

La articulación de la esfera local en el proceso de descentralización en Francia: los establecimientos públicos de cooperación intercomunal.

Raquel Ojeda García (UJA).

RESUMEN

En esta comunicación analizamos el proceso de descentralización en Francia, con especial incidencia en la esfera local. El problema del alto número de comunas en Francia ha llevado a los distintos gobiernos, especialmente a partir de 1999, a plantear soluciones para fomentar la cooperación intercomunal. De ahí que nuestro análisis se centre en una de las instituciones creadas para ello, la comunidad de aglomeración y hagamos un breve estudio de caso, en el Departamento de Vosges, para considerar las incidencias e inconvenientes en su aplicación.

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciatura y doctorado por la Universidad de Granada. Actualmente trabajo como profesora contratada doctora en la Universidad de Jaén en el Área de Ciencia Política y de la Administración.

Mis líneas principales de investigación son los procesos de descentralización en Marruecos, Francia y Québec y, los sistemas políticos árabes.

PALABRAS CLAVE

Descentralización, Cooperación intercomunal, Francia, comunidad de aglomeración.

INTRODUCCIÓN

Algunas de las transformaciones que azotan a las instituciones locales son: la imbricación de lo público y lo privado, la mayor complejidad de los montajes de los servicios públicos con marcado carácter territorial, el menosprecio del papel del Estado, la extensión de los grandes grupos de servicios urbanos o la fragmentación de las redes de actores que solicitan apoyos públicos.

El problema está en encontrar el ente político-administrativo local adecuado para dar respuesta a estas evoluciones. Las ciudades que en principio, son las que ofrecen un sistema de gobierno más ágil y flexible para reaccionar ante los cambios, no nos sirven como única solución ya que las recomposiciones político-administrativas no son siempre urbanas, sino que también hay que dar respuestas válidas para las zonas rurales.

Otra solución comienza a despuntar en el sentido de una “república regional” en la que la búsqueda del interés general debe adaptarse a este nuevo espacio, algo impensable, dos décadas atrás.

En estas líneas nos vamos a centrar en la esfera local, especialmente en la cooperación intercomunal. El alto número de comunas, más de 35.000 en todo el territorio del Estado francés supone un inconveniente para una gestión racional y eficaz, pero también se enmarca en los esfuerzos introducidos por el proceso de descentralización de reconocer esta esfera como ámbito político no sólo de gestión sino de definición y de ejecución del interés general.

El planteamiento de esta investigación se articula por tanto, en torno a tres ejes: 1) el proceso de descentralización en Francia frente a las inercias centralizadoras, 2) la presencia de lo político en la esfera local (con debates muy intensos sobre cuestiones como si la elección de los delegados comunitarios debe ser por sufragio directo o indirecto y si se debe acentuar la limitación de la acumulación de mandatos), sobre aquellas teorías que ponen el acento en la gestión y, 3) muy relacionado con lo anterior, la relación entre el prefecto (representante del Estado en el territorio) y los representantes electos locales.

Para desarrollar nuestro análisis hemos estructurado el texto en una primera parte en la que abordamos los primeros esfuerzos destinados a la cooperación intercomunal, especialmente, la creación de los *pays* y de los sindicatos. En la segunda parte analizamos los desarrollos normativos para fomentar la creación de un entramado institucional que desarrolle la cooperación intercomunal a través de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal, y aportamos algunos datos sobre la situación actual de esta cooperación. En la tercera parte desarrollamos las competencias, las consecuencias y la

dirección de una Comunidad de Aglomeración como establecimiento público de cooperación intercomunal con mayor proyección. Por último, hacemos referencia a un breve estudio de caso en el Departamento de Vosges en el que se ha frustrado el intento de poner en marcha una Comunidad de Aglomeración precisamente porque intervienen los factores de nuestro análisis, inercias de descentralización-centralización, la difícil relación entre los representantes locales y el Estado y que las motivaciones de eficacia y racionalidad quedan relegadas cuando no existe voluntad política de poner en marcha este tipo de instituciones.

1.- LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE LA COOPERACIÓN INTERCOMUNAL

Algunas disposiciones como las leyes sobre la Administración territorial de la República de 6 de febrero de 1992 y la ley sobre la Ordenación y Desarrollo del territorio de 4 de febrero de 1995, corrían el peligro de modificar los equilibrios del sistema político-administrativo local en dos aspectos: la división cantonal que se presenta como una institución obsoleta con respecto a las comunidades de comunas y, las carencias de la desconcentración departamental (desde el momento en que las nuevas tendencias del Estado para organizar sus misiones no se proyectan sobre la base del departamento sino en el nivel de los *pays*¹⁷⁵).

Los debates en torno a la comunidad de comunas y a los *pays* ponen de manifiesto que si no se avanza más en la definición del estatuto del *pays* es porque supone un claro ataque al departamento como espacio de toma de decisiones y de aplicación de éstas, así como el reconocimiento del *pays* como un nivel privilegiado por el Estado para llevar a cabo una auténtica desconcentración. En definitiva, se está quebrando el “pacto republicano” cuyo centro neurálgico territorial lo constituían los departamentos. Los *pays* suponen un ataque a los notables, a los representantes locales que acumulan mandatos en la esfera local y nacional, porque rompen su espacio de representación política que es el departamento.

En la ley del 95 el *pays* representa una comunidad de intereses alrededor de un proyecto común de desarrollo sobre el cual los servicios del Estado deben reorganizarse a este nivel para poder coordinar de la mejor forma posible sus acciones en favor del desarrollo local y del desarrollo urbano (Faure 1995: 22). En esta misma ley se promueven los contratos entre los consejos generales y entidades inferiores al Departamento y el Estado con el *pays* (Faure 1995: 23).

¿Cuáles son las ventajas que puede ofrecer el *pays*? Los *pays* pueden ser el escalón que permita a la vez coordinar las misiones de las grandes administraciones e impulsar, al mismo tiempo, las líneas de cooperación entre las comunidades de comunas.

La noción de *pays* está atravesada por dos ejes: uno es la definición de un espacio funcional ligado a polos económicos de desarrollo. Es una división formal e institucional, cuya carga simbólica nos lleva al sentido de “comunidad territorial”. El otro eje está cargado de referentes éticos. La dinámica del desarrollo debe tener una duración, el gusto por la iniciativa debe estar presente y, por supuesto, una “tradición y una cultura compartidas que serían las fundadoras de una voluntad común” (Quentin 1990: 344 y 346). Por tanto, podemos decir que los dos soportes de las políticas de los *pays* son la territorialidad y la identidad.

Si descendemos hacia una aproximación teórica del concepto de intercomunalidad en Francia hay que recurrir a un referente que ya se ha convertido en una constante, se trata del exceso de número de comunas.

Lerrousseau se pregunta por qué es un problema el exceso de comunas. Este mismo autor ofrece algunas razones (Lerrousseau 1990: 315). La primera, es que este alto número de comunas impide que haya alternativas válidas de diálogo para el desarrollo con respecto a otras comunas extranjeras en el marco de la Unión Europea. La segunda razón se sitúa en la franja financiera. No hay medios suficientes para todos, lo que provoca una Francia a dos velocidades. La tercera, es que se produce una duplicación del gasto en ordenación y desarrollo porque es más difícil encontrar una forma racional de distribuir los medios de inversión.

Ante esta problemática hay dos posibles remedios, el primero, la fusión de las comunas, lo que no ha sido aceptado por nadie y el segundo sería la cooperación intercomunal.

La intercomunalidad ofrece ocho categorías jurídicas diferentes.

1º.- El sindicato de comunas bajo sus tres modalidades:

- *sindicato de vocación única
- *sindicato de vocación múltiple.
- *sindicato mixto.

2º.- El distrito y la comunidad de comunas

3º.- La comunidad de ciudades creada por la Ley de orientación relativa a la administración territorial de la República de 6 de febrero de 1992.

4º.- La comunidad urbana

5º.- El sindicato de nueva aglomeración.

Duroy nos recuerda que al igual que Rousseau no consideraba la voluntad general como la mera suma de las voluntades particulares, la intercomunalidad tampoco es la simple suma de los intereses comunales, sino la “sublimación de esos intereses” (Duroy 1995: 101).

Esta sublimación de los intereses locales puede seguir dos lógicas distintas. La primera sería la cooperación intercomunal de tipo sindical. Esta solución es la más corriente ya que permite conservar la libertad comunal en su integridad. Consiste en la asociación de comunas para asegurar los servicios de gestión local, como el suministro de agua, la recogida de basuras, el acerado, actividades culturales y deportivas, acción social, etc. Las formas jurídicas pueden ser el sindicato único o múltiple, a la carta, y el sindicato mixto en el que se pueden incluir comunas y establecimientos públicos de cooperación intercomunal. Todas estas modalidades tienen en común su débil integración funcional y financiera y su alta dependencia de las comunas que las componen.

La segunda lógica sería la de la cooperación intercomunal integrada, menos extendida, pero que se está desarrollando con mayor rapidez. Este tipo de cooperación tiene como eje una intercomunalidad de proyecto, a través de una serie de objetivos compartidos y por la puesta en común de los medios para alcanzarlos (Maziau 1995: 192).

Las categorías jurídicas previstas para este tipo de intercomunalidad establecen una importante integración fiscal. Por ejemplo, los distritos y las comunidades de comunas se benefician de un sistema fiscal propio adicional para una serie de competencias enumeradas en términos generales, mientras que los sindicatos de nueva aglomeración, comunidades urbanas y comunidades de ciudades tienen competencias obligatorias enunciadas de forma precisa. La alta integración fiscal se consigue gracias al impuesto sobre las actividades económicas cuyos beneficios revierten en la agrupación.

Las cinco comunidades de ciudad han sido disueltas en 2001. A lo largo del 2002, los distritos deben transformarse en comunidades de aglomeración y en comunidades urbanas. Sin embargo, las estructuras de cooperación basadas en los sindicatos persisten y siguen jugando un papel fundamental en la gestión de equipamientos como conservatorios y el transporte escolar. A pesar de sus ventajas siguen impidiendo que emerjan con claridad y fuerza las instituciones supralocales.

2.- BREVE REPASO DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS Y LAS CIFRAS QUE REFLEJAN LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN INTERCOMUNAL

Como afirmara Pierre Georges en los años 60: “Antes, eran las regiones quienes formaban las ciudades. Ahora, son las ciudades las que forman las regiones” (AMPE 2001: 4). El ejemplo de Montpellier es muy significativo de este cambio. En las décadas de los 50 y 60, la región de Languedoc-Roussillon caracterizada por su economía vitícola construyó un Montpellier “durmiente”, poblado de propietarios vitícolas que vivían de las rentas. Ahora, Montpellier es una ciudad que ha conseguido transformar la economía y la imagen de Languedoc.

Las grandes aglomeraciones urbanas aparecen como los espacios más adecuados para dar respuesta a los retos a los que se enfrenta Francia, de carácter económico y social. La eterna división entre mundo rural y urbano está cada vez más obsoleta. La integración del campo por la ciudad es una realidad (AMPE 2001: 4). Las Comunidades de Aglomeración no sería una estructura más que añadir a la ya compleja organización de la Administración territorial, sino que se han construido legalmente a partir de los territorios vividos (AMPE 2001: 65).

El problema de la estructuración territorial del poder del Estado ha residido en unas comunas altamente fragmentadas y en un departamento demasiado grande para estructurar la actuación pública local. De ahí que el interés por encontrar un nuevo espacio responda a las siguientes necesidades:

- Buscar un territorio pertinente, normalmente, un área urbana.
- Reunir todos los actores en un consejo de desarrollo.
- Elaborar un proyecto de desarrollo económico a medio y largo plazo.
- Firmar un contrato que legitime el proyecto.
- Apoyarse en las agencias de desarrollo y urbanismo y en las estructuras que ya existen y han mostrado su eficacia.

En este sentido a partir de 1999 ha habido un enorme esfuerzo por parte del Gobierno y se han aprobado 3 leyes para regular las aglomeraciones. La primera ley es la ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo sostenible del territorio, llamada ley Voynet de 25 de junio de 1999. La segunda es la ley relativa al refuerzo y la simplificación de la cooperación intercomunal, conocida como ley Chevènement, de 12 de julio de 1999. La tercera fue publicada el 13 de diciembre de 2000, sobre la solidaridad y la renovación urbanas, de Gayssot, Besson y Bartolone.

En el año 2004 se ha ido profundizando la reforma institucional local. En ese año se han creado 64 nuevos establecimientos públicos de cooperación intercomunal, que se añaden a los 2461 del año anterior, con lo que la cifra total a 1 de enero de 2005 es de 2525 establecimientos públicos (Ministère de l'Intérieur 2005: 1).

El 88% de las comunas francesas (tanto de la metrópolis como de los departamentos de ultramar), es decir 32.311, son ya miembro de un establecimiento público de cooperación intercomunal con un sistema fiscal propio. Cuando hablamos de establecimientos públicos de cooperación intercomunal, nos referimos a una comunidad de comunas, comunidad de aglomeración, una comunidad urbana o un sindicato de nueva aglomeración.

Este 88% de comunas reagrupan al 84% de la población, es decir, a 52,2 millones de habitantes. El objetivo de cubrir todo el territorio del Estado de estas estructuras intercomunales con un sistema fiscal propio está a punto de ser conseguido.

Las regiones que más destacan por su dinamismo en la cooperación intercomunal son las regiones Centro, en donde se han creado en el 2004 13 más, de la Lorraine (en donde se ubica el departamento de Vosges y se han creado 11 más) y la región de la Île de France (con 15 nuevos establecimientos públicos de cooperación intercomunal) (Ministère de l'Intérieur 2005: 2).

El número de Comunidades urbanas permanece inalterado desde 2001 con 14, mientras que se han registrado 162 comunidades de aglomeración más en el 2004. Tres de estas comunidades de aglomeración han surgido de la transformación de comunidades de comunas preexistentes, cuatro han resultado de la creación exnihilo.

En 2004 se han creado 57 nuevas comunidades de comunas con lo que su número alcanza 2343.

Dentro de la categoría de las comunidades de aglomeración, sólo se han producido 5 retiradas de comunas, es decir, sólo el 10% de las comunidades de aglomeración se han visto afectadas por demandas de retirada.

El tamaño medio de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal con un sistema fiscal propio, ha aumentado de 11 comunas en 1999 a 13 en el 2005.

El 71% de las comunas que aún permanecen aisladas son de tamaño pequeño, es decir, que cuentan con menos de 700 habitantes.

De las 4372 comunas que aún no se han unido a ningún establecimiento público de cooperación intercomunal (exceptuando París) y que representan a una población de 7,7 millones de habitantes, 504 se sitúan en la región parisina y reúnen 4 millones de habitantes. Si se tiene en cuenta el dinamismo de esta región, el número de comunas aisladas debe disminuir de forma notable y rápida.

EVOLUCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE COOPERACIÓN INTERCOMUNAL CON SISTEMA FISCAL PROPIO. DEL 1 DE ENERO DE 1999 A 1 DE ENERO DE 2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Comunidades urbanas							
Nº de agrupaciones	12	12	14	14	14	14	14
Nº de comunas	309	311	348	353	354	355	355
Población reagrupada	4.638.381	4.638.748	6.193.427	6.201.802	6.203.043	6.209.160	6.210.939
Con Impuesto Único AAEE*	-	2	7	10	11	11	11
Nº de agrupaciones	-	39	133	266	322	322	322
Nº de comunas	-	302.791	3.015.602	4.681.930	5.869.774	5.870.605	5.872.185
Población reagrupada							
Comunidades de Aglomeración							
Nº de agrupaciones	-	50	90	120	143	155	162
Nº de comunas	-	756	1.453	1.996	2.441	2.632	2750
Población reagrupada	-	5.992.185	11.486.020	15.923.611	18.250.461	19.712.134	20.391.934
Comunidades de comunas							
Nº de agrupaciones	1.347	1.533	1.717	2.032	2.195	2.286	2.343
Nº de comunas	15.200	17.498	19.863	24.454	26.907	28.403	29.172
Población reagrupada	18.049.741	19.185.686	18.389.790	22.262.358	23.698.120	23.698.120	25.297.156

Población reagrupada Con Impuesto Único AAEE Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada	93 863 2.784.341	232 2.288 5.393.139	402 6.833 5.520.734	607 6.833 8.404.658	772 9.143 10.570.529	856 10.374 11.824.215	922 11.281 12.816.340
Sindicatos de nueva aglomeración Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada	9 51 715.025	9 51 715.025	8 47 634.536	8 47 648.641	9 52 673.678	6 34 346.460	6 34 352.573
Distritos* Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada Con Impuesto Único AAEE Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada	305 3.493 10.271.062 2 45 372.999	241 2.689 6.474.029 9 96 671.906	171 1792 3.633.010 4 27 43.345	0 0 0 0 0 0		0 0 0 0 0 0	0 0 0 0 0 0
Comunidad de ciudades* Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada	5 87 356.580	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Total Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada Con Impuesto Único AAEE Nº de agrupaciones Nº de comunas Población reagrupada	1.678 19.140 34.030.789 109 1046 4.228.945	1.845 21.305 37.005.673 302 3.230 13.075.046	2.000 23.485 40.336.783 511 5.726 20.700.327	2.174 26.850 45.036.412 745 9.142 29.658.840	2.360 29.754 48.825.302 934 11.958 35.364.442	2.461 31.424 50.747.196 1.028 13.362 37.753.414	2.525 32.311 52.252.602 1.101 14.387 39.433.032
Fuera de la Intercomunalidad Nº de comunas Población reagrupada	17.539 27.601.696	15.347 24.626.812	13.194 21.325.157	9.829 16.656.896	6.924 12.960.779	5.258 11.200.383	4.373 9.876.583

Evolución del conjunto de	2000	2001	2002	2003	2004	2005
----------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Establecimientos públicos de cooperación intercomunal							
Nº de agrupaciones		+10,0%	+8,4%	+8,7%	+8,6%	+4,3%	+2,6%
Nº de comunas		+11,3%	+10,2%	+14,3%	+10,8%	+5,6%	+2,8%
Población reagrupada		8,7%	+9,0%	+11,7%	+3,9%	3,9%	3,0%
Con Impuesto Único AAEE		+177,1%	+69,2%	+45,8%	+25,4%	10,1%	7,1%
Nº de agrupaciones		+208,8%	+77,3%	+59,7%	+30,8%	11,7%	7,7%
Nº de comunas		+209,2%	+58,3%	+43,3%	+19,2%	6,8%	4,4%
Población reagrupada							

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Direction Générale des Collectivités locales. 2005: 8.

- AAEE= Impuesto sobre las actividades económicas.

LISTA DE LAS 162 COMUNIDADES DE AGLOMERACIÓN A 1 DE ENERO DE 2005.

162 Comunidades de Aglomeración	2.750 comunas y 20.391.934 habitantes
4 creaciones exnihilo	41 comunas y 334.657 habitantes
3 transformaciones de comunidades de comunas en Comunidades de Aglomeración	39 comunas y 233.853 habitantes
155 comunidades de aglomeración existentes a 1 de enero de 2004	2.632 comunas y 19.712.134 habitantes (a 1 de enero de 2005 19.757.384 habitantes)
	43 adhesiones de comunas y 86.189 habitantes a 1 de enero de 2005
	5 retiradas de comunas y 20.149 habitantes a 1 de enero de 2005

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Direction Générale des Collectivités locales. 2005: 12.

A las leyes anteriormente mencionadas, debemos citar la ley nº 2004-809 de 13 de agosto de 2004, relativa a las libertades y responsabilidades locales ya que ha reforzado los establecimientos públicos de cooperación intercomunal al concederles la posibilidad de ejercer ciertas competencias de los departamentos y regiones. Su papel ha aumentado también en el aspecto de la política del habitat.

En esta línea, la ley de 13 de agosto de 2004 permite a los presidentes de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal confiarles ciertas atribuciones de policía específicas. De la misma manera, se ha simplificado la organización interna de los establecimientos públicos y las relaciones financieras con las comunas miembros.

La transferencia del poder de policía por parte de los alcaldes a los presidentes de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal no es automática, ya que se efectúa bajo la propuesta de uno o varios alcaldes, tras el acuerdo de todos los alcaldes de las comunas miembros del establecimiento público de cooperación intercomunal. No necesita de la aprobación de los consejos comunales y el prefecto emite una orden en donde se reconoce de modo formal dicha transferencia del poder de policía.

En ningún caso se pretende dejar desprovistos a los alcaldes de esta competencia, de ahí que se ejerza el poder de policía de forma conjunta entre el presidente del establecimiento y el alcalde. Del mismo modo la transferencia del poder de policía no puede afectar a todos los campos sino a determinadas competencias (cuando las ejerza el establecimiento público de cooperación intercomunal) (Ministère de l'Intérieur 2005: 28):

- Limpieza (reglamentos de limpieza y emitir autorizaciones).
- Eliminación de residuos.
- Realización de áreas de descanso.
- Organización de manifestaciones deportivas y culturales (medidas relativas a la seguridad de los eventos).
- Calzada (circulación y estacionamiento sobre las vías de interés comunitario).

Si la tendencia es a cubrir todo el territorio con una maya o red de establecimientos públicos de cooperación intercomunal, el paso más novedoso de esta ley es avanzar en este sentido y facilitar la evolución de estas estructuras de cooperación ya sea a través de su transformación o de su fusión. Recordemos que el gran problema de la Administración territorial en la esfera local en Francia, había sido la alta fragmentación que impedía crear espacios que facilitaran la gobernación de una forma eficaz y participativa.

También se pueden fusionar dos más comunas y crear una sola o bien fusionarse para crear una o varias comunas asociadas (la comuna asociada conserva su nombre y dispone de un alcalde delegado). En el caso de que el proceso de fusión se establezca entre distintos establecimientos públicos, al menos uno de ellos debe contar con un sistema fiscal propio. El establecimiento que surja de la fusión ejerce las competencias ejecutadas anteriormente por los otros establecimientos preexistentes en el conjunto de sus derechos y obligaciones. (Ministère de l'Intérieur 2005: 18)

Las primeras concreciones han sido la constitución de cinco nuevas comunidades de comunas, tres con impuesto único sobre actividades económicas. Estas nuevas comunidades de comunas reemplazan 10 comunidades de comunas preexistentes (Ministère de l'Intérieur 2005: 4).

Si profundizamos en el aspecto formal-legislativo, podemos deducir algunos principios explicativos de la situación actual de la cooperación intercomunal y sus estructuras.

En cuanto a la primera ley citada, la ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo sostenible de 25 de junio de 1999 que modifica la ley de 4 de febrero de 1995, en su preámbulo establece dos elecciones estratégicas concernientes a la recomposición del territorio:

- La primera, sobre el desarrollo local, organizado en el marco de los yacimientos de empleo, en los la creación de polos de desarrollo alternativos a los de la región parisina, y promueve la solidaridad entre los territorios urbanos y los rurales.
- La segunda propuesta, se centra en una organización del territorio basada en las aglomeraciones y los *pays*.

En esta ley también se apuesta por el contrato como mecanismo de acción del Estado sobre unos plazos similares a los de los créditos europeos, cada 7 años, y en los distintos niveles más activos: regional, de aglomeración, de *pays* como forma de "territorializar" las políticas públicas.

Las aglomeraciones están reguladas en esta ley. En ella se establece que las aglomeraciones cubran un espacio de un área urbana de al menos 50.000 habitantes, en la que al menos una comuna de las que conforman la aglomeración cuente con más de 15.000 habitantes (artículo 26).

En este mismo artículo se crea el consejo de desarrollo y se prevé la negociación de contratos particulares en aplicación de los contratos del Estado-región.

En el artículo 48 se refuerza el papel de las agencias de urbanismo como un instrumento privilegiado de la ingeniería del desarrollo local (AMPE 2001: 13).

La ley del 12 de julio de 1999 relativa al refuerzo y simplificación de la cooperación intercomunal, se caracteriza por la invención de la "Comunidad de Aglomeración".

La ley ha permitido una mayor racionalización ya que se han suprimido las comunidades de ciudades y los distritos y se ha revisado el funcionamiento el estatuto de las comunidades de comunas, los sindicatos de comunas así como las disposiciones fiscales y financieras con el fin de conseguir una mayor simplificación y eficacia.

La Comunidad de Aglomeración es por tanto, un Establecimiento Público de Cooperación Intercomunal, basado en un conjunto urbanizado de más de 50.000 habitantes con una ciudad central de al menos, 15.000 habitantes. Estas comunidades van a estar gestionadas por un consejo comunitario constituido por los delegados de las comunas miembros. Este establecimiento público cuenta con una fuente de financiación obligatoria, la tasa de actividades económicas única (*taxe professionnelle unique*) y sus competencias se abren en los siguientes campos: desarrollo económico, ordenación del espacio, política de vivienda, así como otras competencias optativas como gestión del agua, de las vías públicas, la limpieza, el medio ambiente y los equipamientos culturales y deportivos.

La Comunidad de Aglomeración es creada sin una limitación del tiempo de su duración.

En esta ley en la que se refuerza la cooperación intercomunal, vuelve a emerger el prefecto como garante del interés general, y del sentido común en la cooperación, quien conserva la capacidad de fijar el perímetro de las aglomeraciones proyectadas antes de someterlo a la apreciación de los consejos municipales de las comunas concernidas.

El impuesto único sobre las actividades económicas es uno de los mecanismos más seguros de garantizar un mayor equilibrio y racionalidad entre las comunas, puesto que evita situaciones de concurrencia estériles entre distintas comunas, que provocaba incertidumbre en los empresarios e inversores.

La ley de 13 de diciembre de 2000, relativa a la solidaridad y a la renovación urbanas (SRU) presentada por Gayssot, Besson y Bartolone, es un intento de renovación y actualización de antiguos

conceptos recogidos por la ley de orientación territorial de diciembre de 1967. En esta ley se revisa el código del urbanismo y se relanza la planificación urbana con los SCOT (Esquemas de Coherencia Territorial). (AMPE 2001: 17).

Estas tres leyes que se complementan han transformado las relaciones del Estado con las colectividades locales. La importancia de la creación de las aglomeraciones estriba en el papel que van a desempeñar junto a las regiones centrado principalmente en las transversalidad de su actuación encaminada al mantenimiento de una ciudad solidaria y sostenible. La gestión del desarrollo de la aglomeración debe integrar, lo económico, lo social y lo medio ambiental.

3.- ANÁLISIS DE LA COMUNIDAD DE AGLOMERACIÓN

A partir de estas líneas nos vamos a centrar en el análisis funcional de la Comunidad de Aglomeración. Para ello vamos a detenernos en una serie de aspectos: la delimitación de su perímetro, el proyecto de aglomeración y el contrato de aglomeración, las competencias de la Comunidad de Aglomeración y las posibles consecuencias de la creación de las comunidades de aglomeración.

3.1.- El perímetro.

Recordemos que una Comunidad de Aglomeración debe estar compuesta en la fecha de su creación por un conjunto de más de 50.000 habitantes, que no permita la existencia de enclaves, de ahí que este establecimiento debe contar con una o más comunas centro de más de 15.000 habitantes (artículo 1 de la ley Chevènement). (AMPE 2001: 26).

El origen de una Comunidad de Aglomeración se encuentra en el establecimiento del perímetro. La delimitación del perímetro puede contar con dos orígenes diferentes aunque estrechamente vinculados:

- por solicitud formulada por una o varias comunas,
- por iniciativa del prefecto (o varios prefectos si el perímetro afecta a varios departamentos). En este caso, el prefecto debe consultar a la comisión departamental de cooperación intercomunal.
 - o El perímetro de consulta establecido por el prefecto, tras ser publicado por un orden y notificado a las comunas implicadas, cada comuna debe pronunciarse sobre la aprobación en un plazo de 3 meses. En caso de no pronunciarse, el silencio es considerado como positivo, es decir, que se acepta el acuerdo.
 - o El perímetro es aceptado si se aprueba por dos terceras partes de las comunas que representan a la mitad de la población, o la mitad de los consejos que representan a dos terceras partes de la población afectada y con el acuerdo de la comuna que posea una población superior a la mitad de la población total o de la comuna más importante.
 - o Cuando las comunas son consultadas no se pronuncian sobre su entrada en la aglomeración sino sobre la aceptación global del perímetro propuesto por el prefecto. De esta forma, una comuna puede estar incluida en el perímetro de la aglomeración en la cual hubiera rechazado los límites o el principio de la comunidad. “El poder de apreciación del prefecto es soberano” (AMPE 2001: 27).

El artículo 26 de la ley Voynet propone asimilar el área urbana al perímetro de la aglomeración, mientras que la ley Chevènement deja un amplio margen de apreciación a los prefectos para la definición del perímetro (AMPE 2001: 27).

La importancia del perímetro estriba también en sus consecuencias sobre otros instrumentos de planificación estratégica: el proyecto de aglomeración, el Esquema de Coherencia territorial (SCOT), el programa local de habitat, el plan de desplazamientos urbanos.

La cuestión del refuerzo del papel del prefecto en el establecimiento del perímetro de la cooperación intercomunal no ha estado exenta de debate. El prefecto aparece como el garante de las políticas nacionales ante las autonomías locales. Es decir, prevalece la opinión del prefecto sobre las voluntades locales (Laverrie; Montain-Domenach. 2003: 138). Su legitimidad estriba en la búsqueda una racionalidad en la que se maximice la eficacia en la delimitación del territorio en el que se logre la solidaridad y el desarrollo a la hora de conformar un Establecimiento Público de Cooperación Intercomunal.

La época en la que la práctica habitual de los prefectos consistía más en la animación y la concertación que en la decisión, ha acabado tras la promulgación de las leyes de 1999. Los prefectos habían aceptado los perímetros propuestos por las autoridades locales aunque en algunos de ellos hubiera discontinuidades territoriales o, habían aceptado la creación de comunidades de comunas con dos comunas con el pretexto de que ya se incrementaría su número y que era una forma de impulsar la cooperación intercomunal (Laverrie; Montain-Domenach. 2003: 139).

A partir de 1999, el prefecto debe seguir unos criterios muy precisos en los que no se permita generar enclaves ni que prevalezca el poder de unas comunas sobre otras. En ningún caso, la creación de

un establecimiento público de cooperación intercomunal puede prescindir de la aprobación de la mayoría de los representantes locales afectados.

3.2.- Las competencias de la Comunidad de Aglomeración

Una vez que se constituye la Comunidad de Aglomeración y ésta se dota de competencias, las comunas que forman parte de ella pierden de forma automática esa competencia. Los medios financieros, los recursos humanos, los locales o equipamientos afectados a esa competencia deben ser transferidos a la Comunidad de Aglomeración. De ahí, que sea fundamental definir las competencias transferidas ya que en función de la definición del contenido de las competencias transferidas así se llevará a cabo la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales (AMPE 2001: 35).

Las comunas que van a conformar la Comunidad de Aglomeración y que aparecen dentro del perímetro son las que deben pronunciarse sobre las competencias transferidas.

El criterio que se debe seguir para la transferencia de competencias a la aglomeración es el del "interés comunitario". El consejo de la Comunidad de Aglomeración será quien decida competencia por competencia hasta definir el interés comunitario. La votación de cada competencia se aprueba por una mayoría de dos tercios de los votos del consejo.

Una de los problemas que se presentaban era que una comuna tuviera transferida una competencia a un sindicato de comunas y esa competencia forma a pasar parte de las competencias obligatorias u opcionales de la aglomeración. En este caso, las comunas afectadas quedan excluidas del sindicato. Esto conlleva una revisión de los perímetros para determinar las condiciones en las que la aglomeración pueda o no sustituir a las comunas en el sindicato en cuestión (AMPE 2001: 37).

La naturaleza y el número de competencias transferidas a la comunidad va a influir sobre el coeficiente de integración fiscal. Este coeficiente es fundamental para determinar la Dotación global de funcionamiento (DGF).

Las competencias de las Comunidades de Aglomeración se pueden dividir entre:

- Cuatro competencias obligatorias.
- Tres (como mínimo) de cinco competencias opcionales,
- Y las competencias facultativas que decida ejercer.

Las comunas son las que deciden sobre las competencias opcionales y facultativas transferidas, una vez establecido el perímetro pero antes de la puesta en marcha del consejo de la comunidad. Sin embargo, una vez creado el consejo de la comunidad será éste quien decida sobre el contenido del "interés comunitario".

Las competencias obligatorias afectan principalmente a la ciudad centro, es decir, a la comuna con más de 15.000 habitantes. El resto de comunas también se ven afectadas por la transferencia de competencias pero en menor medida. De ahí, que en la mayoría de los casos, el alcalde o un representante local de la ciudad centro sea el presidente de la comunidad.

En el entorno competencial de las comunas va a permanecer todo aquello que afecta a la vida cotidiana de los ciudadanos, especialmente, lo referente a las actividades deportivas o culturales, las vías públicas, las actividades escolares y el acompañamiento social.

Las competencias obligatorias según el artículo 1 de la ley Chevènement son:

1.- En materia de desarrollo económico

- Creación, ordenación, mantenimiento y gestión de zonas de actividad industrial, comercial o terciaria, artesanal, turística, portuaria o aeroportuaria que sean de interés comunitario.
- Acciones de desarrollo económico de interés comunitario.

2.- En materia de ordenación del espacio comunitario:

- Esquema director y esquema del sector.
- Organización de los transportes urbanos

3.- En materia de equilibrio social del habitat sobre el territorio de interés comunitario:

- Programa local del habitat, política de alojamiento, especialmente de alojamiento social.

- Mejora del programa de construcción de interés comunitario.

4.- En materia de política de la ciudad en la comunidad:

- Dispositivos contractuales de desarrollo urbano, desarrollo local e inserción económica y social.
- Dispositivos locales, de interés comunitario, de prevención de la delincuencia.

Las competencias opcionales son cinco y la comunidad debe elegir al menos 3:

1.- Creación u ordenación y mantenimiento del acerado y calzadas de interés comunitario; creación u ordenación y gestión de parking de interés comunitario.

2.- Limpieza.

3.- Agua.

4.- En materia de protección y de cuidado del medio ambiente y del entorno: lucha contra la polución del aire, lucha contra la contaminación acústica, eliminación y reciclado de desechos domésticos,

o parte de estas competencias según lo previsto en las condiciones del artículo L 2224-13 del código general de las colectividades territoriales.

5.- Construcción, ordenación, mantenimiento y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario.

La elección de las 3 competencias mínimas opcionales que puede desempeñar la Comunidad es establecida por los consejos municipales de las comunas interesadas por mayoría cualificada, la misma requerida para la creación de la Comunidad de Aglomeración:

- 2 terceras partes de los consejos municipales que representan a la mitad de la población.
- O la mitad de los consejos municipales que representan a las dos terceras partes de la población.
- Esta elección debe contar con el acuerdo de la comuna que posea la población superior a la mitad de la población total o la comuna más importante.

Las competencias facultativas pueden ser decididas por las comunas. Nos referimos a la transferencia por parte de las comunas a la Comunidad de Aglomeración otras competencias distintas a las obligadas por la ley. Dentro de estas competencias se encuentran el servicio de incendios, la red de cableado eléctrico, el turismo, la acción sanitaria y social, los equipamientos escolares de primaria y las áreas de descanso de las carreteras.

La Comunidad de Aglomeración puede ejercer por el departamento todo o parte de las competencias de ayuda social, que éste le confíe. No se trata de una transferencia de competencias sino de una ayuda en el ejercicio de la competencia departamental.

3.3.- La dirección de la Comunidad de Aglomeración.

El Consejo Comunitario.

Es también el artículo 1 de la ley Chevènement el que fija las modalidades de funcionamiento del Consejo Comunitario. Las disposiciones que regulan las condiciones del ejercicio de los mandatos municipales son aplicables a los miembros del consejo de la comunidad de aglomeración, completadas por las disposiciones previstas para los miembros de los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal (EPCI).

Tras ser notificada la orden de establecimiento del perímetro de la Comunidad de Aglomeración a las comunas afectadas, éstas tienen un plazo de 3 meses para fijar el reparto de los escaños en el seno de la Comunidad. El mecanismo que se sigue puede ser de mutuo acuerdo entre los consejos municipales de las comunas interesadas o en función de la población, siguiendo los criterios de la mayoría requeridos para la formación de la Comunidad. En cualquier caso, cada comuna dispone, como mínimo, de un escaño y ninguna comuna puede disponer de más de la mitad de los escaños (AMPE 2001: 41).

El establecimiento público de cooperación intercomunal está administrado por un órgano deliberante cuyos miembros son elegidos en su seno por los consejos municipales de las comunas miembros. La elección se produce a través de voto secreto y por mayoría absoluta (la mitad más uno). Para el órgano deliberante de un sindicato, el delegado puede ser cualquier ciudadano que reúna las condiciones requeridas para ser consejero municipal.

Si en la segunda vuelta de la votación, ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta, se procede a una tercera vuelta y bastará con la mayoría relativa. En el caso de empate en el número de votos ganará el candidato de más edad.

En el caso de que una comuna no haya designado su delegado, podrá ser representada por el alcalde (si es que esa comuna sólo dispone de un escaño), o por el alcalde y el primer adjunto (si cuenta con 2).

La elección de delegados está sometida a las reglas del código electoral y pueden ser reelegidos tras finalizar su mandato. El mandato de los delegados está ligado al del consejo municipal que los ha elegido, excepto decisión del consejo municipal de proceder a su reemplazo.

Después de la promulgación de la ley sobre las libertades y responsabilidades locales en 2004, la nueva elección de un alcalde no implica obligatoriamente una nueva elección de los delegados de la comuna.

Los agentes empleados por un Establecimiento público de cooperación intercomunal no pueden ser designados por una de las comunas como miembros para la representación en el órgano deliberante (Ministère de l'Intérieur 2005: 31).

El órgano deliberante se reúne al menos una vez al trimestre.

Los miembros del órgano deliberante pueden cobrar indemnizaciones por el ejercicio de sus funciones, pero en ningún caso, si tienen otros mandatos o pertenecen al consejo de administración de una sociedad de economía mixta local o al centro nacional de la función pública territorial podrán cobrar por el conjunto de sus funciones, entre remuneraciones e indemnizaciones, una cantidad superior a 1,5 veces

más que la cantidad de la indemnización parlamentaria. De este máximo se deduce las cotizaciones sociales obligatorias.

A pesar del auge de los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal y la visión positiva que se tiene acerca de ellos, hay un tema abierto que ha suscitado controversia. El principal inconveniente que se puede señalar a estos establecimientos públicos es el hecho de tener un funcionamiento complejo y estar profundamente alejados de los ciudadanos. Entre otras razones porque los delegados son elegidos por sufragio indirecto y no son responsables de forma directa ante los ciudadanos, a pesar de su creciente papel y su capacidad de decisión y los presupuestos públicos que manejan.

En la controversia se dibujan dos bandos claramente. Por un lado, aquellos que afirman que los establecimientos públicos de cooperación intercomunal adolecen de un grave déficit democrático. Mientras que los defensores de la elección indirecta resaltan las cualidades de este sistema.

Los argumentos dados tanto por unos como por otros esconden unas estrategias políticas que a veces no tienen nada que ver con la búsqueda del mejor sistema o el más democrático. (Le Saout 2004: 67)

Si se tiene en cuenta los gastos realizados por estas agrupaciones de comunas podemos observar que se ha producido un incremento del 3,3 desde 1993 hasta 2002. En cuanto a recursos humanos los establecimientos públicos acogieron en 2001 el 8,7% del personal que trabaja en las colectividades locales (tengamos presente que los departamentos ocupan al 12,9% y las regiones el 0,9%).

Estas instituciones tienen cada vez más capacidad de decisión y disponen de un presupuesto pero sin embargo, no responden ante los ciudadanos de una forma directa (accountability), además de no permitir la representación de la minoría de los consejos comunales (es decir, que los delegados son casi de forma exclusiva de la sensibilidad política del alcalde) (Ouvrard 2004: 3). En el fondo lo que se plantea es un cuestionamiento del control de la comuna sobre el Establecimiento público de cooperación intercomunal sobre el que se ejerce prácticamente un mandato imperativo.

Otro aspecto que no se puede ignorar, es la alta abstención en las elecciones, incluidas las locales que normalmente se caracterizaban por una mayor movilización. En las elecciones de 1995 la abstención alcanzó el 30%. Esta alta abstención hace reflexionar sobre la importancia de la proximidad y del fortalecimiento de los lazos entre los políticos y los ciudadanos (Le Saout 2004: 68). De ahí, que sea necesario, para los que utilizan este argumento, la democratización de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal.

Si bien es cierto que hay argumentos a favor de una mayor democratización de los establecimientos públicos también es verdad, que este argumento es utilizado por los alcaldes de las ciudades centro de estas aglomeraciones que además ocupan de forma general el puesto de presidente de los establecimientos públicos. La elección directa reforzaría su legitimidad y su poder (Le Saout 2004: 68). Por el contrario, los alcaldes de las comunas pequeñas temen el cambio porque eso significaría conceder prácticamente el mismo estatus a los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal que a las comunas, y que las comunas de tamaño más reducido queden excluidas del campo político.

La clave está en el reparto de escaños. Actualmente, todas las comunas tienen al menos uno en el seno del establecimiento Público de Cooperación Intercomunal. Esto significa que las comunas pequeñas están sobrerrepresentadas. Si se accede a la reforma del modo de elección y se implanta el sufragio universal directo, uno de los criterios más extendidos para el reparto de escaños es la población. En función de este criterio las comunas más pequeñas podrían perder su representación en el seno de los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal. De ahí que los representantes locales aboguen por el reforzamiento de la comuna como célula base de la democracia.

El debate sobre la instauración del sufragio universal directo se debilitó tras las elecciones presidenciales del 2002. Parecía que los defensores de la reforma perdían el interés en el tema.

En este proceso ha intervenido una argumentación que parece haber alcanzado los efectos deseados. La instauración del sufragio universal a finales de los 90 y principios del 2000 podía tener como consecuencia un estancamiento de la cooperación intercomunal. Es decir, que el primer objetivo era reforzar el tejido territorial a través de los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal y el siguiente paso será la democratización de estas estructuras (Le Saout 2004: 69).

Chretien Poncelet, presidente del Senado, en el 84 Congreso de alcaldes de Francia en noviembre de 2001 hacía unas declaraciones en este mismo sentido: "la elección directa no puede ser más que el coronamiento de un proceso intercomunal que haya triunfado. Dicho de otra manera, admito la necesidad de la elección directa pero ésta no debe ser un obstáculo al desarrollo de la intercomunalidad. Tomar una decisión hoy, sería a la vez prematuro, inútil, incluso contraproducente.

Podemos señalar que existe consenso en aplazar la instauración del sufragio directo hasta después de la celebración de las elecciones municipales de 2007.

Una cooperación intercomunal consolidada y fuerte afecta a los representantes locales de las pequeñas comunas, a los representantes departamentales, pero también afecta a la estructuración de las bases electorales del Senado.

La legitimidad del Senado proviene fundamentalmente de la capacidad de defender los intereses de los representantes locales. Los senadores se opusieron durante el debate sobre la ley Chevènement, a la designación directa de los delegados intercomunales. Tampoco se ha podido introducir esta reforma en la ley sobre las responsabilidades locales de 2004, a pesar de que 55 artículos están consagrados a la intercomunalidad.

En cualquier caso, parece inevitable la instauración de la elección directa para los delegados comunitarios, lo que queda por determinar es la fecha del cambio y las cuestiones prácticas de su puesta en marcha. Quizá tras las elecciones municipales de 2007 pueda ser una fecha precipitada si se tiene en cuenta que Île-de-France, por ejemplo, tiene sólo el 53% de las comunas asociadas a una agrupación con un sistema fiscal local propio. Así que se empieza a vislumbrar el 2013 como fecha más adecuada, pero ya es difícil mantener la postura y la argumentación en contra de dicho cambio (Le Saout 2004: 72).

La gestión democrática de la esfera local también ha estado cuestionada por un aspecto muy controvertido, la necesidad o no de acabar con la acumulación de mandatos de los representantes locales, a pesar de las dos leyes (de 1985 y 2000) en las que se limita el número y el tipo de mandatos que puede detentar un político (Marrel 2004: 122).

La acumulación de mandatos responde a una concepción representativa de la democracia, incluso ha acompañado la democratización de los poderes locales en el marco parlamentario.

Pero también es cierto que ha impedido toda forma alternativa de participación y ha favorecido la consolidación de una democracia de delegación, que además estaba bajo la tutela del Estado central.

Una limitación de la acumulación de mandatos debería fomentar la participación. La acumulación de mandatos ha sido una nota característica del sistema político local francés. Hasta mediados de los años 60 no había sido cuestionado. Su instauración en el siglo XIX sirvió para democratizar la esfera local. Esto permitió profesionalizar a los notables locales y favorecer un sistema de poder por delegación con un sistema de representación localmente enraizado (Marrel 2004: 122).

La acumulación surge como una forma de garantizar el poder del representante local ante el prefecto y también de garantizar unos ingresos, ya que los representantes no cobran por desempeñar sus funciones, sino que reciben unas indemnizaciones. De ahí, que fueran las élites locales las que se presentaran a las elecciones. La acumulación de mandatos y la longevidad en el cargo eran considerados como aspectos positivos, como muestra de la eficacia del representante y garantía de estabilidad. Sin embargo, la acumulación puede constituir uno de los más difíciles obstáculos de la descentralización. “La acumulación amplifica el proceso de profesionalización política, contribuye a la estabilización de los equipos dirigentes, mantiene el control notabiliario de las investiduras locales (en vez del sistema de partidos), y la confiscación de la representación electoral. Está, en definitiva, en el fundamento de la construcción de una democracia de delegación bajo tutela del Estado” (Marrel 2004: 125).

Los esfuerzos por limitar la acumulación de mandatos se han construido sobre 3 argumentos:

- Revalorización del papel de los parlamentos.
- Responsabilizar a los representantes locales en el marco de la descentralización.
- Democracia local participativa.

El primer argumento ha sido bien acogido por los parlamentarios porque se ajusta al principio de delegación. Sin embargo, los otros dos argumentos generan más reticencias (Marrel 2004: 125).

Ante las cifras de la acumulación de mandatos no es de sorprender que los representantes locales se opongan a la instauración de medidas participativas como el referéndum local, la simplificación de la división administrativa, la autonomización del sistema fiscal local, la definición de polos de competencias específicas, la separación de poderes deliberativos y ejecutivos locales, la extensión de derechos de la oposición municipal, la elección de representantes de los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal por sufragio universal directo, etc.

El proyecto de reducción de acumulaciones anunciado por Lionel Jospin en junio de 1997 fue concebido como una forma de modernizar y facilitar la vida parlamentaria y el acceso de las mujeres a la vida política. El énfasis de la reforma no se puso en la cuestión de la participación local, sino en la mejora del papel del diputado. Este intento quedó limitado a la publicación de dos leyes adoptadas el 8 de marzo de 2000. En ningún caso se ataca a las lógicas del poder local ni se favorecen las prácticas participativas, tan sólo se pretende limitar los efectos negativos del sistema representativo. En ella se impide que el mandato europeo sea compatible con el mandato nacional y con una función ejecutiva local y, sin embargo, no acaba con la relación del Parlamento y las funciones ejecutivas locales.

En diciembre de 2003 aún se observan las siguientes cifras (Marrel 2004: 127):

- 9 parlamentarios sobre 10 conservan un mandato local.
- Más del 55% de los diputados y senadores están a la cabeza de un ejecutivo local.

- 48% de los diputados y senadores son alcaldes.
- 7% de diputados y senadores dirigen una asamblea departamental.
- 1,5% de estos dirigen un consejo regional.
- Hay aún un 12% de parlamentarios-alcaldes-consejeros generales (del departamento).

La incompatibilidad entre alcalde, funciones de presidente de consejo general y presidente del consejo regional es soslayada por la acumulación de funciones de segundo rango en los ejecutivos locales.

La reforma de este sistema no aparece en la agenda política en un sistema en donde la descentralización sirve sólo para reforzar el poder de las elites locales y no a acercar los centros de decisión a los ciudadanos (Marrel 2004: 128).

En la teoría parece que la creación de las Comunidades de Aglomeración reúne una serie de ventajas:

- Una mayor coherencia en la elección de las inversiones (en la realización de equipamientos culturales o deportivos nuevos o en la puesta en marcha de un centro de acción social).
- Un esfuerzo de concertación en el establecimiento de los ejes de la estrategia del desarrollo sostenible, de tal forma, que se rentabilicen los recursos económicos de las diferentes comunas que constituyen la Aglomeración. Un campo en donde se pueden comprobar los efectos benéficos de esta concertación es en el desarrollo turístico.
- La participación de los representantes comunitarios en un esfuerzo de reflexión estratégica a largo plazo y en donde se inscriba de una forma coherente, global y transversal las políticas públicas de la Comunidad. Este esfuerzo también se traducirá en la concreción del SCOT, Esquema de Coherencia Territorial (AMPE 2001: 44).

3.4.- Las consecuencias fiscales y financieras de la creación de una Comunidad de Aglomeración.

En el momento de la creación de una Comunidad de Aglomeración a ésta se le aplica en su régimen fiscal el impuesto único sobre actividades económicas, es decir, el mismo para todo el territorio que conforma la Comunidad.

El impuesto único sobre actividades económicas se ha implantado con la finalidad de dar respuesta a la necesidad de eficacia económica. Lo que se pretendía era acabar con la concurrencia entre las ciudades vecinas para atraer empresas e inversiones. Con este impuesto se pretende un mejor reparto de los recursos y del dinamismo económico en el seno de la Aglomeración.

El sistema fiscal local no está especializado como ocurría en las Comunidades de ciudades (que además era uno de los aspectos más restrictivos y criticados y que había provocado el escaso éxito de la implantación de las Comunidades de ciudades).

Las Comunidades de Aglomeración pueden adoptar un sistema fiscal mixto partiendo de la obligatoriedad del impuesto único sobre actividades económicas, la Comunidad puede contar con un sistema fiscal adicional, basado sobre el impuesto sobre la vivienda y el impuesto territorial. También puede disponer del impuesto sobre la recogida de las basuras domésticas, tasa de residencia y tasa sobre la publicidad.

La Comunidad de aglomeración es la que votará el porcentaje del impuesto sobre las actividades económicas y las exoneraciones, y percibirá el producto. Por tanto, esto se traduce en que las comunas no percibirán más este impuesto ni tendrán capacidad de decisión sobre él, mientras que las mantendrán para el impuesto sobre la vivienda y el impuesto territorial.

A las comunas que conforman la Comunidad, ésta les debe devolver una cantidad en concepto de compensación. Esta compensación tendrá en cuenta el producto del impuesto sobre actividades económicas del año al que se pasa al impuesto único pero sin olvidar las cargas transferidas desde las comunas a la Comunidad (AMPE 2001: 47).

El paso del impuesto sobre actividades económicas gestionado y percibido por las comunas al impuesto único no es sencillo. Para ello se han establecido una serie de medidas. En primer lugar, se establece para el cálculo del impuesto único sobre las actividades económicas, la media de los porcentajes de este impuesto percibidos por las comunas afectadas, constatados el año anterior al paso del impuesto único, y ponderada por la importancia de las bases imponibles correspondientes.

El problema residía en un cambio brutal en el establecimiento del porcentaje a percibir. De ahí, que se haya optado por un mecanismo de tránsito de este porcentaje durante un período máximo de 10 años que puede llegar hasta los 12.

La Comunidad de Aglomeración es libre de fijar el porcentaje del impuesto, si así lo decide puede incluso bajarlo. La salvedad estriba en el caso de que quiera subirlo, pues sólo lo podrán hacer si la tasa media ponderada de los impuestos domésticos de las comunas de la Aglomeración ha aumentado el año anterior (AMPE 2001: 48).

En teoría, parece que las comunas no van a perder capacidad fiscal y de maniobra. Las comunas quedan aseguradas de percibir una cantidad del impuesto sobre las actividades económicas, independiente de las variaciones progresivas de sus porcentajes, cuyo mínimo está garantizado por las tasas mínimas percibidas por la comuna el año anterior a que se creara la Comunidad de Aglomeración. A esto, además, hay que añadirle las compensaciones del Estado.

Tampoco podemos olvidar que con la creación de la Comunidad se produce una transferencia de las cargas, y que se tiene en cuenta a la hora de compensar a las comunas, pero esto no reduce del todo el margen de maniobra financiero del que disponen los consejos comunales ya que hay partidas presupuestarias que pueden ser destinadas libremente por los representantes comunales. Si las nuevas inversiones son realizadas en el territorio de la comuna también se beneficiará de este hecho.

Por último, señalar que la comuna se debe beneficiar del desarrollo global que va a impulsar la puesta en marcha de la Comunidad de Aglomeración, sobre aspectos turísticos, reducción del precio del agua, mejora de las prestaciones de limpieza, y mejora de las instalaciones deportivas y culturales.

Como hemos comentado más arriba la Comunidad de Aglomeración debe dar a las comunas miembros una **atribución de compensación**. Esta atribución de compensación está calculada sobre el equivalente del producto del impuesto sobre actividades económicas percibido por la comuna en el curso del año de la creación. En este cálculo se tiene en cuenta, para reducir el montante, las cargas de las que se libra la comuna como consecuencia de la transferencia de sus competencias. Esta atribución se determina de forma única en el año en el que se produce el paso al impuesto único sobre las actividades económicas, después de la evaluación de las cargas ligadas a la transferencia de las competencias.

La revisión de esta atribución sólo se produce en una serie de circunstancias:

- cuando hay nuevas transferencias de competencias de las comunas hacia la Aglomeración.
- Si se produce una disminución de las bases sobre las que se establece el impuesto único sobre actividades económicas,
- O si hay un acuerdo de la totalidad de los consejos comunales.

Las nuevas Comunidades de Aglomeración pueden verse beneficiadas por una **dotación global de funcionamiento**. Esta dotación consiste en 38,11 euros por habitante desde el primer año. La evolución de la dotación global de funcionamiento dependerá, en primer lugar de la evolución de la inflación y, en segundo lugar, de la progresión del **coeficiente de integración fiscal**. Cuanto más elevado sea este coeficiente mayor será la dotación. El coeficiente de integración fiscal es igual a la relación existente entre, por un lado, el producto de las cuatro tasas locales directas más la tasa sobre las basuras, más el impuesto sobre la limpieza que percibe el establecimiento público de cooperación intercomunal y, del otro, el total de estos mismos recursos percibidos por el Establecimiento Público de Cooperación Intercomunal y el conjunto de las comunas reagrupadas descontando los gastos de las transferencias.

Una Comunidad de Aglomeración recibirá una dotación global de funcionamiento más importante cuanto más débil sea su potencial fiscal y su coeficiente de integración fiscal sea más elevado con respecto al conjunto de otros Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal concernidos (AMPE 2001: 53).

Como todas los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal, las Comunidades de Aglomeración, se benefician del Fondo de Compensación por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En cualquier caso, la Comunidad de Aglomeración, tal y como está definido el coeficiente de integración fiscal, tendrá un creciente interés en gestionar de forma directa sus intervenciones en las comunas más que subvencionar estas acciones para que las lleven a cabo las comunas.

La Aglomeración puede decidir destinar a las comunas una cantidad denominada **dotación de solidaridad comunitaria**, cuyo montante y criterios para su reparto serán establecidos por el consejo de la Comunidad a través de la mayoría de dos terceras partes.

Los criterios seguidos en el establecimiento de la cantidad y la forma de distribuir la dotación de solidaridad comunitaria son: la importancia de la población, el potencial fiscal por habitante y la importancia de las cargas de sus comunas miembros. Los dos primeros criterios (según el artículo 86 de la ley de 12 de julio de 1999, la ley Chevènement) deben ser respetados de forma obligatoria pero el tercero, el de la importancia de las cargas, puede ser sometido a interpretación y habrá que valorar diferentes aspectos: el esfuerzo fiscal, la longitud de las calzadas, el número de beneficiarios de la ayuda personalizada para el alojamiento, la renta por habitante y el potencial fiscal.

Los dos objetivos que se pretenden alcanzar con la dotación de solidaridad comunitaria son el de la perecuación (buscar la solidaridad entre las diferentes comunas) y el del efecto retorno hacia las comunas que conforman la aglomeración.

4.- ESTUDIO DE CASO: ¿Una Comunidad de Aglomeración para Épinal?

El 26 de junio de 2003, el prefecto del Departamento de Vosges, Jacques Reiller, celebró una reunión con la finalidad de presentar a los alcaldes y consejos municipales la posibilidad de crear una Comunidad de Aglomeración.

Entra dentro de las prerrogativas de los prefectos, como representantes del Estado, informar y aconsejar a los representantes locales sobre las posibilidades que tienen para estructurar el territorio.

ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE COOPERACIÓN INTERCOMUNAL CON SISTEMA FISCAL PROPIO EN EL DEPARTAMENTO DE VOSGES

	Datos Departamentales	25 Comunidades de Comunas en diciembre de 2002	Porcentaje en diciembre de 2002	32 Comunidades de comunas en septiembre de 2004	Porcentaje en septiembre de 2004
Comunas	515 comunas	239 comunas	46,40%	313 comunas	60,77%
Población	395.534 habitantes	186.941 habitantes	47,26%	245.563 habitantes	62,08%

Prefecture des Vosges. *Intercommunalité*. 2004: 1

En el caso del Departamento de Vosges en la región de Lorraine, tiene un fuerte componente rural, lo cual hace aún más necesario una estructuración del territorio que elimine las diferencias entre las pequeñas o las comunas más débiles.

En su propia región, esta tendencia a fortalecer la cooperación intercomunal es fuerte, de ahí que Vosges no debiera permanecer fuera de esta tendencia general que parece reunir más ventajas y no afecta a la identidad comunal.

Si nos atenemos a razones de carácter económico y de posibilidades de desarrollo, las disparidades en la región de Lorraine son muy fuertes. Hay un eje muy dinámico formado por Metz y Nancy, en donde Épinal, y el Departamento de Vosges permanecen totalmente aislados. La estructura territorial basada en pequeñas comunas o en sindicatos de cooperación con competencias muy específicas, como limpieza o abastecimiento de agua, no es suficiente para sacar a las comunas de este Departamento del declive del empleo por estar enclavadas en una zona en la que el sector industrial está en dificultades.

El Alcalde de Golbey ha roto toda la negociación no quiere ver su poder afectado. Defiende antes sus intereses que el impulso de la zona y su inserción en el eje de Metz-Nancy. No están dispuestos a ceder y se niegan a la desaparición de la Comunidad de Comunas entre Golbey y Épinal, a pesar de su débil funcionamiento y sus escasos logros. Esta comunidad de comunas es la única que ha optado por un sistema fiscal propio en todo el departamento de Vosges.

En general el departamento de Vosges está lejos de asentar la primera etapa prevista por el poder central de crear un entramado territorial conformado por establecimientos públicos con sistema fiscal propio. El paso a la segunda etapa, el fomento de la fusión, se dibuja más lejano para este departamento.

Si bien es cierto, como pone de manifiesto la tabla anterior, que se ha producido un aumento del número de comunidades de comunas (de 25 a 32), el número de sindicatos intercomunales no ha disminuido (más enfocados a la cooperación puntual en alguna competencia y alejados de la construcción de entramado más fuerte entre las comunas).

Las razones que justifican la difícil puesta en marcha de la desaparición de los sindicatos son las siguientes:

- La necesidad de crear sindicatos para la limpieza en perímetros que no corresponden con estructuras intercomunales.
- La persistencia de sindicatos intercomunales escolares ya que aún no han finalizado el pago de los préstamos que habían pedido con anterioridad.
- Los sindicatos intercomunales de gestión de los servicios de incendio y de socorro están bajo la estructura departamental de los servicios, de ahí que sea difícil su disolución.

El Departamento de Vosges cuenta con 4 *pays*. Los establecimientos públicos de cooperación intercomunal con sistema fiscal propio o las comunas que tengan vocación de reagruparse en un *pays* elaboran un proyecto común de desarrollo sostenible que toma forma en una "carta de desarrollo del *pays*". El o los establecimientos públicos y las comunas deben poner en marcha un consejo de desarrollo que permanecerá asociado a la elaboración de la carta (Prefecture des Vosges 2004: 7).

La carta y el perímetro del *pays* deben ser sometidos a la aprobación de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal o a las comunas interesadas. Tras esta consulta, el Prefecto de la región es consultado, y tras recoger las opiniones de los consejos generales (departamento) y regionales afectados, verifica que el *pays* puede ser constituido y publica el perímetro por una orden.

La base jurídica del *pays* son los sindicatos mixtos como estructuras intercomunales. Desde su creación, estos sindicatos mixtos se encargan del seguimiento y el impulso de las acciones que figuran en las cartas.

El número de comunas invitadas a formar parte de la Comunidad de Aglomeración eran 24. En el supuesto perímetro pensado desde la prefectura de las 24 comunas se ven afectadas por 42 estructuras intercomunales.

1.- Ninguna de las estructuras tiene un perímetro idéntico al conformado por las 24 comunas.

2.- Las dos comunidades de comunas (una de ellas la formada por Épinal-Golbey, la otra la Comunidad del Pays d'Olima y del Val d'Avière) y los 11 sindicatos intercomunales o mixtos están incluidos en su totalidad en el perímetro de las 24 comunas. Estas estructuras están llamadas a desaparecer si finalmente se constituye la Comunidad de Aglomeración.

3.- Existen otros 29 sindicatos intercomunales o mixtos interesados ya sea:

- porque el perímetro de las 24 comunas está totalmente incluido en el perímetro del sindicato.
- O porque hay un solapamiento entre el sindicato y el perímetro de las 24 comunas.

El proyecto de creación de una comunidad de Aglomeración ha quedado paralizado. La Comunidad de Comunas se ha reforzado y no existe voluntad política para llevarla a cabo a pesar de los esfuerzos llevados a cabo desde la prefectura de Vosges. El prefecto Jacques Reiller no ha querido forzar la situación decretando el perímetro de la Comunidad de Aglomeración porque de todas formas no contaría con el apoyo de la Comuna de Golbey, en especial de su alcalde.

5.- CONCLUSIONES

El proceso de descentralización sigue aún en marcha con la aprobación de las reformas enmarcadas en lo que se ha denominado como "El segundo acto de la Descentralización", y fuertemente impulsadas por Raffarin primer ministro como proyecto político de su gobierno. Sin embargo, la esfera local seguía teniendo el problema de la alta fragmentación de las comunas que impedía una gestión eficaz. De ahí, la construcción de un tejido institucional para favorecer la cooperación intercomunal sin afectar al núcleo duro de la identidad de las comunas. Por tanto, los frenos a las reformas locales como el establecimiento en ciertos lugares de Comunidades de Aglomeración, la reforma del sistema de elección de los delegados comunitarios, o el problema de la acumulación de mandatos, nos pone de manifiesto que el proceso de descentralización no puede quedar reducido a un debate "managerial" sobre cómo mejorar la racionalidad y la eficacia de la gestión local, economizar sus gastos y evitar las repercusiones sobre la vertebración territorial del poder del Estado.

El ejemplo del Departamento de Vosges en la región de Lorraine pretende sacar a la luz las distintas corrientes que atraviesan la construcción de la intercomunalidad en Francia. A pesar de las ventajas que puede reunir la construcción de un Establecimiento Público de Cooperación Intercomunal como una Comunidad de Aglomeración, la constatación empírica pone de manifiesto que estos procesos no están exentos de una articulación política.

En el caso de Épinal, se ponen de manifiesto varios factores:

- La relación del prefecto con los representantes locales.
 - o Se desmiente el poder del prefecto para imponer sus decisiones.
- La acumulación de mandatos.
 - o Épinal es la sede del Consejo General (departamento de Vosges) y sede de la prefectura.
 - o El presidente del Consejo General es el Presidente del Senado, Chretien Poncelet.
 - o Desde la Comunidad de Comunas de Olima se promueve la construcción de una Comunidad de Aglomeración y se apoya por Épinal, que a pesar de ser la comuna más importante necesita de Golbey para reunir los requisitos mínimos de población.
 - o El alcalde de Golbey se niega. En su campaña electoral en las últimas elecciones municipales se centraba en la negativa a la creación de la Comunidad de Aglomeración, mientras que el alcalde de Épinal (Michel Heinrich, que es diputado también), puso como eje de su campaña justo lo contrario. Las poblaciones apoyaron en cada comuna a su alcalde y ahora el proyecto está bloqueado. Esto ha servido para dividir aún más al Departamento y alejarlo de la finalidad inicial de incorporar el Departamento al eje conformado por Metz y Nancy. De hecho, la Comunidad de Comunas de Olima ha extendido su perímetro, y la de Golbey-Épinal ha aumentado sus competencias y ha fijado el impuesto único sobre actividades económicas. Con el resto de pequeñas comunas pertenecientes al cantón de Épinal este se ha creado otra Comunidad de Comunas y con las del sur hay programado la creación de otra comunidad de Comunas.

- o Golbey que es una comuna que cuenta con una importante zona industrial no quiere ver su poder y su riqueza compartida con pequeñas comunas rurales, si bien su desarrollo se debe al apoyo de Épinal y del Departamento.
- Los factores económicos de una región con fuertes disparidades también ejercen una notable influencia en la necesidad de buscar respuestas institucionales a aquellas zonas como Vosges, incapaces de incorporarse al eje más activo y dinámico de Metz y Nancy.

BIBLIOGRAFÍA

- (2003): *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*. Paris. L'Harmattan.
- (2003): «Décentralisation et expérimentations locales». *Problèmes économiques*. 895 : 5-116.
- (2002): «Décentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002». *Problèmes politiques et sociaux*. 870 : 3-84.
- (2004): «Décentralisation, État et territoires». *Cahiers Français*. 318.
- (1998): "Démocratie, gouvernance et décentralisation". En *Revue française d'administration publique*. 88.
- (1998): "Gouvernance et décentralisation: leçons de l'expérience". *Revue Française d'administration publique*. 88 : 507-516.
- (2003): «L'administration contractuelle». *Actualité Juridique. Droit Administrative*. 19.
- (1999): «La décentralisation inachevée». *Sociétal*. 27 : 57-100.
- (2002): «La décentralisation: réforme de l'État?» *Pouvoirs Locaux*. 55 : 16-90.
- (2003): «La loi constitutionnelle relative à la décentralisation». *Droit Administratif*. 42^{ème} année. 4 : 7-15.
- (1997): "La vision des élus locaux. La décentralisation instrumentale" *Pouvoirs Locaux*. 33 : 109-110.
- (1999): «Les collectivités locales en mutation». *Cahiers de la France*. 293 : 1-112.
- (2003): *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. Paris. La Documentation Française.
- (2001): «Les partis et la décentralisation: la fin d'un consensus». *Pouvoirs Locaux*. 51 : 31-99.
- (1999): «L'île de France, moteur de la décentralisation ». *Pouvoirs Locaux*. 40 : 36-102.
- (2002): «L'organisation territoriale de la France: demain». *Annuaire des collectivités locales*. Numéro spécial : 3-241.
- (2000): «Particularités et risques de la gouvernance. *Municipalité*. Février.-mars. 12-14.
- (1994): *Poursuivre la décentralisation. Réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation*. Pouvoirs locaux. Boulogne Bilancourt. 1994.
- (2003): «Vingt ans de finances locales: enjeux pour l'avenir». *Revue Française de finances publiques*. 81 : 9-298.
- AMPE, Francis. (2001): *Les agglomérations*. Paris. La documentation française. DATAR.
- BAGUENARD, Jacques (2004): *La décentralisation*. Paris. Presses Universitaires de France.
- BUBRULE, Paul (2003): *Réformer l'État pour réussir la décentralisation*. Paris. Le Cherche Midi.
- CAILLAUD, Bernard. (1996): *La décentralisation de l'action publique, enjeux et problèmes*. Paris. Sirey.
- CALS, Sylvain (2003): «De la simplification des structures intercommunales: entre échecs et espoirs». *Revue Française de Droit Administratif*. 19^{ème} année. 4 :661-693. 20^{ème} année. 1: 7-68.
- CHANET, Jean-François (2001): «Territoire et pays: mort et transformation». *Vingtième Siècle*. 69 : 61-81.
- COMITÉ DES DIRECTEURS POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN (France) (2002): *LOIS Voynet,, Chevènement, SRU: un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire: trois lois de décentralisation qui renouvellent le rôle de l'État sur les territoires urbains*. Lyon. CERTU.
- HERTOZG, Robert (2002): «Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme». *Revue Internationale de Droit comparé*. 54^{ème} année. 2: 613-638.
- HORTEFEUX, Brice; LEVÔTRE, André (2003): *Jardin à la française: plaidoyer pour une République de proximité*. Paris. Denoël.
- INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION. (1996): *La décentralisation en France. L'État des politiques publiques. La dynamique des réformes locales*. Paris. La Découverte.
- LAJUDIE, Benoît. (2004) : « De la logique notabiliaire à la logique managériale ». *Pouvoirs Locaux*. 62: 132-136.
- LAVERRIE, Alice. De; MOINTAIN-DOMENACH, Jacqueline. (2003) : « Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI ». *Pouvoirs Locaux* 58: 137-142.
- LAURENT, Loëiz.(1995): "Le pays, département pour demain?" *Pouvoirs Locaux*. 26: 33-36.

- LAURENT, Loeiz (2002): *La fin des départements: le recours aux pays*. Rennes. Presses Universitaires de Rennes.
- LE SAOUT, Rémy. (2004) : « Intercommunalité et démocratie » *Pouvoirs Locaux*. 62:67-73.
- LE ROUSSEAU, Bernard. “L’intercommunalité”. En BOURJOL, Maurice (dir) *La commune, l’État et le droit*. Postface de Michel Troer. Paris. Librairie Générale de droit et de jurisprudence.
- LEURQUIN, Bernard. (1995): “Les cinq ambitions de la politique des pays”. *Pouvoirs Locaux*. 26: 25-32.
- MAILLE, Pierre. (2004) : « Quand l’intercommunalité prend le pas sur la commune ». *Pouvoirs Locaux*. 62: 161-165.
- MARREL, Guillaume. (2004) : « Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? ». *Pouvoirs Locaux*. 62: 122-128.
- MAZIAU, Nicolas. (1997): “L’intercommunalité à la croisée des chemins: quels modes de coopération pour quels objectifs?”. *Revue administrative*. 296 :190-202.
- MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (2005): *Intecommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové. Bilan au 1 janvier 2005*. www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/
- OUVREARD, David. (2004) : « L’idée de démocratie intercommunale progresse ». *Pouvoirs Locaux*. 63: 3-5.
- PALARD, Jacques. (2004) : « 2004-2024 : deux décennies qui ont réinventé la démocratie régionale ? ». *Pouvoirs Locaux*. 62: 79-84.
- PERRIN, Bernard (2003): «Décentralisation acte II: contribution à un bilan d’étape». *Revue Administrative*. 56^{ème} année. 335: 526-535.
- PREFECTURE DES VOSGES (1998) : *Schema departemental de la coopération intercommunale du departement des Vosges*. Préfecture de Vosges. République de France.
- PREFECTURE DES VOSGES (2003): *Présentation du projet de création d’une Communauté d’agglomération*. Préfecture de Vosges. République de France.