate sobre la definición de nuestro marco competencial en materia local parece estar ya cerrado. Sobre la distribución de competencias pueden verse, por todos, BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 110 y ss. y ESCUÍN PALOP, *op. cit.*, pp. 1287 y ss.

<sup>101</sup> Al respecto, *ibidem*, pp. 1269-1273 y la doctrina allí citada.

<sup>102</sup> *Vid.* ORDUC REBOLLO, E., «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 822 y ss. y BARRANCO VELA, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

ticos de forma unilateral. Así en Quebec la imposición provincial de las fusiones locales forzosas y el posterior amago de rectificación de las mismas ha conducido a una situación que presenta, en nuestra opinión, perfiles más deficientes que aquella de la que se partía. El balance es claramente negativo: después de un proceso sumamente costoso a nivel material y político, la reducción en el número de municipios se ha conseguido en un nivel mucho más restringido del esperado, y tampoco se ha logrado una unificación racional de la planta local<sup>103</sup>. El proceso de fusiones y posteriores *défusions* ha erosionado sensiblemente la confianza del electorado en las instituciones públicas y el resultado final, con la combinación de Comunidades Metropolitanas, aglomeraciones y distritos no hace más que generar una mayor complejidad, más opacidad y aumentar la sensación de lejanía y desconexión entre los ciudadanos y los centros de toma de decisiones. El balance financiero también es desalentador<sup>104</sup>.

La rectificación de las agrupaciones forzosas es siempre un proceso delicado y complejo, que puede acabar generando mayores problemas de los que estaban ya asumidos con el *status quo*. Así ha ocurrido en Quebec, y no es impensable que ocurriese en España<sup>105</sup>. Por eso conviene planificar bien todas las alternativas y sopesar los costes desde una aproximación multilateral.

Apelar en abstracto a la necesidad de acometer las reformas legislativas de forma racional y fundamentada resulta empresa vacua si no se aportan bases sustanciales desde las que empezar a trabajar. Esperamos que la exposición de la experiencia quebequense pueda servir para suscitar una reflexión y evitar reproducir los mismos errores.

## VIII. LEGISLACIÓN DE QUEBEC

- Loi de la fusion volontaire des municipalités. *L.Q.* 1965, c. 56.
- Loi favorisant le regroupement des municipalités. *L.Q.* 1971, c. 53.
- Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (projet de loi n.º 170). *L.Q.* 2000, c. 56.  
Gazette N° 5 du 2001-01-31 Page: 791

<sup>103</sup> En 2007 la población de la provincia de Quebec se aglutina en los núcleos urbanos; existen 11 aglomeraciones urbanas, pero sólo hay nueve ciudades que superen los 100.000 habitantes mientras que subsisten muchas municipalidades con población inferior a los 100. Son datos extraídos del Decreto 1193/2006 de 18 de diciembre de 2006, sobre la población de las municipalidades locales para 2007, tal y como aparecen reflejados en el número correspondiente a los meses de enero y febrero de 2007 de *Actualité Juridique Municipale*, en concreto pp. 31 y 32.

<sup>104</sup> Vid. MORIN, V., «L'efficacité des regroupements municipaux, trois ans après», *Organisations et Territoires*, vol. 15, núm. 2, 2006, pp. 91 y ss.

<sup>105</sup> Vid. ORDUC REBOLLO, *op. cit.*, p. 823.

- Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (projet de loi n.º 9). *L.Q.* 2003, c. 14. Gazette N° 5 du 2004-02-04 Page: 1025

### **Textos consolidados:**

- Code municipal du Québec. *L.R.Q.* c. C-27.1.  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/c-27.1/20070614/tout.html>
- Loi sur l'organisation territoriale municipale. *L.R.Q.* c. O-9.  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/o-9/20070614/tout.html>
- Loi sur les cités et villes. *L.R.Q.* c. C-19.  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/c-19/20070614/tout.html>
- Loi sur les compétences municipales. *L.R.Q.* c. C-47.1.  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/c-47.1/20070614/tout.html>
- Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations. *L.R.Q.* c. E-20.001  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/e-20.001/20070614/tout.html>
- Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal. *L.R.Q.* c. C-37.01.  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/c-37.01/20070614/tout.html>
- Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec. *L.R.Q.* c. C-37.02.  
<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/c-37.02/20070717/tout.html>

## **IX. JURISPRUDENCIA CANADIENSE DE REFERENCIA**

### **Cour supérieure:**

- *Baie d'Urfé v. Québec* (Ville de Baie d'Urfé c. Procureur Général du Québec) [2001] *RJQ* 1589-1636

### **Cour d'appel Québec:**

- *Westmount v. Québec* (Ville de Westmount c. Procureur Général du Québec) [2001] *RJQ* 2520-2556

### **Cour suprême du Canada:**

- 07-12-2001: *Requêtes pour autorisation de pourvoir à la Cour suprême rejetées*

## X. BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Aproximación al régimen local de Québec». *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, núm. 294-295. 2004, pp. 121-144.
- DESROCHERS, M. y BLAIS, P., «Les interventions des provinces canadiennes en matière d'organisation municipale», *Municipalité*, janvier-février 2002, pp. 28-30.
- ESCUÍN PALOP, C., «La alteración de términos municipales» en VV.AA. (Muñoz Machado, S., dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2003, pp. 1265-1428.
- GARANT, P., *Précis de Droit des Administrations Publiques*, 4.<sup>a</sup> ed., Yvon Blais, Cowansville, 2003.
- GÉLINAS, A., *L'intervention et le retrait de l'État: l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Les Presses de l'Université Laval, 2002.
- HÉTU, J. y DUPLESSIS, Y. (VÉZINA, L., col.), *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2.<sup>a</sup> ed., CCH Ltée., Brossard, 2003.
- ISSALYS, P. y LEMIEUX, D., *L'action gouvernementale. Précis de Droit des Institutions Administratives*, 2.<sup>a</sup> ed., Yvon Blais, Cowansville, 2002.
- LANGELIER, R.E., «Le cadre juridique applicable au processus de défusion des villes québécoises ayant fait récemment l'objet d'une fusion forcée», *Actualité juridique municipale*, núm. 5/2001, pp. 113-127.
- «Les structures municipales en France et les arrondissements», *Actualité juridique municipale*, núm. 4/2002, pp. 105-116.
- L'HEUREUX, J., *Droit Municipal Québécois*, vol. I, Sorej Ltée, Montréal, 1981.
- «La période de transition depuis la sanction du projet de Loi n.º 170 jusqu'à la constitution des nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Hull-Gatineau et de Lévis», *Droit de cité*, vol. 8, núm. 1, 2001, pp. 1-6.
- MORIN, V., «L'efficacité des regroupements municipaux, trois ans après». *Organisations et Territoires*, vol. 15, núm. 2. 2006, pp. 89-95.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *L'Organisation municipale du Québec*, Québec, 2006.
- OJEDA GARCÍA, R., «Las políticas de reorganización municipal y supranacional en Quebec», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 28-29, 2004, pp. 137-152.
- ORDUC REBOLLO, E., «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 779-826.
- TREMBLAY, A. y SAVOIE, R., *Précis de Droit Municipal*, Wilson & Lafleur, Montréal, 1973.
- VV.AA., *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Gouvernement du Québec, Québec, 2000.  
También conocido como *Livre blanc* y disponible en formato electrónico en [http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil/livre\\_blanc\\_2000/documents/livre\\_blanc.pdf](http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/livre_blanc.pdf)
- VV.AA., *Pacte 2000. Rapport abrégé de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1999.  
También conocido como *Rapport Bédard*.