

LUCIANO VANDELLI

# EL PODER LOCAL

Su origen en la Francia revolucionaria  
y su futuro en la Europa de las regiones

*Segunda edición*



EDITORIAL TEMIS S. A.

Bogotá - Colombia

2020

# ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Presentación .....	VII
Prólogo a la edición española .....	IX
Preliminar.....	XI

## CAPÍTULO PRIMERO

### ORÍGENES Y FUNDAMENTOS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO REVOLUCIONARIO-NAPOLEÓNICO

1. La crisis del sistema administrativo del “ancien régime” .....	1
A) Contradicciones y privilegios.....	1
B) Orientación del pensamiento político y tentativas de reforma.....	2
2. 1789 y la revolución administrativa.....	5
A) Los Cahiers de doléances .....	5
B) La Administración local en los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789 .....	6
3. Las tendencias de la legislación montañesa y la constitución termidoriana ...	8
4. El nuevo orden napoleónico.....	8
5. Asentamiento y consolidación del sistema administrativo local .....	10
6. Rasgos fundamentales de la administración territorial revolucionario-napo- leónica .....	11
A) Generalización y uniformidad del régimen municipal .....	11
B) Creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor .....	14
C) El carácter electivo de las Administraciones locales.....	16
D) Dualismo entre funciones municipales “propias” y funciones estatales “delegadas”.....	21
E) El departamento: circunscripción estatal y entidad local .....	25
F) El prefecto, representante del poder central y órgano ejecutivo del departa- tamento .....	30
G) Los poderes de tutela.....	36
7. Notas sobre los fundamentos del sistema administrativo francés: relaciones entre las estructuras revolucionarias y la reorganización napoleónica .....	40
8. Difusión y consolidación de la administración revolucionario-napoleónica ...	50
A) La Administración de inspiración francesa fuera de Francia: su difusión en el período revolucionario y bajo el Imperio napoleónico.....	50
B) Permanencia y consolidación del modelo, bajo los regímenes de la Res- tauración .....	53

C) Extensión y heterogeneidad de las situaciones influidas por la tradición administrativa francesa.....	55
D) Notas sobre la difusión de un modelo administrativo .....	57

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DOS SIGLOS DESPUÉS: SITUACIONES Y TENDENCIAS EN LOS DISTINTOS PAÍSES

1. Introducción .....	61
2. El sistema francés: la regionalización como componente de la reforma local	62
A) Los elementos tradicionales .....	62
B) Las reformas de 1982 a 1986 .....	63
C) Las regiones: características esenciales y atribuciones .....	66
D) Las regiones: sistema electoral y reglas organizativas .....	69
E) La consolidación de las reformas .....	71
3. El sistema italiano: la realización del ordenamiento regional y el nuevo régimen local.....	74
A) Las regiones: experiencia y tendencias .....	74
B) Las regiones: perspectivas en el marco de las reformas institucionales....	80
C) El debate sobre la reforma municipal y provincial.....	83
4. El sistema español: los regionalismos históricos y la regionalización generalizada 87	
A) El derecho a la autonomía en la Constitución de 1978 .....	87
B) Las Comunidades Autónomas: los principios constitucionales .....	88
C) Las Comunidades Autónomas: resultados y perspectivas.....	91
D) Las nuevas bases del régimen local .....	94
5. El sistema portugués: las regiones autónomas insulares y las (irrealizadas) regiones continentales .....	98
A) El diseño regional en la Constitución de 1976 y en la reforma de 1982...	98
B) Las regiones autónomas .....	100
C) Las regiones administrativas .....	103
D) Las tendencias del régimen local.....	106
6. El sistema belga: articulación lingüística y territorial de la regionalización...	108
A) La doble estructura de la regionalización.....	108
B) Las comunidades y las regiones: significación y atribuciones .....	109
C) Las comunidades y las regiones: régimen estructural .....	111
D) Las comunidades y las regiones: perspectivas .....	112
E) La reforma territorial de los Ayuntamientos y la evolución del régimen local .....	113
7. El sistema holandés: la cuestión “regional” como dimensión infraprovincial	114
A) La tradición organizativa y los problemas de dimensión .....	114
B) Las difíciles opciones para la reducción de las provincias, la fusión de los municipios y la creación de niveles intermedios.....	115
C) Tendencias del régimen local .....	117

	PÁG.
8. El sistema luxemburgués: elementos de reordenación dentro de un esquema de centralización en un ámbito territorial de pequeñas dimensiones.....	117
A) La estructura tradicional.....	117
B) La reforma constitucional de 1979.....	118
9. Consideraciones sobre las reformas regionales: tendencias y modelos.....	119
A) Descentralización regional y situaciones especiales.....	119
B) Reformas regionales y reformas locales.....	121
C) Modelos de región.....	123
D) Regionalización y formas de Estado: nuevas tendencias y antiguas clasificaciones.....	128

## CAPÍTULO TERCERO

**LOS ELEMENTOS DE LA TRADICIÓN ADMINISTRATIVA  
REVOLUCIONARIO-NAPOLEÓNICA:  
PERSPECTIVAS DE DERECHO COMPARADO**

1. Introducción.....	133
2. Generalización y uniformidad del régimen municipal.....	133
A) Extensión de los municipios a la totalidad del territorio del Estado.....	133
B) La uniformidad del régimen municipal.....	135
C) Las excepciones al principio de uniformidad: diferencias en base a criterios demográficos.....	137
D) En particular, la cuestión de las áreas metropolitanas.....	141
a) Los niveles metropolitanos: soluciones unitarias y soluciones asociativas.....	141
b) La descentralización en el área metropolitana.....	147
E) Uniformidad, poderes regionales y poderes de autoorganización de los municipios.....	150
a) Régimen local y legislación regional.....	150
b) Poderes de autoorganización.....	156
F) Tendencias del criterio de uniformidad.....	158
3. Creación de un municipio por cada colectividad local.....	161
A) Problemas de la fragmentación municipal y propuestas de solución.....	161
B) Mantenimiento de las tradicionales entidades territoriales y fórmulas de colaboración entre municipios.....	163
C) Una amplia reestructuración territorial: el caso belga.....	170
D) La reducción del número de municipios: el caso de los Países Bajos y Luxemburgo.....	174
E) Dimensiones municipales y fórmulas de colaboración: tendencias.....	176
4. Carácter electivo de los consejos y organización municipal.....	177
A) Modos de formación de los consejos.....	177
B) Modos de formación de los ejecutivos.....	180
C) Criterios de formación de los órganos: tendencias.....	184

	PÁG.
5. Funciones municipales “propias” y funciones estatales “delegadas” .....	184
A) Funciones municipales “propias” .....	184
a) Funciones propias e intereses locales .....	184
b) Funciones “propias” por determinación expresa .....	188
B) Funciones “de administración general” .....	190
a) Funciones “de administración general” desdoblamiento funcional del alcalde .....	190
b) La individualización de las funciones de administración general .....	191
c) Las relaciones entre administración estatal y alcalde: responsabilidad, controles, posiciones procesales .....	195
d) Funciones de administración general y funciones delegadas: el caso español .....	197
C) Criterios de configuración de las funciones: tendencias .....	200
6. El escalón provincial .....	202
A) La permanencia del escalón provincial y la regionalización .....	203
B) El nivel provincial como circunscripción para la Administración del Es- tado .....	208
C) El nivel provincial como circunscripción electoral .....	209
D) Ubicación y papel de los niveles provinciales en las nuevas organizacio- nes institucionales: tendencias .....	210
7. El prefecto .....	212
A) El prefecto y la Administración periférica del Estado .....	212
B) El prefecto y la tutela sobre los entes locales .....	214
C) El prefecto y su función como órgano ejecutivo del departamento .....	216
D) El prefecto y el ámbito regional .....	217
E) Ubicación y papel del prefecto en las nuevas entidades institucionales: tendencias .....	221
8. Los controles .....	229
A) La jurisdiccionalización del control: el sistema francés .....	229
B) Jurisdiccionalización del control y autonomías regionales: el sistema es- pañol .....	234
C) Regionalización del control y jurisdiccionalización: el sistema italiano. Propuestas de reforma .....	237
D) La regionalización del control: el sistema belga .....	241
E) La regionalización del control en ámbitos limitados: el sistema portugués	242
F) De la tutela al control: tendencias .....	243

#### CAPÍTULO CUARTO

#### CONCLUSIONES

1. Estabilidad del sistema administrativo de influencia francesa: resultados de una comparación “por afinidad” .....	247
A) Elementos adquiridos .....	247

	PÁG.
B) Elementos contestados, pero todavía presentes.....	247
C) Elementos revisados .....	249
2. Identidad del sistema administrativo de influencia francesa: apuntes para una comparación “por contraste”.....	250
3. Peculiaridades y notas comunes a los sistemas de influencia francesa.....	259
4. Tendencias del sistema administrativo municipal y provincial: consideraciones finales.....	262
Índice de autores .....	267

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DOS SIGLOS DESPUÉS: SITUACIONES Y TENDENCIAS EN LOS DISTINTOS PAÍSES

#### 1. INTRODUCCIÓN

Al abordar el análisis comparado de los distintos regímenes locales inspirados en la tradición revolucionaria francesa, la complejidad y heterogeneidad ya señaladas inducen a delimitar cuidadosamente el ámbito objeto de estudio. En este sentido, sería equivocado y hasta perturbador examinar las distintas manifestaciones que esa incidencia ha tenido en sistemas nada asimilables entre sí. Por ejemplo, carecería de sentido una investigación sobre la vigencia actual de la regla según la cual las Administraciones locales han de formarse “por vía de elección”, si no se distingue según exista una democracia pluripartidista o un régimen de partido único. Poco se podría deducir, asimismo, en torno al papel del Prefecto, si en el análisis comparado se incluyen situaciones en que el cargo resulta atribuido a los miembros de un aparato militar que de hecho, ejerce un papel dominante e influye significativamente en las instituciones civiles.

Por otra parte, tampoco sería provechoso, en relación con los objetivos perseguidos, englobar situaciones que, a pesar de su influencia francesa han optado por seguir un modelo de Administración local totalmente distinto.

Si esto último induce a excluir países como Suiza o Alemania Federal (donde, además, el alcance de la influencia francesa sobre el régimen local varía de zona a zona, acentuando paradójicamente las diferencias de fondo del modelo), la reflexión antes realizada sobre el primero de los criterios mencionados conduce, por su parte, a dejar fuera a los Estados extraeuropeos (donde el modelo francés se ha reproducido a menudo en términos casi idénticos en el plano formal, pero también en un marco constitucional y político no comparable); ambos criterios justifican, en fin, que se excluyan de la investigación los países que adoptan la forma de Estado socialista.

Todo este conjunto de consideraciones no impide, sin embargo, la delimitación de un área suficientemente homogénea, en la que el modelo francés ha incidido más directamente y que comprende gran parte de la Europa continen-

tal occidental, área que engloba, además de Francia, Italia, España, Portugal, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo<sup>1</sup>.

En estos países, los rasgos fundamentales del modelo van a ir consolidándose, sin embargo, de forma distinta. Unas veces, se mezclan con las tradiciones administrativas preexistentes; otras veces, sucumben a ellas. También de forma distinta, estos mismos rasgos van modificándose en el transcurso de los dos últimos siglos.

Ha sido precisamente en los últimos años cuando se han producido transformaciones más importantes de los regímenes locales y de las relaciones entre el centro y la periferia. Si en la propia Francia se ha llevado a cabo un amplio diseño reformador, de consecuencias muy significativas, también se han emprendido reformas profundas del régimen local en todos los Estados que vamos a examinar dentro de un proceso general de regionalización; proceso en que poco a poco se han ido consolidando instituciones de carácter electivo en el área regional, en algunos casos dotadas además de potestades legislativas y casi siempre con considerables atribuciones de importante incidencia sobre el régimen de los municipios y entes intermedios.

En este marco, parece necesario anteponer, al análisis comparado de los distintos problemas, una descripción de la fase en la que se encuentra el régimen local en cada Estado, recordando, siquiera sea sintéticamente, sus aspectos fundamentales.

## 2. EL SISTEMA FRANCÉS: LA REGIONALIZACIÓN COMO COMPONENTE DE LA REFORMA LOCAL

### A) *Los elementos tradicionales*

A partir de los principios revolucionario-napoleónicos, se desarrolló en Francia un delicado equilibrio entre burocracia y democracia, representado,

<sup>1</sup> El hecho de haber identificado, en los países señalados, un núcleo de factores homogéneos que hace provechosa y útil la comparación, no implica una desaparición de los elementos que inciden sobre la Administración local. Tales elementos que establecen diferencias no solo en relación con la configuración institucional propia de los distintos Estados, sino también, más específicamente, en relación con el funcionamiento concreto de los sistemas locales y de sus vinculaciones con los aparatos centrales. Desde este punto de vista, se ponen de manifiesto algunas diferencias nítidas a partir, por ejemplo, de una observación paralela de la situación francesa y de la italiana; situaciones, que, en aspectos como la influencia de los partidos nacionales en la vida local, la incidencia de las personalidades de algunos notables, el prestigio y el papel de los aparatos administrativos (y, por tanto, la relación entre política y administración en el ámbito local), parecen marcar los puntos extremos de una gama extensa y difuminada. Entre los análisis que han descrito agudamente elementos de este tipo de sistemas, cfr. S. TARROW, *Tra centro e periferia. il ruolo degli amministratori local in Italia e in Francia*, Bologna, 1979, y, en general, Y. MÉNY, *Politique comparée*, Paris, 1987, págs. 477 y ss. Sobre los aspectos politológicos fundamentales del sistema local francés, cfr. también el cuadro trazado por el propio Y. MÉNY, *Profili di amministrazione locale. La riforma francese*, Padova, 1984, págs. 2 y ss.

como ya se ha señalado, por dos figuras dominantes en la escena política local: el prefecto por un lado, el alcalde por otro.

Ambas figuras mantuvieron su importancia en la evolución —en ocasiones tumultuosa— de los distintos regímenes. El alcalde se convirtió, gracias al modo de su elección, en la institución fundamental y casi exclusiva de los pequeños o pequeñísimos centros; y en las grandes ciudades ha sido a menudo, como consecuencia de la admisibilidad del *cumul des mandats* un líder político de prestigio nacional (en ocasiones, un Ministro o el propio Primer Ministro).

Por lo que se refiere al prefecto —elemento fundamental de conexión entre el centro y la periferia y de control del primero sobre la segunda—, se trata de una institución que ha mostrado una continuidad excepcional, sufriendo solo escasos cambios en el período que media entre la época napoleónica y la IV República que, además, ha acrecentado su papel durante la V República del general De Gaulle y de sus sucesores.

La vida política administrativa local de Francia se ha basado en un consolidado equilibrio entre ambas instituciones. Mientras, la legislación municipal y provincial permanecía —a pesar de los debates, los informes y las propuestas— sustancialmente inalterada en la mayoría de sus aspectos fundamentales.

La regionalización de 1972, por lo demás, no afectó especialmente al régimen local. Al atribuir a las regiones personalidad jurídica de derecho público (concibiéndolas como *établissements publics*) pero no el carácter de colectividades territoriales, solo se les confiaba atribuciones de carácter ancilar<sup>2</sup>.

### B) *Las reformas de 1982 a 1986*

En contra de esta ordenación rigurosamente centralizada que con notable constancia caracterizaba todavía la V República, se venían apuntando decididas críticas y propuestas de reforma por parte de las fuerzas de izquierda en la oposición<sup>3</sup>. El programa que adoptó el partido socialista con ocasión de las elecciones de 1981<sup>4</sup> atribuía una importancia prioritaria a la descentralización.

<sup>2</sup> Sobre los caracteres de las instituciones regionales de 1972, P. FERRARI, CH. VIER, “La réforme régionale”, en *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 1972, pág. 491; J. BAGUENARD, “L’organisation régionale”, en *Revue Droit Public*, 1973, pág. 1405; J. HOURTIQ, “La loi du 5 juillet 1972”, en *Revue administrative*, 1972, pág. 635.

<sup>3</sup> Véase, particularmente, el ambicioso proyecto núm. 1478 de 1979. Sobre el debate en los años precedentes, cfr. Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, 1974; asimismo, M. PHILIPONNEAU, *La gauche et les régions*, Paris, 1967.

<sup>4</sup> *Vid. Projet socialiste pour la France des années 80*, Paris, 1980, págs. 252 y ss., en el que, entre otros aspectos, se preveía la supresión de los controles administrativos preventivos, sustituidos por controles eventuales ejercidos por la jurisdicción administrativa y financiera; se atribuía la facultad de impugnación a los “comisarios del gobierno”, destinados a sustituir a