

II. EXTRANJERO

LA REFORMA MUNICIPAL FRANCESA

(Examen de la Ley de Reagrupación y Fusión de Municipios, de 24 de junio de 1971)

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *El minijundismo municipal francés.*—3. *Contenido de la reforma.*—4. *La discusión en la Asamblea Nacional.*—5. *El debate parlamentario.*—6. *Propósitos de la reforma.*—7. *La revisión del proyecto en el Senado.*—8. *Aprobación definitiva. Consideraciones finales.*

1

INTRODUCCIÓN

En un reciente trabajo que vio la luz en esta misma REVISTA (1) esbozamos lo que pudiéramos llamar nueva vía francesa a la descentralización como complemento y revisión del empeño frustrado en su día del general DE GAULLE. En aquel trabajo llegábamos a una conclusión y era que tal descentralización perdía mucho de su carácter y mucha de su anterior autonomía, con lo que el mismo significado del término se deterioraba extraordinariamente (2), con lo que a pesar de seguir vigente su empleo, su contenido era muy distinto al de la etapa gaullista anterior. Aunque sigue como lema de lo que podríamos calificar una campaña —sobre la que en todos los países hay un continuo *ritornello* por cuanto a nivel de la calle ningún tema hay más cercano que el relativo a la gestión local (3)—, lo cierto es que en la nueva concepción francesa sobre

(1) Publicado en el núm. 63 de esta REVISTA, correspondiente al último trimestre de 1970, y titulado *La descentralización en Francia*.

(2) Realmente el campo jurídico no es ajeno a la pérdida de sentido originario de muchos de los términos en él empleados, y es que lo que algún autor ha llamado “logomaquia” repercute también en él, haciéndose un verdadero uso de ellos, para todos los fines, por lo que términos que parecían tener solidificado un significado, se sienten hoy trastocados. Más que nunca se impone el viejo dicho platónico de “dejar la cuestión de palabras y seremos más ricos en sabiduría”.

(3) Sin apenas logros positivos alguno, el tema de la reforma local está siempre en candélero; es como un espejismo que se mantiene oficialmente, quizá porque las libertades locales son las más inocentes y las menos comprometidas. Muy oportunamente

la descentralización destaca en el fondo una visión tan realista que se convierte en menuda y detallista y donde interesa resolver más los problemas o aspectos más sobresalientes que tiene planteados la Administración municipal francesa que acudir a resolver otros que, según ella, son más teóricos que reales (como puedan ser los concernientes a una mayor autonomía financiera o a un mayor contenido de su personalidad jurídica). Y entre esos problemas concretos figura el referente a la reducción del elevado número de entidades municipales existentes en el vecino país, con lo que la solución del problema se traslada de enfoque, de modo que frente a la salida correcta y ortodoxa y tan defendida de una mayor autonomía financiera de los entes locales, se pone el acento en el excesivo número de entidades, con lo que al mismo tiempo que resulta intocada la gestión financiera estatal —cuyas atribuciones siguen siendo las mismas— se ataca paradójicamente la autonomía de determinadas entidades de la vida local, a las cuales se las obliga a agruparse con otras por entender que con esta agrupación se resuelven todos los problemas y principalmente el financiero. Sobre lo que hay que decir que más que resolución lo que se produce es la eliminación del problema, ya que al quedar absorbidas, las entidades municipales desaparecidas dejan de plantear problema alguno (financiero y de otro tipo), en lo que tan poco parecen haberse fijado todos los que defienden periódica y reiteradamente la solución de la fusión de agrupaciones municipales, atacándose simultáneamente con lo que hasta ahora, y desde tiempo inmemorial, ha venido constituyendo parte del tesoro de la defensa municipalista, tan exaltado por los sociólogos y estudiosos del fenómeno asociativo humano: el de que la vida local no es más que la reunión informal y espontánea de un conjunto de familias que en su origen no es nada más (y nada menos)

en los momentos en que se discutía la reforma municipal en la Asamblea Nacional, el SOfRES llevó a cabo la publicación de un muestreo entre la población municipal para desvelar su interés por los asuntos locales, del que obtuvo los siguientes datos informativos:

El alcalde es el personaje (o sea el representante oficial del Estado) a quien primeramente los franceses solicitan la resolución de su problema particular.

Los franceses desean ser mejor informados sobre los problemas concernientes a sus municipios, y es por esto por lo que son favorables a cualquier reforma a nivel local: 47 por 100 de la población consultada desearía estar más vinculada en la resolución de los problemas municipales. El 82 por 100 de los interrogados se declararon partidarios de una reforma de las finanzas locales; 75 por 100 lo son de las medidas estímulo en pro de la agrupación y 68 por 100 de la ampliación de los poderes del alcalde, en detrimento de los del prefecto. Sobre el primer punto, 42 por 100 se dirigen al alcalde para resolver un problema particular, como vecinos de un Municipio, 28 por 100 a una administración, 11 por 100 al Consejo General, y 10 por 100 al diputado (esta diferencia entre las preferencias del alcalde y el diputado hay que saber apreciarla desde el plano de la estructura política francesa, donde aparentemente el diputado, al representar territorialmente a unos electores, debería ser la persona ideal a la que dirigir las reclamaciones y peticiones de la población que, sin embargo, por el mayor arraigo y peso que tienen las autoridades municipales, tienen que ceder su puesto). Ver referencia a este muestreo en *Le Nouveau Journal*, 22-6-1971.

que una "vecindad" y que luego se convierte en una comunidad urbana y donde desaparecen los vínculos basados en el conocimiento vecinal para ser sustituidos por los derivados de la convivencia en una misma zona o vivienda (4).

2

EL MINIFUNDISMO MUNICIPAL FRANCÉS

Aunque no es una característica del sistema local francés, frente a otros sistemas, y aunque curiosamente esto se vea actualmente como un vicio, aunque no lo fuera en sus orígenes, ya que, en virtud de lo que acabamos de señalar, hasta hace poco se elogiaba la constitución espontánea de esos núcleos, en donde por un aumento progresivo de las familias se iba elevando el número de sus residentes como avanzadillas de asentamientos humanos con una función económica, el hecho es que en Francia existe un elevado número de entidades municipales, muchas de las cuales, por su escasa población y, en consecuencia, por sus escasos recursos, van perviviendo lánguidamente a manera de reliquias históricas cuyos nombres son más visibles en las actas de los registros oficiales que en la realidad.

Hay un total de 37.708 municipios, distribuidos entre los siguientes grados de población :

Número de habitantes	Número de Municipios	Porcentaje del total
100.000 y más	37	19
De 50.000 a 99.999	60	7,8
De 20.000 a 49.999	237	14,3
De 10.000 a 19.999	345	9,3
De 5.000 a 9.999	642	8,6
De 2.000 a 4.999	1.938	11,5
De 1.000 a 1.999	3.618	9,7
De 500 a 999	12.616	7,9
De 200 a 499	6.824	9,2
De 100 a 199	7.514	2,2
De 50 a 99	2.895	0,4
Menos de 50 (de los que 6 están inhabitados).	982	0,1

Sólo 679 municipios se llevan el 50 por 100 de la población total municipal, lo que significa que el resto de la población (ese otro 50 por 100) tiene una enorme dispersión en este ámbito, proliferando las entidades con poblaciones tan reducidas que en ocasiones llegan a la negatividad,

(4) Sobre el Municipio como núcleo vecinal, pueden verse las Lecciones de Derecho Político del profesor SÁNCHEZ AGESTA. Sobre tal característica tradicional se basan todas las concepciones orgánicas del Municipio como entidad representativa.

o sea, a persistir como tales entidades, uno de cuyos elementos, como en todos los libros se cita, es la población, aun sin contar dentro de su término con un solo habitante. Creemos que la posibilidad de este fenómeno tiene su fuerza en la tan criticada inercia administrativa, que contradice la misma impulsividad e ímpetu con que nacen los movimientos contrarios de la agrupación, ya que los fines de ésta podrían lograrse más cómodamente y con menos gastos si las autoridades competentes estuviesen atentas a las fugas que de algunos núcleos municipales se producen que terminan por dejarle aislado en su circunscripción. En todo caso, hay un porcentaje mínimo de población que habita municipios que ineludiblemente tienen que carecer de los servicios, que en muchas ocasiones la calidad depende del número de beneficiarios (5), lo que correlativamente lleva al Estado a ocuparse tanto de esta parte de la población como de las entidades municipales que les sirven de albergue.

3

CONTENIDO DE LA REFORMA

Si lo que intenta remediarse es el citado minifundismo municipal, es fácil colegir que al hacerse por instigación e impulso estatal deberán reconocerse funciones destacadas o bien a las autoridades centrales —ministeriales—, o bien a aquellas que, por ostentar la representación a nivel territorial local de las primeras, sean las que más directa e inmediatamente pueden apreciar la necesidad de la fusión y de la agrupación. En cualquier hipótesis, la mera existencia de tal minifundismo revela la inercia por parte de las entidades interesadas (muchas veces porque ellas mismas carecen de la voz adecuada para el planteamiento y otras porque, aunque sea una voz débil y pequeña, por el hecho de serlo, aspira a la

(5) Además de los datos arriba recogidos podemos citar estos otros: hay un Departamento con un solo Municipio, como es el del Sena (con el Ayuntamiento de París), frente al Departamento de Pas-de-Calais, que tiene 907. Hasta 1.º de enero de 1971 se habían producido las siguientes agrupaciones:

	Número	Municipios que comprende	Población afectada
Sindicatos intermunicipales de vocación múltiple	1.108	11.205	12.951.264
Distritos urbanos	90	686	3.472.251
Comunidades urbanas	7	237	3.314.562
Fusiones de municipios	350	746	3.723.082

Las comunidades urbanas son: Burdeos, Lille, Estrasburgo, Dunquerque, Lyon, Cherbargo y Le-Creusot-Montceau-les-Mines. Doce de las fusiones afectan a uniones de poblaciones de más de 100.000 habitantes con municipios limítrofes.

supervivencia, por lo que sólo en los primeros casos puede darse una intervención desde fuera sin oposición, no así en los segundos, en donde se impone tal intervención). El aspecto más delicado en las fusiones municipales es el papel que hay que reconocer o que se reconoce a las propias entidades afectadas.

La reforma prevé un plazo de relativa duración, con las siguientes etapas:

1.^a Tras la aprobación de la ley que habilita a su ejecución, se reunirán los consejos generales y dentro de los seis meses siguientes a partir de su primera reunión se procederá a un examen global de las características y necesidades de cada municipio.

2.^a La ley constituye una comisión compuesta exclusivamente de representantes locales, asistida por un grupo de funcionarios expertos que realicen sus servicios en las prefecturas. Esta comisión es la encargada de realizar el anterior estudio.

3.^a Sobre la base de sus trabajos, el prefecto acordará el plan adecuado de fusiones y agrupaciones. No será un plan de contenido único y uniforme, sino múltiple y variable en función de las características municipales y en función también de las distintas fórmulas existentes en el plano de los resultados; o sea, puede contener proposiciones por el mantenimiento de un sindicato para los municipios o bien por la fusión simple de estos, o bien por la creación de comunidades urbanas o por la de distritos.

4.^a Tras el acuerdo resolutorio del prefecto, se somete a los respectivos plenos de los ayuntamientos afectados, que "se decidirán libremente". Si el pleno aprueba el acuerdo prefectoral, el prefecto no hará más que confirmar su anterior acuerdo. Si tal consentimiento local aprobatorio no se da, se prevén dos salidas:

a) Si el desacuerdo es sobre la propuesta de fusión, se requerirá deliberación del Consejo general, aunque si lo que hay es más oposición que desacuerdo, lo que se prevé es la posibilidad de recurrir al procedimiento de decreto por la vía del Consejo de Estado, que está ya incluido en los textos vigentes y a los que la ley intenta sustituir.

b) Si la propuesta prefectoral sugiere la constitución de una comunidad urbana y es rechazada, entonces será posible crear como última solución un distrito urbano al que se le reconocen competencias municipales (6).

Como ninguna entidad municipal quiere perder su autonomía, aunque de poco le sirva tal autonomía, también en Francia se han aumentado los alicientes de la fusión a través del instrumento financiero (7).

(6) La Asociación de Alcaldes de Francia estimó que era preciso añadir una nueva eventualidad a la prevista en el texto proyectado; era que si en la propuesta de constitución de una comunidad urbana se rechazaba paralelamente la de creación de un distrito, podría crearse un "sindicato de estudios y programación".

(7) La ayuda financiera vendría representada por: aumento en el 50 por 100 de las subvenciones de equipamiento otorgadas por el Estado, para lo que se abrirá en el

LA DISCUSIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Como en cualquier otro proyecto de ley que siga el camino normal del procedimiento parlamentario, más interesantes que las líneas directrices del proyecto, que, en todo caso, son la manifestación inmediata del Poder Ejecutivo, son las discusiones que rodean al proyecto durante su presentación y debate en la Asamblea Nacional. Antes de llegar al Legislativo hubo varias manifestaciones en contra del proyecto. Como más representativas señalemos las siguientes: una de las más autorizadas, por proceder de los propios representantes de las entidades afectadas, como es la "Asociación de los Alcaldes de Francia" (8), cuyas últimas reuniones de su congreso anual fueron dedicadas al análisis de los propósitos gubernamentales sobre esta reforma, tal como se deducen del discurso de presentación realizado por R. MARCELLIN, ministro del Interior, y en las que algunos de sus miembros alzaron su protesta contra lo que estiman es una nueva intromisión de los poderes centrales en lo que hasta ahora era exclusiva competencia local, y así J. PELLETIER (9)

Presupuesto estatal un crédito especial por un plazo de cinco años. Asimismo, se eleva de tres a cinco años el período en el que se llevará a cabo la integración fiscal progresiva, concediéndose por lo demás al Estado una ayuda presupuestaria para facilitar tal integración. Con posterioridad a la aprobación por el Consejo de Ministros de este proyecto de ley de fusión y agrupación de Municipios, y antes de discutirse por la Asamblea, el citado Consejo aprobó en una reunión restringida, a nivel interministerial, y en una sesión dedicada a las finanzas locales, el 11 de junio, la constitución de una subvención global para equipamientos o infraestructura, distribuida en función de la situación financiera y de los esfuerzos desarrollados por los municipios en tal campo, aprobando los medios de financiación de la misma.

(8) Las sesiones correspondieron al 54 Congreso de la Asociación de Alcaldes de Francia, con sesiones durante los días 25 al 28 de mayo del corriente. El Congreso tuvo un final parcialmente inesperado y que revela el grado alcanzado en las desesperanzas de todos los que confían en una renuncia voluntaria y espontánea por el Estado de algunas de sus competencias, y en todo caso, la lentitud desesperante con que éste acude en remedio de las finanzas locales, punto sobre el que periódicamente se anuncian reformas y arreglos, que nunca llegan a ser definitivos y satisfactorios para los mismos representantes locales. Tal final se concretó en una manifestación de alcaldes, pertenecientes a determinados sectores políticos, portando *slogans* tan significativos como "¡queremos dinero para nuestras ciudades!", indicadores frente a la opinión pública y el gobierno de la agravación de la situación local de las finanzas. Como medidas concretas en este campo sugerían la atribución a los municipios de la totalidad de la recaudación del impuesto sobre los salarios, la devolución a tales entes de lo que pagan en concepto de impuesto sobre el valor añadido por sus inversiones y compras, la reducción de la participación financiera de los municipios en el coste de los equipamientos colectivos previsto en el VI Plan, y mayores posibilidades de solicitud de créditos en los bancos y demás instituciones crediticias públicas.

(9) J. PELLETIER, presidente del Centro demócrata y uno de los más ardientes enemigos al proyecto oficial.

afirmó que es el prefecto auténtico dueño de la operación de fusión; los representantes locales no tienen otra participación que la mediatizada que simboliza esa Comisión a la que nos hemos referido, elegida entre ellos, con poderes reducidos al informe y consulta (en cierto modo, esta intervención destaca un punto fundamental en la referida comisión, que viene en cierto sentido a interferirse entre la representación directa e inmediata lograda por los que tienen tal condición, tras su triunfo en las urnas electorales, y la que resulta de la misma comisión, integrada por elección entre estos mismos representantes, sin que todos intervengan y sin que entre los participantes se revalide la votación popular), terminando por defender la oposición de la Asociación a tal proyecto. Otro sector vio en éste un factor de progreso en cuanto que estimaba que la reforma municipal comienza por una reforma y reestructuración de sus dimensiones como circunscripción territorial (“renovar las estructuras municipales es revigorizar la autonomía local”). El congreso acabó por aprobar unas resoluciones, rechazando la coactividad y sustituyéndola por la voluntariedad en el momento decisivo de las fusiones y pidiendo la consulta de los representantes locales, sin exclusión ni elección reductora, para la instauración del plan departamental, como también la reforma de las finanzas locales, así como su oposición a las medidas llamadas de “incitación”.

Casi por las mismas fechas de la anterior manifestación pública se divulga el denominado contraproyecto de reforma municipal del partido radical-socialista (10), que propugna la sustitución del proyecto oficial por el siguiente: durante la primera etapa, que no sería de seis meses, sino de tres años, habría una especie de comisión informal integrada por aquellos alcaldes que con este fin fueron nombrados por la Asociación correspondiente (o sea, por la de Alcaldes de Francia) y los consejeros generales, designados por la “Asociación de Presidentes de los Consejos Generales”, que fijaría el esquema de la fusión o agrupación, tras consulta a los administrados. Vendría después una segunda etapa, a imitación del modelo sueco, con análoga duración de tres años, en donde una comisión parlamentaria mixta, formada por un número igual de quince representantes de cada una de las Cámaras del Legislativo (Asamblea y Senado), encargada de elaborar los textos legislativos en esta materia de fusiones y agrupaciones intermunicipales. Su misión no acabaría aquí, sino que llegaría a actuar a modo de órgano intermedio de conciliación entre los Municipios que se encontrasen en desacuerdo respecto a la fusión. Lo más destacado de este proyecto es que estima, a diferencia del gubernamental, que la reforma de la estructura

(10) El contraproyecto radical de reforma municipal se divulga la víspera del debate parlamentario, el 25 de mayo del corriente. Con él, se demuestra y se comprueba una vez más que existe un estrecho lazo entre la visión de la vida política nacional, pues como sucedió en nuestro siglo XIX (véase R. CARR: *España, 1808-1936*), cada agrupación política concibe de una particular manera las relaciones Municipios-Estado. Referencias al citado contraproyecto, en *Agefi*, 26-5-71.

territorial local (11) no puede independizarse, en cualquiera de las direcciones (de avanzadilla de otras ulteriores reformas, como pudiera ser entre otras la de las finanzas locales, o de culminación de éstas) de la que estima esencial reforma de la vida local: la financiera. Deben ir a la par y no componer más que una sola y única reforma.

Con esta última alusión se ponía la atención en uno de los puntos más controvertidos de todo el proceso reformador de las entidades locales, que se reduce a un orden de prioridades en el plano de los específicos campos sobre los que tal reforma debe actuar, ya que mientras para unos tal orden no existe, por tratarse de un proceso global y totalizador que encierra todos los aspectos y vertientes relacionados con la vida local, para otros hay tal orden, aunque variable, ya que mientras es la reforma de las finanzas locales la que debe preceder a cualquier otra reforma local, no todos piensan lo mismo y entienden que cualquier reforma relativa a los entes municipales, sea de su estructura territorial, sea de sus competencias y atribuciones, sea cualquier otra, puede darse por bien recibida al denotar una preocupación del poder central por el nivel local, y por estimarse que al ser reforma parcial no quedará sólo en eso, sino que inmediatamente irá seguida de las demás reformas (y entre ellas le decisiva de la reforma financiera).

5

EL DEBATE PARLAMENTARIO

Antes de entrar en él se presentó una moción socialista planteando una cuestión previa, a modo de enmienda a la totalidad, centrando la crítica al proyecto oficial alrededor de dos puntos: uno, sobre el carácter voluntario que deben tener las fusiones y de manera alguna coactivo y forzoso que tienen según el plan gubernamental, y dos, sobre la necesidad de que la reforma de las finanzas locales precediera a esta reforma estructural (12).

(11) La crítica del anterior contraproyecto no deja de ser indicativa; se extraña de que el Gobierno después de doce años de inactividad, presente un proyecto que busca la reforma con urgencia y descubre en ello un claro trasfondo electoral, con ánimo de no ser criticado de pasividad después de haber hecho reiteradas manifestaciones en pro de la reforma municipal, decidiéndose a última hora, por el aspecto más neutro, tanto a nivel nacional como a nivel local. En pocos días "el Gobierno intenta resolver la adaptación de las estructuras locales al mundo moderno..., fundándose sobre la apariencia—el número de municipios—y no sobre la realidad, la autonomía financiera de tales entidades". En el plano financiero local pide "la devolución a los municipios de la T. V. A., pagada por ellos sobre los trabajos municipales en una cuantía superior a la de las subvenciones otorgadas por el Estado, lo que es algo escandaloso".

(12) La cuestión previa fue rechazada por 380 votos en contra frente a 91 favorables. El ponente del proyecto, miembro de la UDR, estimó que por el simple hecho de tomar en cuenta el parecer de los representantes locales, el proyecto es liberal y democrático.

Por el lado oficial se plantea esta reforma casi como la más importante habida desde la anterior ley municipal de 1884, hasta el extremo de que el ponente o "rapporteur" general del proyecto lo presenta y valora como "la nueva carta de los Municipios franceses". Sobre su carácter voluntario y constrictivo viene a declarar que todo depende según cual sea el punto concreto del proyecto en el que cada uno fije su atención.

Por su parte, el titular del Departamento ministerial tutor de las entidades municipales, como es el Ministerio del Interior, y su máximo representante, R. MARCELLIN, insistió en lo que había anunciado cuando el proyecto se había aprobado por el Consejo de Ministros. Tras pintar el cuadro sombrío de una estructura municipal actual en donde abundan Municipios inferiores a 50 habitantes (cerca de mil), donde cuatro mil tienen menos de 100 habitantes y en donde hay presupuestos inferiores a 30.000 francos, subraya la inevitabilidad de la reforma municipal, aunque reconoce que pueden variar los criterios en cómo llevarla a cabo. "Entre la supresión autoritaria de los Municipios cuando no alcancen determinado nivel demográfico y la administración generalizada a dos niveles, el Gobierno ha escogido una reforma que tiene en cuenta toda la diversidad y peculiaridad geográfica y demográfica francesa... ¿Cómo podrá realizarse la fusión? El proyecto se someterá a los Municipios afectados, a través de sus asambleas o plenos, que se fijarán según las reglas de la legislación vigente; si tales Consejos dan su conformidad por unanimidad, el prefecto, por orden, sancionará tal acuerdo. Si no lo dan, por no existir tal conformidad y haber algún voto en contra, será llamado a deliberar el consejo general; si éste acepta la fusión, será también el prefecto, mediante orden, el que la decida; si no hay acuerdo tampoco de este órgano se puede renunciar a la fusión, pero no sería conveniente hacerlo de forma conclusiva si hay un número mayoritario de consejeros favorables a la fusión, en cuyo caso esta mayoría calificada (los dos tercios de los Consejos municipales que representen a la mitad de la población o la mitad de tales Consejos cuando representen a los dos tercios de la población) podrá hacerse una consulta popular. Si la mayoría de los sufragios populares representativos de la cuarta parte y más de la población total de los Municipios afectados por la fusión, ésta se llevará a cabo por orden prefectoral, aunque se reconoce la posibilidad de que un Municipio rehúse la fusión si los dos tercios de los sufragios que representan a la mitad de los electores inscritos son opuestos a la mencionada fusión. Como en la práctica puede ocurrir que los referidos consejos, por lo que sea, no tengan interés alguno en

Sobre la posibilidad de pronunciar la fusión por decreto del Consejo de Estado, no puede calificarse de autoritario o antidemocrático dado que tal procedimiento existe; además, el Gobierno no podrá recurrir a él "después de un informe desfavorable del Consejo general y principalmente del fracaso del referéndum. En compensación, el recurso al decreto será un medio coercitivo para aquellos casos en que una fusión querida por los habitantes se enfrente con la voluntad en contra de los representantes o por consideraciones de orden político". Ver, sobre esto, *Le Monde*, 3 y 4 de junio de 1971.

someter a la votación popular el proyecto de fusión, se habilita a que lo haga el prefecto, que no tendrá más criterio para proceder de este modo que "su recto proceder" (13). Sobre el recurso que el Gobierno tiene de acudir en última instancia para acordar la fusión al procedimiento del decreto del Consejo de Estado, el ministro insiste y repite los mismos razonamientos del ponente general, recordando que tal procedimiento está vigente desde 1959 y de él ha hecho uso el Gobierno de modo muy mesurado y prudente.

Algunos diputados que le siguieron en el uso de la palabra, aunque admiten los anteriores razonamientos, hacen ver los posibles peligros de que la reforma se quede simplemente en su objetivo, en una reforma de las estructuras municipales sin llegar a tocar temas tan trascendentales para éstas como es el de sus finanzas: "todo proyecto que no aborde este problema de las finanzas está vaciado de su verdadero contenido". En cuanto a las incitaciones financieras del proyecto, principalmente la subvención, corre el riesgo de escamotear la auténtica reforma, consolidando el principio de las subvenciones, como sistema de sufragar las necesidades locales de recursos, en lugar de ir a la búsqueda de un sistema autónomo de recursos propios (14).

Entrándose en la votación tras la discusión de cada uno de los artículos del proyecto de ley, el primero de ellos, relativo al plazo de seis meses como fecha tope de elaboración del plan o esquema de la fusión o fusiones, no hay más problema que la de su ampliación (a un año) y la de condicionamiento de su aprobación a que por el Gobierno se presente en análogo plazo otro proyecto de reforma de las haciendas locales. Sobre el artículo 2.º, que tiene por objeto instituir en cada Departamento una comisión de representantes locales formada por el presidente del Consejo general, el presidente y otros tres consejeros elegidos por la asamblea departamental, el alcalde del principal centro de población y los alcaldes representantes de las distintas categorías de Municipios, como órgano de consulta para el prefecto, las voces discrepantes giran sobre las limitaciones de estas facultades, defendiendo su ampliación, participando en la elaboración del esquema definitivo de la fusión, así como en la modificación eventual de los límites territoriales, lográndose

(13) Referencias al discurso de R. MARCELLIN en *Le Monde*, 3 de junio de 1971; *Agefi*, de la misma fecha, y un resumen en *Le Nouveau Journal*, del mismo día.

(14) El representante portavoz del Partido Comunista hizo una feroz crítica del proyecto: "no se trata más que de fusionar a los municipios con objeto de poder cumplir con los objetivos del VI Plan y permitir así a los grandes feudalismos financieros sacar provecho de los equipamientos colectivos... Sólo es liberal la fachada, ya que en el fondo es el Gobierno quien tomará todas las decisiones. Mediante promesas y subvenciones, coacciona indirectamente a los representantes locales a la fusión... Al reducir el número de municipios, lo que busca el Gobierno es facilitar la tutela estatal y limitar la resistencia de los representantes locales". Ver *Le Monde* de 3 de junio de 1971. Por lo demás, casi todos los restantes representantes giraron en sus posturas y declaraciones como hemos indicado sobre el orden de prioridades de la reforma, ¿cuál debe preceder a cuál? ¿La de las finanzas o la de las estructuras municipales, como ofrece el proyecto?

únicamente la elevación del número de miembros de la comisión, que pasan a ser diez por los distintos Municipios y cuatro por los consejeros generales, rechazándose el que los diputados o representantes municipales en el Parlamento sean miembros de tales comisiones. Se precisa también por el ponente que los Municipios a fusionar no tienen por qué ser limítrofes, sino que basta con que sean “vecinos”; en este caso, cuando los Municipios fusionados pertenezcan a cantones diferentes, no será indispensable alterar los límites de éstos, aunque sí se suscita como necesidad, la citada comisión de representantes locales podrá hacer propuestas en tal sentido, siendo la decisión por decreto del Consejo de Estado. Conviene no olvidar que esta comisión informa y es consultada sobre un esquema que es redactado por un “grupo técnico” (15), calificado por algunos de “tecnocrático”, por ser funcionarios públicos especializados en temas locales y al servicio del prefecto los integrantes. En los artículos 3.º al 5.º inclusive se tipifican los acuerdos prefectorales sobre fusiones, así como las opciones en caso de desacuerdo en los que no se introduce modificación alguna, aunque se intentaba meter en ellos alguna cuña por donde aumentar las competencias de la comisión del artículo 2.º (por ejemplo, que cuando los plenos de los consejos municipales acuerden fusionarse puedan establecer al mismo tiempo alguna de las condiciones de la operación). El artículo 6.º, que incluye el recurso al referéndum popular de las poblaciones afectadas a iniciativa bien de la mayoría cualificada (a que nos hemos referido) de los consejos municipales, bien del prefecto, tiene enfrente aquellas enmiendas dirigidas o a suprimir esta atribución prefectoral o a conceder plena libertad a los consejos municipales para que acudan o no a tal vía, ninguna de las cuales es admitida (16). El artículo 7.º incluye las incitaciones administrativas a las fusiones consistentes en la posibilidad de que los Municipios fusionados y cuya autonomía debería desaparecer en su totalidad efectuada la fusión, pueden constituir “Municipios-anexos”, con su respectiva sección electoral y una especie de alcalde en funciones o que hace sus veces y con categoría de adjunto o anejo de la Alcaldía; expresiones que sustituyen en la discusión por la de alcalde-delegado, así como la de Municipio-anexo por la de Municipio-asociado. Será alcalde-delegado el que lo fuera en el momento de la fusión hasta el momento de la renovación del consejo municipal, y después de él, y en caso de vacante, será elegido por el mismo consejo municipal “entre los consejeros representantes de la sección correspondiente o, en su defecto, entre los miembros del consejo; percibirá la retribución correspondiente al ejercicio efectivo de las funciones de alcalde, de acuerdo con el artículo 87 del Consejo de Administración Local, teniendo en cuenta la población del Municipio-asociado”. Este Municipio no podrá ser suprimido por el prefecto más que después de haber consultado a su población y a

(15) Tal expresión se encuentra tanto en la crítica parlamentaria como en la de los autores que después se citan.

(16) Tomadas las referencias de *Le Monde*, 4 de junio de 1971.

petición del consejo municipal. Se niega todo efecto retroactivo a esta medida y se añade un nuevo párrafo destinado a regular la suerte de los funcionarios municipales en estos casos de fusión o agrupación, según que sean de jornada completa (*full time*) o no lo sean; en el primer caso pasarán a serlo del Municipio resultante de la fusión desde el momento de la decisión prefectoral acordando la fusión, continuando sujetos a las disposiciones de su Estatuto; si se suprimieran algunos puestos, se mantendrán en situación de supernumerario en su anterior puesto hasta una posterior y definitiva reestructuración de las plantillas; para los demás, sólo podrá licenciarles cuando les haya proporcionado otro empleo o abonado la respectiva indemnización. Respecto a las "incitaciones financieras" del artículo 8.º, se aprueban sin rectificación importante, así como la integración fiscal contenida en el 9.º (17), con lo que se termina aprobando el proyecto de reforma municipal por la vía de la fusión y agrupación de las entidades municipales.

6

PROPÓSITOS DE LA REFORMA

En los momentos de la anterior discusión, un autor, PIERRE GAUDEZ, se preguntaba sobre el para qué de las fusiones y reagrupaciones municipales (18). Su respuesta, enormemente crítica, se apoya en el siguiente razonamiento: con tal fusión o reagrupación en realidad no se sabe lo que se busca, ya que son dos los fines que en teoría pueden tener, como son el de eliminar la excesiva ruralidad de la estructura municipal buscando la formación, aunque sea por esta vía artificial, de comunidades urbanas —con población y territorio propios de una entidad de esta naturaleza— o el de constituir una autoridad con la suficiente base territorial para que se note el ejercicio de sus funciones. Como no se especifica cuál de estos dos objetivos es el propuesto, se deduce que pretenden ser logrados los dos, con un resultado equivoco en la realidad, dado que "no puede ser lo mismo reagrupar los 403 Municipios de la Costa de Oro que cuentan menos de 200 habitantes, que con la puesta en marcha de un centro de decisión a nivel de una aglomeración demográfica como la de Toulouse, de 450.000 habitantes". El autor deduce que lo que realmente persigue el proyecto —ya ley— es la simple reagrupación de las minúsculas entidades municipales, ya que de ningún modo está interesado en la ampliación de los poderes locales o en la constitución de aquellos centros de poder con ámbito territorialmente limitado dentro del Estado (para lo que había podido seguir el camino emprendido por la ley de 31 de diciembre de 1966, creadora de las grandes comunidades

(17) Igual que en la nota anterior de *Le Monde*, 5 de junio de 1971.

(18) PIERRE GAUDEZ: "Regrouper les communes: pour quoi faire?", *Le Monde*, 1 de junio de 1971.

urbanas). Ninguna de las jerarquías, autoridades y poderes ejercitables sobre las entidades fusionadas recibe algún menoscabo como efecto de la fusión. Todo sigue igual porque continúa habiendo una "doble administración": la de las propias entidades municipales fusionadas y la del poder central que tantas restricciones impone a aquéllas. No hay por tanto mayor autonomía ni mayor responsabilización en la gestión de los asuntos propios del Municipio fruto de la fusión. "Los servicios comunitarios, verdaderos garantizadores de la coherencia al nivel de la aglomeración, actúan como un nivel administrativo más dentro de la serie de "emboitements" sucesivos que descienden desde el Estado al Municipio; aparecen más como una prefectura de aglomeración que como una auténtica colectividad." "Se trata sólo de realizar economías en la esfera de gestión y de ejecución de los equipamientos necesarios, mejorando su programación a nivel técnico."

A. PASSERON, tras aludir a que el principal objeto es reducir en diez mil el número de Municipios existentes, destaca la técnica del referéndum (o del "mini-referéndum", como algunos parlamentarios lo califican por el reducido ámbito de su aplicación territorial) como una verdadera innovación en el Derecho administrativo francés (opinión criticable en cuanto se trata de una institución política, aunque su empleo en este campo delimitado de la fusión municipal lo administrativiza hasta cierto punto, aunque el problema en este lugar es más bien otro: hasta qué grado es lícito su empleo para otros fines ajenos a la política, o más bien, si por su admisión, lo que era antes un objetivo exclusivamente administrativo no se convierte por él en político) (19).

Otros autores, como H.-V. BARBE, han llegado a llamar esta ley la ley del desprecio (*la loi du mépris*), para quien con las fusiones y agrupaciones proyectadas se confunden dos esquemas: se incluye en el mismo cajón de medidas las agrupaciones o fusiones que tienen por objeto agregar o incorporar a una gran ciudad todos los pequeños pueblos que la rodean a manera de cinturón con la agrupación de las entidades verdaderamente rurales. Por si esto fuera poco, resulta que no es a los Municipios afectados a quienes se reconoce la facultad de su fusión, sino, en una primera fase, tal responsabilidad incumbe a los Consejos generales, y en una segunda, la responsabilidad final, a la Administración, o lo que es lo mismo, al prefecto. "El Parlamento habrá sido invitado a votar un proyecto que confunde dos materias distintas y que además constituye un menosprecio para los representantes elegidos por el sufragio popular de las circunscripciones locales" (20).

(19) A. PASSERON: "Le projet sur les fusions de communes fait apparaitre certaines arrières-pensées électorales", *Le Monde*, 2 de junio de 1971.

(20) HUGUES-VINCENT BARBE: "La loi du mépris", *Le Nouveau Journal*, 6 de junio de 1971.

LA REVISIÓN DEL PROYECTO POR EL SENADO

Por de pronto la ponencia encargada de informar el proyecto sustituye todas las atribuciones decisoras del proyecto a favor del prefecto por el Consejo general, o sea, por un órgano que en todo caso es representante de los intereses locales. Pero con tal modificación —trascendental en el plano político-administrativo— se produce un *tour de force* con el Gobierno; el ministro del Interior al presentar el proyecto pone de relieve a la ponencia como al Senado las dificultades prácticas y teóricas que con tal sustitución crea: “Todo proyecto de agrupación municipal, cualquiera que sea su forma jurídica, origina inevitablemente dificultades y rivalidades de cuya resolución no es deseable encargar al Consejo general, ya que más pronto o más tarde no podría salvaguardar su autoridad ante el cariz que tomarían los asuntos, más bien político, con sus secuelas de mayorías o minorías, que terminarían por dividir a la misma asamblea departamental” (21). Con tal atribución al Consejo general “se produce un ataque contra un principio fundamental de nuestro Derecho público. Si el Consejo general fuera requerido a decidir sobre propuestas de fusión, es la misma estructura municipal la que se pondría en tela de juicio, dado que la modificación de las circunscripciones territoriales ha sido siempre, en el más riguroso sentido de la palabra, una competencia del Estado. Por esta razón, para acordar la implantación de la carta o plan de agrupación intermunicipal, proponemos como autoridad competente al prefecto, que es el gobierno en el departamento y el gobierno de la República, por ser el Gobierno quien tiene la máxima responsabilidad en la administración general del territorio (22); pero hay que dejar bien sentado que si la decisión corresponde al prefecto, conforme a las tradiciones de nuestro Derecho público, no lo es menos que tiene un papel decisivo en la elaboración del plan la comisión presidida por el presidente del Consejo general y compuesta por cuatro consejeros generales y una mayoría de alcaldes”.

Con tal punto de partida en la referida sustitución, realmente lo que se hace por la ponencia o Comisión de Leyes del Senado es un contra-

(21) Referencias a este discurso en *Le Monde*, 16 de junio de 1971.

(22) Con esta declaración se precisan extraordinariamente las intenciones del Gobierno francés sobre su proyecto de fusión de entidades municipales, visto desde el lado exclusivamente administrativo; de ahí la proclamación solemne que se hace como principio fundamental de la modificación del territorio como competencia estatal. Cuando el 14 de mayo presenta al público tal proyecto como consecuencia de su aprobación en el Consejo de Ministros, alude al excesivo número de entes locales como “incompatible con una buena administración del territorio”. Ver *Agefi* en 14 de mayo de 1971.

proyecto que se remite para su segunda lectura, tal como se prevé en la Constitución de 1958, a la otra Cámara o Asamblea Nacional, para que acepte tales modificaciones de la otra Cámara o, en su defecto, ratifique su propio texto. Todas las enmiendas presentadas en el Senado insisten en impedir de cualquier modo la decisión autoritaria como fuente y causa de las fusiones y agrupaciones municipales, y aunque se rechaza por votación desfavorable, como en la Asamblea, la cuestión previa, no se renuncia a reconocer al Consejo general la facultad decisora en la materia debatida. Por algún senador se pide hasta el referéndum obligatorio: "sin dejar su apreciación al prefecto, los poderes que se le reconocen recuerdan en cierta medida a los del período consular, o sea, a los intendentes del Antiguo Régimen".

8

APROBACIÓN DEFINITIVA. CONSIDERACIONES FINALES

Como era previsible, el anterior proyecto, votado en su primera lectura (23) afirmativamente por el Palais Bourbon, se confirma en su segunda lectura (24), con lo que se incorpora como innovación en el ordenamiento jurídico-administrativo del vecino país una normativa que busca por encima de cualquier planteamiento teórico un fin práctico, como es el de la reducción del número de entidades municipales, vista tal reducción más desde el ángulo del interesamiento de la Administración central, que con tal reducción tiene mayores posibilidades de racionalizar y economizar en la gestión de sus servicios públicos (así como, por vía indirecta, de las subvenciones concedidas a las minúsculas entidades para montaje y explotación de los suyos propios, aunque la disminución que por esta vía experimentan estas subvenciones se compense posteriormente con la concesión de las mismas a las nuevas entidades resultantes del agrupamiento o de la fusión). Con la nueva ley no se in-

(23) En la primera lectura el Gobierno, después de haberse aprobado, como indicamos, el artículo tercero, solicitó el 5 de junio de 1971, cuando ya había sido discutido y aprobado todo el proyecto, una nueva deliberación sobre el artículo citado, lo que significaba que el Gobierno no se avenía con el texto tal como fue aprobado por la Asamblea, por lo que vuelve sobre él, en una medida que revela tanto el predominio del Ejecutivo como la decadencia del Legislativo; lo que intenta ahora y consigue el Gobierno es la supresión de las disposiciones que dan al Consejo general el derecho a consultar las poblaciones interesadas en el supuesto de que sea llamado a dar su parecer sobre el proyecto de fusión; se acentúa la tendencia autoritaria y quizá como una leve atenuación demanda la restricción del recurso a la vía del decreto por Consejo de Estado, que no podrá jugar más que cuando la fusión se pide por uno o varios municipios que representen a la mitad de la población afectada.

(24) Esta segunda lectura tiene lugar el 23 de junio, de acuerdo con la conferencia de presidentes encargada de la distribución de los trabajos de la Asamblea Nacional.

roduce variación alguna en la esfera relacional entidades locales-Administración central, y, en cierto sentido, se configura más como una especie de "reordenación territorial" (*aménagement du territoire*), por lo que, como en tantas otras ocasiones, la práctica francesa instaura un natiz nuevo, si no totalmente original, al tecnificar y administrativizar exageradamente un punto o aspecto que venía constituyendo algo intocable en las relaciones de los diversos niveles territoriales.

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

