

Las Organizaciones Supramunicipales en Francia

Pierre Subra de Briousses

Profesor en la Universidad de Paris X-Nanterre

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. LAS ORGANIZACIONES SUPRAMUNICIPALES TRADICIONALES. 2.1. Creación, adhesión y retirada. 2.2. Administración. 2.3. Atribuciones y recursos. 3. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL Y LA SUPRAMUNICIPALIDAD. 3.1. La planificación de las agrupaciones. 3.2. Las nuevas formas de agrupación. 3.3. La integración financiera de los municipios.

1. INTRODUCCION

Los once países de la Comunidad Económica Europea, exceptuando a Francia, suman 33.193 municipios.

Francia sola se divide en 36.527 municipios.

Esta cifra tan alta se traduce, inevitablemente, en una superabundancia de unidades muy pequeñas y en la consiguiente baja densidad de población media, cinco veces menor que la media europea. Un 60% aproximadamente de nuestros municipios tienen menos de 500 habitantes; 80% menos de 1.000 y 90% menos de 2.000. Además, el fenómeno no deja de agravarse, en la medida en que el crecimiento urbano prosigue, mientras que el número de municipios permanece estable. Las tres cuartas partes de los franceses viven ya en ciudades y multitud de localidades se despueblan y se alejan cada vez más de un «óptimo dimensional», de tal forma que la inmensa mayoría de los municipios no pueden disponer de los medios necesarios para una gestión autónoma.

Sin embargo, esta gran heterogeneidad de situaciones no se ha traducido en una diversidad en los estatutos. Desde el pueblo más pequeño hasta la gran metrópoli, desde la ciudad dormitorio de los suburbios hasta el municipio de montaña, desde la ciudad mediana hasta la estación balnearia cuya población se duplica en la temporada de verano, sólo hay un único modelo de gobierno local, basado en la pareja que forman una asamblea deliberante: los concejales, y una autoridad ejecutiva: el alcalde elegido por los concejales y asistido por sus adjuntos.

Inevitablemente, esta situación es fuente de problemas. Problemas cuya solución puede pasar, tanto por una disminución del número de municipios mediante fusión de algunos de ellos, como por fórmulas de organización supramunicipales.

Hasta un período relativamente reciente, no se había contemplado realmente, al menos de modo significativo, la supresión de municipios, sin duda porque esta colectividad, sucesora de la parroquia del Antiguo Régimen, ha sido tradicionalmente considerada, en palabras de Tocqueville, como «la célula básica de la democracia», y porque sus ediles, cualesquiera que sean sus tendencias políticas, siempre se han resistido, lógica y enérgicamente, a que se atente contra su territorio, ya que eso les privaría de su poder y de su influencia. No obstante, en los años sesenta y setenta, el Estado central, con una mayor voluntad racionalizadora, intentó influir en el curso de los acontecimientos y pareció querer romper con esta situación mediante la adopción de la ley de 16 de julio de 1971 relativa a las fusiones de municipios. A primera vista, parecía que se daban las condiciones necesarias para el éxito del intento. Este se situaba en un contexto en el que toda Europa estaba reduciendo drásticamente el número de sus municipios, donde las mentes más preclaras abogaban con entusiasmo por tal acción, y donde el Ministerio de Finanzas, cuyo poder es grande, preconizaba abiertamente la supresión de los pequeños municipios que, en su opinión, no eran viables ni administrativa ni económicamente. En cuanto a la propia ley, ésta preveía con detalle los procedimientos a seguir para combatir las oposiciones previsibles: peritaje y concertación a escala prefectoral; posibilidad de apelación ante el Consejo General; convocatoria de referéndum intermunicipal, así como múltiples disposiciones con carácter marcadamente incitativo (por ejemplo, aumento sustancial de las subvenciones). Sin embargo, la experiencia fue un fracaso. Entre 1971 y 1974 (año en el que se dio por finalizado el experimento), tan sólo se realizaron 604 fusiones que agruparon a 1972 municipios, lo que representa un resultado sumamente bajo (más adelante se producirían nuevas creaciones y municipios fusionados se separarían de nuevo, de forma que, en definitiva, no se produjo una disminución significativa). Pero sobre todo, cada fusión no afectaba, de media, a más de dos o tres municipios pequeños. El porcentaje de población que resultaba unificado seguía siendo insignificante. Las fusiones llevadas a cabo podían resumirse en la puesta en común de medios escasos y de pequeños presupuestos subvencionados. Así, pues, no es de extrañar que el intento resultara un rotundo fracaso.

Puesto que Francia se niega a reducir el número de sus municipios, la cooperación es por lo tanto más necesaria y, por ende, lo es también la creación de instituciones supramunicipales.

En este aspecto, nuestra experiencia es antigua y relativamente importante. Bajo el Antiguo Régimen, ya existían numerosas uniones, asociaciones y mancomunidades, de ciudades o de parroquias. En el siglo XIX, una ley de 18 de julio de 1837 autoriza la creación de comisiones sindicales entre distintos municipios, y la ley de 22 de marzo de 1890 da a la cooperación intermunicipal su verdadero marco jurídico al autorizar la creación de los síndicos de municipios.

Hasta entonces, la creación de organizaciones supramunicipales es voluntaria, cada municipio está igualmente representado; las decisiones se toman por unanimidad; las funciones que se ejercen son limitadas (gestión de los bienes comunales, creación de equipos básicos...). Así, pues, la autonomía municipal está totalmente preservada, y así permanecerá hasta los años cincuenta, pero al final de esa década se verá puesta, de algún modo, en entredicho, bajo la conjunción de distintos factores, entre los cuales, naturalmente, la explosión urbana que requiere la gestión coherente de los equipos de infraestructura (redes viarias, transportes, espacios verdes, adquisición de bienes raíces). Entonces, los poderes públicos crean nuevas estructuras con el ánimo de ir más allá que las iniciativas locales espontáneas. Por supuesto, la creación de instituciones de cooperación sigue siendo voluntaria, pero es fuertemente fomentada a través de incentivos administrativos, políticos y sobre todo económicos (aumento de las subvenciones, facilidades de créditos, ventajas relacionadas con la adopción de una tributación propia...). Tal creación debe someterse a votación, pero sólo por mayoría (mayoría cualificada), lo que supone la integración forzosa de la minoría. Excepcionalmente, pero las excepciones son numerosas, la creación puede ser impuesta. En tal caso, las competencias que se traspasan al organismo supramunicipal serán diversificadas. Por lo general, suelen ser voluntarias, pero también pueden ser obligatorias. Voluntarias o preceptivas, las competencias pasan a ser exclusivas; el municipio pierde por completo la función abandonada. Ya no cabe permitir una concurrencia de competencias municipal e intermunicipal sobre una misma materia. Lo que se pretende es crear una especie de «super-municipios», convirtiéndose la cooperación de confederal en federal.

Condenada a la perennidad, la institución supramunicipal presenta una estructura rígida. No cabe la posibilidad de que un municipio entre o salga de ella a su antojo, y la disolución del agrupamiento es hartamente difícil.

Sin embargo, esta tendencia se ve cuestionada desde hace unos diez años. Con la crisis económica, el egoísmo prevalece sobre la solidaridad. Mientras que el Estado tiende a una política de menor intervención financiera, son muchos los municipios que son reticentes a asumir responsabilidades colectivas. Por último, la descentralización que

no ha pasado previamente por la agrupación territorial, en cambio ha reavivado las reivindicaciones de autonomía municipal.

En este contexto, la idea supramunicipal está en retroceso y se habla más bien de «intermunicipalidad», entendido este concepto como un justo equilibrio entre la necesidad de cierta cooperación y el respeto de la autonomía de cada colectividad.

Ya en 1977, una ley de 22 de julio otorgaba un derecho de veto a los municipios principales en la constitución de la agrupación y facilitaba la posibilidad de disolución y de retirada. En la década de los 80, varios textos acentúan la tendencia a una cooperación menos institucional que convencional. En cuanto a la administración de los agrupamientos, se mejora la representación de los pequeños municipios y se amplían las medidas de salvaguardia a su favor; los votos cualificados se ven reforzados y la unanimidad vuelve a ser requisito para varias decisiones. Los cambios son asimismo importantes en materia de competencias. En lo sucesivo, las competencias de la institución supramunicipal dejan de constituir un bloque homogéneo. Su contenido es de geometría variable; en ciertos casos se produce una auténtica concurrencia de competencias.

Por último, muy recientemente, se manifiesta un nuevo cambio de tendencia con la ley sobre la reforma de la administración territorial de 6 de febrero de 1992, que tiende a promover fórmulas más integradas, de carácter verdaderamente supramunicipal, que van más allá de la simple cooperación intermunicipal.

Si bien la manera de concebir las fórmulas supramunicipales ha ido experimentando cambios con el transcurso de los años, las nuevas disposiciones no siempre han desterrado a las precedentes; en la mayoría de los casos las han completado y se han superpuesto a ellas. Por lo tanto, el derecho de la cooperación municipal es un derecho complejo, formado por estratos sucesivos y que se encuentra en el Código de municipios, el estatus propio de cada tipo de institución, múltiples reglas sueltas adoptadas desde 1982 hasta la reciente ley de 6 de febrero de 1992.

Esta cooperación, que rige un derecho complejo, se ejerce mediante numerosas ¹ instituciones supramunicipales que son, a su vez, diversas. Hasta el momento, existen seis categorías distintas (los Sindicatos de Vocación Unica —SIVU—, los Sindicatos de Vocaciones Múltiples —SIVOM—, los Distritos, las Comunidades Urbanas, los Sindicatos Mix-

¹ 12.970 SIVU, 2.287 SIVOM, 165 Distritos, 9 Comunidades Urbanas, 975 sindicatos mixtos, 9 sindicatos de nuevas aglomeraciones.

tos, los Sindicatos de nuevas aglomeraciones) y que intervienen en campos relativamente numerosos ². La ley de 6 de febrero de 1992 ha venido a añadir dos nuevas fórmulas con las «comunidades de municipios» y las «comunidades de ciudades».

Un estudio detallado de cada una de ellas carecería probablemente de interés para un auditorio extranjero y, de todos modos, el tiempo de que disponemos en este seminario no lo permitiría.

Así, pues, me ceñiré a una exposición general y sintética, abordando a grandes rasgos, primero las organizaciones supramunicipales tradicionales y luego las incidencias en la supramunicipalidad de la reciente reforma (Ley de 6 de febrero de 1992) de la administración territorial.

2. LAS ORGANIZACIONES SUPRAMUNICIPALES TRADICIONALES

A tenor de las distintas leyes que a ellas se refieren, la naturaleza de las distintas categorías de organizaciones supramunicipales es idéntica: todas son establecimientos públicos ³. Ello produce cierto número de consecuencias, de las que podemos destacar, a título de ilustración, algunos ejemplos.

Debido a su carácter de establecimiento público y no de colectividades territoriales, las organizaciones supramunicipales no están afectadas por las disposiciones de la ley de 30 de diciembre de 1985 sobre la acumulación de mandatos, su acción está subordinada al respeto del principio de especialidad; el Consejo de Estado (C.E. Sect. 14 de marzo de 1986, Comunidad Urbana de Lyon, c/Sociedad SAPI) se niega a reconocerles un poder de policía.

Si bien todas tienen la misma naturaleza jurídica, el régimen de las distintas organizaciones, en cambio, no es homogéneo, puesto que, por regla general, el marco jurídico de los establecimientos públicos plantea ciertas dificultades y porque, además, la cooperación entre municipios necesita más particularmente de unas relaciones flexibles, variables, en parte informales, para adaptarse mejor a las exigencias de cada situación. Pero si no existe homogeneidad, tampoco la disimilitud es

² Ver más adelante: C, Atribuciones y recursos.

³ Lo mismo ocurre con las nuevas instituciones creadas por la ley de 6 de febrero de 1992 (comunidades de municipios y comunidades de ciudades) que constituyen establecimientos públicos, de forma que, en este punto particular, las observaciones que vienen a continuación también les conciernen.

total; de hecho, el examen de los distintos estatus jurídicos revela, al mismo tiempo, diferencias y puntos comunes. Vamos a intentar comprobarlo a través de un examen comparativo de los sindicatos de municipios, de los distritos y de las comunidades urbanas ⁴ y examinando sucesivamente lo que se refiere a su creación y a las adhesiones y retiradas, a su administración, a sus atribuciones y a sus recursos.

2.1. Creación, adhesión y retirada

De conformidad con la ley de 2 de marzo de 1890, los municipios, aun cuando no sean limítrofes, pueden asociarse en sindicatos. Inicialmente, se exigía la unanimidad para la creación, pero este requisito ha sido abandonado y sustituido por la condición de mayoría cualificada ⁵. La decisión es firme tras las debidas deliberaciones de los consejos municipales aprobando los estatutos y previa resolución prefectoral de autorización.

El distrito se crea asimismo por resolución prefectoral a petición de la mayoría cualificada de los municipios afectados.

En principio, la creación de las comunidades urbanas se deja a la libre iniciativa de los municipios interesados, en las mismas condiciones y conforme a las mismas reglas de mayoría cualificada citadas anteriormente, pero no puede producirse más que en las aglomeraciones de más de 20.000 habitantes ⁶; se declara constituida por decreto y, por otro lado, aparte de esta creación voluntaria, una ley de 31 de diciembre de 1966 ha creado a su vez cuatro comunidades urbanas (Burdeos, Lille, Lyon y Estrasburgo), a las que se impone por consiguiente el régimen legal.

⁴ No estudiaremos los sindicatos mixtos que se caracterizan por la asociación de colectividades territoriales y de establecimientos públicos, pero cuyo régimen jurídico es muy semejante al de los sindicatos de municipios, ni los sindicatos de nuevas aglomeraciones, que constituyen una categoría poco numerosa y muy específica y cuya comprensión implicaría un estudio general del régimen de las nuevas aglomeraciones, que no es posible en el marco de esta exposición.

⁵ Se puede decidir la agrupación cuando tal voluntad haya sido expresada por los dos tercios de los consejos municipales afectados y que representen a más de la mitad de la población total, o por la mitad de los consejos que representen a más de los dos tercios de la población. Además, la mayoría cualificada debe necesariamente incluir a los consejos municipales de aquellos municipios cuya población total sea superior a la cuarta parte de la población afectada.

⁶ La ley de 6 de febrero de 1992 fija esta cifra, que anteriormente era de 60.000 habitantes.

El distrito se constituye bien a perpetuidad, bien por un período que se establece en la decisión institutiva. Puede ser disuelto a petición de la mitad de los consejos municipales que representen a más de la mitad de la población total del distrito, o en el caso de recuperación de sus atribuciones por una comunidad urbana.

La comunidad urbana se crea sin límite de duración. Puede ser disuelta por decreto en consejo de ministros a propuesta de la mayoría cualificada de los consejos municipales. El decreto de disolución determina las condiciones en que debe liquidarse la comunidad y el traspaso de los bienes, derechos y obligaciones.

Al igual que el distrito, el sindicato de municipios se constituye, bien a perpetuidad, bien por un período determinado por la decisión institutiva. Su disolución se produce, bien de pleno derecho (expiración del período previsto, finalización de su objeto, traspaso de sus servicios a un distrito), bien por consentimiento de todos los consejos municipales interesados, bien a petición justificada de la mayoría de los consejos municipales previo dictamen de la mesa del Consejo General, o de oficio, mediante decreto dictado, previo dictamen de conformidad del Consejo General y del Consejo de Estado. El decreto de disolución determina las condiciones de disolución del sindicato. A partir de una ley de 5 de enero de 1985, un municipio puede adherir a un sindicato sólo para una parte de las competencias que éste ejerce. Los sindicatos existentes pueden permitir libremente, previa modificación de sus estatutos, la adhesión de nuevos municipios para una parte de las atribuciones mancomunales.

Un municipio puede retirarse de la agrupación previo consentimiento del comité, que fija las condiciones de esa retirada junto con el consejo municipal interesado. La decisión de retirada compete al prefecto, excepto en caso de oposición de más de un tercio de los consejos municipales de los municipios miembros.

Además, le ley permite la retirada de un municipio cuando su participación ha quedado «sin objeto» y previa autorización del prefecto, quien fijará las condiciones, en particular las económicas, de esa retirada.

Por último, desde hace al menos seis años, los municipios miembros de un sindicato pueden retirarse de éste cuando su «interés esté comprometido de modo esencial» por las disposiciones estatutarias relativas a la representación de los municipios en el comité sindical o a las competencias que éste ejerce o a la contribución de los municipios a los gastos. A falta de decisión en este sentido del comité, el municipio puede solicitar del prefecto la autorización de retirarse.

La ley de 5 de enero de 1985 ha instituido en cada departamento una «comisión conciliatoria en materia de cooperación intermunicipal», que es consultada obligatoriamente por el prefecto antes de autorizar una retirada.

2.2. Administración

El sindicato de municipios está administrado por un comité en el que cada uno de los consejos municipales de los municipios miembros elige dos representantes. Aunque, en principio, puede ser descartada por el acta institutiva, esta representación igualitaria que es la que se practica más frecuentemente, constituye un rasgo típico del régimen del sindicato; presenta a veces el inconveniente de frenar el desarrollo de las mancomunidades, ya que los municipios grandes son reticentes a asociarse en un pie de igualdad con los más pequeños.

El derecho municipal que emana del Código de municipios se aplica generalmente a los sindicatos, en particular en lo que se refiere al régimen de deliberación, del control y de la contabilidad.

La administración del distrito es muy semejante. La única diferencia sensible consiste en que, en el caso del distrito, la norma es que la representación de los municipios no sea igualitaria, sino proporcional a su importancia respectiva.

La administración de la comunidad urbana merece un estudio más explícito.

Un consejo de comunidad asume la administración. Está formado por delegados de los municipios, elegidos por los consejos municipales. En este punto surge un problema serio debido a la contradicción entre el principio de la representación de los municipios, que implica que todos ellos estén representados, y el de la representación de las poblaciones, que implica una proporcionalidad irrealizable sin crear consejos pletóricos, habida cuenta de la gran cantidad de municipios miembros y la gran diversidad de su importancia demográfica.

Actualmente, es una ley de 31 de diciembre de 1982 la que establece los efectivos del consejo de comunidad en función de la población de la aglomeración y del número de municipios agrupados. El reparto de escaños se efectúa por decisión de los dos tercios por lo menos de los consejos municipales que representen a más de las tres cuartas partes de la población, o de las tres cuartas partes de los consejos municipales que representen a más de dos tercios de la población; en cualquier caso, esta

mayoría debe incluir a los consejos municipales de los ayuntamientos con más de la cuarta parte de la población total afectada. Si la decisión no pudiera adoptarse de esa manera, el prefecto pone en aplicación un sistema muy complejo a base de representación proporcional con un correctivo que permite una mínima representación a cada municipio.

Por querer respetar al máximo las libertades de opción y de decisión de los representantes locales en el reparto entre los municipios de los escaños del consejo de la comunidad, y al asignar con este fin a los consejos municipales interesados la tarea de ponerse de acuerdo sobre tal reparto, el legislador ha creado una fuente de problemas. Ocurre, en efecto, y tal fue el caso por ejemplo de la comunidad urbana de Burdeos tras las elecciones municipales de 1977, que se adopte por mayoría cualificada un acuerdo que el municipio más importante considera injusto para él y, sin embargo, no está autorizado a retirarse de la agrupación ⁷.

Además del consejo de la comunidad, la administración de la comunidad urbana comprende un presidente, elegido por el consejo. Junto con los vicepresidentes, también elegidos, constituye la mesa. Dispone de ciertos poderes propios (por ejemplo, como jefe jerárquico de los agentes de la comunidad), se encarga de la preparación y ejecución de las deliberaciones del consejo, representa a la comunidad.

Por último, existen organismos consultivos que colaboran con el consejo de comunidad: asamblea de los alcaldes de todos los municipios de la aglomeración y, si procede, comités consultivos formados por alcaldes de sectores o de agrupaciones correspondientes a unidades plurimunicipales dentro de la comunidad.

2.3. Atribuciones y recursos

Inicialmente, con la ley de 22 de marzo de 1890, los sindicatos sólo podían crearse con miras a «una obra de utilidad intermunicipal»; el empleo del singular implicaba una especialidad limitada. En aquella época, los autores de la ley habían pensado en instituciones asistenciales. En la práctica, los sindicatos se crearon, sobre todo, para la realización de obras de equipamiento rurales, en particular la electrificación de los municipios participantes.

⁷ Sacando las consecuencias del asunto de la comunidad urbana de Burdeos, una ley de 22 de julio de 1977 instituyó un procedimiento de retirada pensado para los municipios grandes, definidos como tales ateniéndose a criterios demográficos y económicos, pero fue suprimida por la ley de 31 de diciembre de 1982.

Una ordenanza del 5 de enero de 1959 concedía a los municipios la facultad de crear un sindicato con vocación múltiple (SIVOM).

Desde entonces, ya sea como actividad única, o en el marco de una pluralidad de objeto en el caso de las SIVOM, que han experimentado un auge importante, los sindicatos ejercen competencias bastante diversificadas, particularmente en materia de aguas, de saneamiento, de energía, de limpieza, de recogida de basuras, de transporte escolar, de actividades escolares y afines, de realización y de gestión de equipos públicos, de turismo, de socorro y de lucha contra incendios.

Los sindicatos eligen libremente estas competencias; en cambio, y en este aspecto se diferencian claramente de ellas, los distritos tienen atribuciones legales, a saber: el servicio de viviendas, la defensa contra incendios y los servicios que asumen los sindicatos que agrupan los mismos municipios que los distritos; el acta institutiva también puede conferirles otras atribuciones, y de hecho lo hace con bastante frecuencia, por lo general, en las mismas materias que acabamos de citar a propósito de los sindicatos.

Las atribuciones de la comunidad urbana son el resultado de transferencias de competencias que eran anteriormente municipales.

Algunas transferencias son obligatorias. Son numerosas e importantes, particularmente en las áreas relacionadas con el urbanismo (planes, reservas de bienes raíces comunitarios, zonas de urbanización), pero también en lo que atañe a la vivienda, las viviendas de protección social, la protección contra incendios, los transportes urbanos y de viajeros, los institutos y colegios, el agua y el saneamiento, los cementerios y crematorios, los mataderos y mercados de interés nacional, el mantenimiento y limpieza de vías públicas, señalización y aparcamientos. La lista de estas competencias de derecho figura en el Código de Municipios (art. L.165-7). La comunidad urbana asume asimismo de pleno derecho las competencias que ejercía el distrito preexistente formado por los mismos municipios, no obstante, los municipios miembros pueden excluir ciertas competencias de esa transferencia.

Otras transferencias son facultativas y pueden ser sólo parciales (instalaciones culturales, sanitarias, deportivas y socioeducativas, espacios verdes, alumbrado público).

Por último, las atribuciones de la comunidad pueden ser ampliadas a otras materias mediante deliberación del consejo de comunidad y de todos los consejos municipales. A la inversa, a partir de la ley de 31 de diciembre de 1982, la comunidad urbana puede transferir algunas de

sus competencias a los municipios miembros. La transferencia de competencias de los municipios a la comunidad o de la comunidad a los municipios implica la transferencia de los medios correspondientes.

Evidentemente, todas estas organizaciones supramunicipales necesitan recursos para ejercer sus competencias.

Los ingresos del sindicato provienen, esencialmente, de las contribuciones de los municipios asociados, a las que puede sumarse el producto de los cánones por servicios prestados, subvenciones, donativos y la renta de propiedades.

La contribución de los municipios, que cada uno aporta en función de su cuota contributiva, constituye un gasto obligatorio a cargo del presupuesto del municipio pero, de acuerdo con la jurisprudencia administrativa, tan sólo si no supera «el límite de las necesidades del servicio que se haya determinado en las decisiones de la mancomunidad» (C.E. 18 de noviembre de 1962, Ministerio del Interior c/Ayuntamiento de Fontanès).

No obstante, el comité del sindicato puede decidir sustituir la contribución de los municipios por el producto de impuestos directos locales, en forma de un suplemento de las cuatro tasas directas (tasa sobre bienes inmuebles, tasa sobre terrenos no edificados, tasa de habitación, tasa profesional). Aunque no se trate de una fiscalidad propia, esta fórmula confiere al sindicato una facultad que se asemeja a la de recaudar impuestos.

Los recursos del distrito no incluyen cuotas de los municipios, excepto para el funcionamiento de servicios prestados a petición de éstos; sus ingresos consisten (al igual que las mancomunidades) en la renta de sus bienes muebles e inmuebles; las cantidades que reciben de las administraciones públicas o de particulares a cambio de servicios prestados; las subvenciones del Estado, de los departamentos y de los municipios; el producto de empréstitos públicos. No obstante, el consejo del distrito puede optar, por mayoría de dos tercios, por la percepción directa de impuestos locales propios, siguiendo el mismo procedimiento que las comunidades urbanas.

En efecto, los recursos financieros de las comunidades urbanas comportan una fiscalidad comunitaria directa, en forma de recargos tributarios a las cuatro contribuciones directas locales, votados por el consejo de comunidad. Este régimen de fiscalidad propia que interviene por derecho (mientras que en el caso del distrito es resultado de una opción), equivale a reconocer la facultad recaudatoria de impuestos a

una asamblea que no emana del sufragio universal. La comunidad urbana que recauda también para sus propias arcas el producto de las cuatro tasas directas locales vota directamente el tipo impositivo comunitario y tiene competencia para eximir del pago de la tasa profesional y de la tasa sobre bienes inmuebles edificados. Fijando los tipos, los consejos de comunidad pueden medir con certeza el esfuerzo solicitado a cada categoría de contribuyentes, lo que conduce a una modulación del esfuerzo contributivo de las distintas categorías.

Por otra parte, también la comunidad urbana percibe subvenciones, el producto de los empréstitos públicos, el producto de las tasas, cánones y contribuciones por servicios prestados.

3. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL Y LA SUPRAMUNICIPALIDAD

Antes hemos visto (nota nº 1) que el número de algunas organizaciones supramunicipales, particularmente los sindicatos, era importante y que los distritos, aunque en menor medida (165 en 1988), también habían experimentado cierto auge, sobre todo en el medio rural. Sin embargo, los datos estadísticos no bastan por sí solos para determinar el éxito de la supramunicipalidad en nuestro país. En realidad, y aun cuando hay algunos aspectos positivos, cabría hablar, más bien, de un relativo fracaso. Como demuestra claramente un excelente estudio del Profesor Pierre SADRAN, Director del Instituto de Estudios Políticos de Burdeos ⁸, la creación de organizaciones supramunicipales no ha generado, hasta ahora y en lo esencial, una reestructuración profunda del entramado de la administración municipal.

Se puede comprobar fácilmente que cuanto más vinculante es la fórmula para sus miembros, cuanto más estructurante, menos éxito tiene. Basta, para convencerse, con comparar dos cifras: para 119 ciudades de más de 50.000 habitantes, tan sólo existen 9 comunidades urbanas; dado que cuatro de ellas han sido creadas directamente por ley, no se han registrado más que cinco creaciones voluntarias, y la última se remonta a 1974. Resulta además flagrante que el método incentivo ha sido un fracaso total. Para ser más exacto, la incitación ha jugado al revés. Cuando se esperaba ver a los municipios desprenderse progresivamente de sus competencias en favor de la comunidad, el efecto ha sido el contrario. Los municipios miembros, aferrándose a

⁸ Pierre SADRAN, *Le système administratif français*, Ed. Monchrestien, París 1992.

las competencias que se les dejaban, y que tienen la ventaja de ser técnica y económicamente menos difíciles de asumir, pero políticamente más gratificantes (instalaciones deportivas, culturales, etc.), han desarrollado nuevas actividades y afirmado su presencia sobre el terreno. Puesto que la incitación no ha desempeñado el papel que se esperaba, queda la acumulación de competencias. Es decir, una administración con dos niveles, de la que difícilmente se puede negar que aumenta la tributación local y genera unos costes burocráticos excesivos. El usuario sale perdiendo y desaparece la racionalidad económica del proyecto inicial. Sin contar los bloqueos y las guerras de posiciones que suelen convertir muchas veces las comunidades urbanas en notables instrumentos de paralización. Las otras fórmulas de cooperación son más utilizadas pero mucho menos cargadas de consecuencias. Además, las estadísticas no reflejan la actividad real de las agrupaciones; una proporción significativa de ellas quedan muy por debajo del nivel teórico de intermunicipalidad que debería ser el suyo. Así, se puede estimar que un tercio de los SIVOM usurpa la calificación ya que no ejercen más que una actividad única. Otros, aunque con vocación múltiple, tienen una actividad y una autonomía financiera demasiado reducidas para constituir un verdadero instrumento de cooperación.

Un estudio de la DGCL ⁹ pone de manifiesto que la integración fiscal, es decir, la parte, en el total de las recaudaciones fiscales de los municipios y de sus agrupaciones, de lo que corresponde propiamente a éstas últimas, es modesta: 8,4 %. Sólo disponen de una fiscalidad propia las 9 comunidades urbanas, 9 sindicatos de nuevas aglomeraciones y 105 distritos, que agrupan entre todos a unos 1.300 municipios. Las agrupaciones recaudan diez mil doscientos millones, mientras que los municipios recaudan diez veces más.

El legislador, preocupado por los inconvenientes que genera semejante situación, sobre todo para el desarrollo económico y la ordenación del espacio, ha intentado recientemente aportar algún remedio mediante ciertas disposiciones de la ley de 6 de febrero de 1992 sobre administración territorial del territorio.

Este texto introduce nuevos mecanismos que tienen por objeto ir más allá de la simple cooperación y propiciar la integración de los municipios en el marco de nuevas entidades públicas territoriales funcionales. El dispositivo adoptado combina una fórmula de planificación con nuevas formas de agrupación y factores de integración financiera.

⁹ Dirección General de Colectividades Locales del Ministerio del Interior.

3.1. La planificación de las agrupaciones

Desde siempre, los consejos municipales decidían espontáneamente sobre las agrupaciones que consideraban oportunas. Una innovación de la reforma estriba en la transferencia de la facultad de iniciativa al respecto.

En lo sucesivo, la iniciativa corresponde a una comisión presidida por el prefecto, con la colaboración de un ponente general y de dos asesores elegidos entre los alcaldes. La composición de esta comisión es la siguiente: 60% de representantes municipales elegidos, 20% de representantes de entidades públicas de cooperación intermunicipal, 15% de consejeros generales y 5% de consejeros regionales, todos ellos elegidos por representación proporcional a la media más alta.

En el plazo de un año a partir de la promulgación de la ley, esta comisión debe proponer «un proyecto de plan departamental» de la cooperación intermunicipal incluyendo proposiciones de creación o de modificaciones de comunidades de municipios, de comunidades de ciudades, de comunidades urbanas, de distritos o de sindicatos» (art. 68 de la ley).

La elaboración de este proyecto consta de una primera fase de proposiciones de los municipios sobre la forma de cooperación y designación de los municipios con los que desean agruparse, fase que dura seis meses. El proyecto de la comisión se establece «teniendo en cuenta esas proposiciones, y de conformidad con ellas si son concordantes».

Seguidamente, el prefecto interviene en su doble condición:

Como presidente de la comisión, abre un proceso de consulta transmitiendo el proyecto para dictamen ¹⁰ a los municipios y establecimientos públicos interesadas, que disponen de un plazo de tres meses para comunicarlo. Después de realizar esta consulta, la comisión, que puede llevar a cabo una nueva deliberación, decide definitivamente el proyecto de plan departamental.

Como representante del Estado, el prefecto publica por «arrêté» este proyecto de plan y lo transmite a los municipios interesados. Estos pueden entonces, si así lo desean, «elaborar proyectos comunes de desarrollo dentro de perímetros de solidaridad».

¹⁰ El proyecto es transmitido asimismo «para información» al Consejo General, a los otros municipios y establecimientos públicos y a las Cámaras Consulares.

Los municipios, que disponen de cuatro meses para tomar su decisión, definen «libremente» ese perímetro, al que corresponderá una nueva entidad destinada a aplicarla, y determinan las modalidades de su participación. Sus decisiones son adoptadas por mayoría cualificada ¹¹, de forma que a través de ciertas divisiones territoriales del perímetro, es posible integrar en una estructura de cooperación intermunicipal a municipios que no lo desean.

3.2. Las nuevas formas de agrupación

Como acabamos de ver, el plan departamental puede incluir proposiciones relativas a los establecimientos públicos existentes (sindicatos, distritos, comunidades urbanas); no obstante, uno de los principales puntos de interés de la ley consiste en que ésta crea dos nuevas categorías de entidades públicas: las comunidades de municipios y las comunidades de ciudades en las aglomeraciones de más de 20.000 habitantes. Estos establecimientos públicos que agrupan municipios son creados a petición de éstos por decisión prefectoral.

La representación municipal en el consejo comunitario se basa en tres principios: cada municipio dispone de un escaño como mínimo; ningún municipio puede disponer de la mayoría de los escaños; el consejo es elegido por sufragio indirecto y a la mayoría.

Por fagocitosis, estas comunidades absorben a los sindicatos y a los distritos que agrupan a las «mismas comunidades con exclusión de cualquier otra»; por decisión de sus consejos adoptada por mayoría de dos tercios de sus miembros, los distritos pueden transformarse en comunidades de municipios; las comunidades urbanas y los distritos (más de 20.000 habitantes) en comunidades de ciudades.

En lo que respecta a las competencias, la ley se atiene a los siguientes principios: la comunidad sustituye a los municipios en el ejercicio de las competencias.

Por una parte, estas competencias incluyen obligatoriamente la ordenación del espacio y el desarrollo económico.

¹¹ Mayoría cualificada: al menos dos tercios de los consejos de los municipios interesados que representen a más de la mitad de la población total, o al menos la mitad de los consejos que sumen los dos tercios de la población; esta mayoría debe incluir los consejos municipales cuya población total sea superior a la cuarta parte de la población. Esta mayoría es aplicable para la constitución de las comunidades urbanas.

Por otra parte, a pesar de que las competencias obligatorias son necesariamente muy amplias, también se pueden ejercer competencias optativas; la densidad de las competencias optativas que se asuman determina el coeficiente de integración. La entidad pública puede llegar a ejercer una competencia casi general, dejando a los municipios competencias residuales.

Ateniéndose al principio de subsidiariedad y mediante deliberación concordante del consejo de la comunidad y de la mayoría de los consejos municipales de esta comunidad (de municipios o de ciudades), en cualquier momento se pueden transferir de los municipios a la comunidad «total o parcialmente... algunas de sus competencias y los equipamientos o servicios públicos útiles para el ejercicio de las competencias comunitarias».

3.3. La integración financiera de los municipios

Al igual que las comunidades urbanas y los distritos bajo ciertas condiciones (ver *ut supra*), las comunidades de municipios y de ciudades recaudan los cuatro impuestos directos locales. Perciben, además, algunos incentivos financieros, en especial gracias a la creación de un «fondo de corrección de las desigualdades regionales» alimentado, particularmente, por una parte de los ingresos tributarios de algunas regiones.

No obstante, la ley es sobre todo interesante en la medida en que pretende dar un nuevo impulso a la integración financiera de los municipios, generalizando una «fiscalidad de sustitución».

Esta fiscalidad de sustitución se aplica a la tasa profesional que representa más del 50% de la recaudación tributaria de los municipios.

En lo sucesivo, las comunidades sustituyen a los municipios miembros para la aplicación de las disposiciones relativas a la tasa profesional, cuyo tipo impositivo determinan y cuyo producto recaudan ¹².

Una comisión local encargada de evaluar las transferencias de cargas, según su coste real en los presupuestos municipales en el ejercicio anterior a la transferencia de competencia, evalúa el monto de las cargas transferidas. La comunidad de ciudades abona a cada municipio una

¹² Esta fórmula podrá aplicarse, con adaptaciones, a las comunidades urbanas y a los distritos dotados de una fiscalidad propia, previa decisión adoptada por mayoría de los tres cuartos de los miembros de sus consejos.

asignación compensatoria igual al producto de la tasa profesional recaudada por ese municipio antes de la transferencia, deduciendo el coste neto de las cargas transferidas; retiene del producto de esa tasa el importe necesario para cubrir las cargas transferidas; el saldo constituye una «dotación de solidaridad comunitaria» que el consejo reparte por mayoría de dos tercios. Y en su defecto, según criterios determinados por la ley.

Las comunidades de municipios no disponen, en principio, de la misma facultad, pero su consejo podrá decidir, por mayoría de los dos tercios, la institución en una parte delimitada de su territorio de una «tasa profesional de zona» y, por mayoría de los tres cuartos, alinear su fiscalidad con la de las comunidades de ciudades.

Evidentemente, no se puede prejuzgar lo que resultará en la práctica, pero, a priori, la innovación parece interesante. En efecto, un tipo único de tasa profesional en la comunidad debería de tener la doble ventaja de eliminar la competencia fiscal entre municipios y, por ende, de fortalecer su solidaridad.

Están previstas varias medidas para evitar el «recalentamiento» financiero de la comunidad, por ejemplo, fijando un techo para el aumento de los tipos de la tasa profesional.

Además, y a tenor de sus competencias, estas comunidades recaudan las tasas o contribuciones siguientes: basuras domésticas, limpieza de calles, de residencia, de publicidad.

II. Sección Crónicas

