

**Seminario Internacional de Derecho Municipal 20 -23 mayo.  
Universidades de Guanajuato y Guadalajara.**

**« El intermunicipalismo francés  
o la busca de un nuevo modelo de gobernanza territorial .**

El régimen de Estado nace de equilibrios de superposición: es “*una superestructura relacionada con instituciones existentes*”; “*necesita conservar bajo él, instituciones diferentes de él*”, escribe Maurice Hauriou, en Les principes du Droit Public (1910). De allí resulta la ambigüedad fundamental de toda entidad local en un Estado unitario, transparente en el principio constitucional de “libre administración de las colectividades locales”: anteriores a la formación del Estado moderno, los municipios son la *manifestación del pluralismo institucional de la Nación*, pero, remodelados en el marco unitario se vuelven en “*una manera de ser del Estado*”<sup>1</sup>, sin que su alteridad originaria desaparezca. Reducidos a su índole administrativo, rueda del complejo de los entes centralizados o descentralizados que forman el Estado, bajo la supervisión jerárquica o a lo menos tutelar del estado central, espejo de la organización estatal, los municipios sigue gozando de “libertades públicas” o “derechos públicos subjetivos” sea por asimilación de la entidad moral a los particulares sea por confusión de la entidad moral con sus miembros<sup>2</sup>. La dualidad constitutiva de los municipios ha siempre determinado en el derecho municipal una tensión dinámica entre lógica de autonomía política y lógica de subordinación funcional; entre pluralismo jurídico y uniformidad territorial. Jean-Arnaud Mazères y Serge Regourd, inspirándose de los métodos del análisis arqueológico de Michel Foucauld en *Les mots et les Choses* et *L'archéologie du savoir*, han descrito con mucha sutilidad la interferencia de dos modelos estratificados y permanentemente en interacción : el modelo comunitario y territorial y el modelo funcional de la empresa<sup>3</sup>.

La tesis que presentamos en la presente comunicación es que, hoy día, la reforma del intermunicipalismo en Francia traduce una exacerbación inédita de las

---

<sup>1</sup> Maurice Hauriou, *Décentralization*, Répertoire Becquet, 1882, p 471.

<sup>2</sup> Los municipios gozan del principio de libre administración, del principio de igualdad, de la prohibición de toda tutela administrativa que no sea la del Estado....

<sup>3</sup> Jean-Arnaud Mazères et Serge Regourd, *Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise*, in *La Commune, l'Etat et le Droit*, dirección de Maurice Bourjol, LGDJ, 1990, pp. 293-314.

problemáticas funcional-empresariales al desmedro del enfoque institucional hasta tal punto que se puede hablar de un cambio radical de modelo. Según el enfoque funcional-empresarial los municipios se consideran esencialmente como proveedores de servicios públicos, cuyas competencias, circunscripción e incluso existencia deben determinarse pragmáticamente desde una perspectiva gerencial, considerando la evolución sociológica, económica y cultural del territorio estatal. Mientras el enfoque institucional ha garantizado la existencia de los municipios, favorecido la estabilidad de sus límites y la uniformidad del régimen municipal, el enfoque funcional-empresarial impulsa un nuevo régimen de legitimación, requiere la flexibilidad y constante revisión de materiales perímetros municipales y la diferenciación territorial de sus atribuciones. Sin embargo, ningún Estado - sea unitario o federal - puede eximirse de la institucionalidad de los poderes territoriales ni tampoco negar la realidad sociodemográfica del país. Por lo tanto, permanece una co-dependencia de los dos modelos de legitimidad.

El fraccionamiento municipal, el micro-municipalismo y la rigidez de las fronteras comunales son las 3 características de la administración municipal francesa<sup>4</sup>. Con 36 786 municipios contra 44000 en 1789, Francia posee 41% de los municipios de los 27 países de la Unión europea (89 149). La población de 27 101 municipios no alcanza los 1.000 habitantes mientras 80% de la población se concentra en los 9 685 restantes. Solo 5 ciudades cuentan más de 300 000 habitantes<sup>5</sup>.

La distorsión, costosa e inequitativa para el ciudadano requiere una evidente racionalización de la organización administrativa del territorio. Pero, al contrario de los otros países de Europa<sup>6</sup>, Francia no logró implementar las leyes de fusión

---

<sup>4</sup> A las cuales se puede agregar el número excesivo de niveles de colectividades territoriales. El país cuenta: 36876 "communes" ( antiguas urbes y parroquias medievales instituidas en municipios en 1791), 100 "départements" (creados en 1871) y 22 regiones definidas como circunscripciones de acción del Estado en 1964, erigidas en establecimientos públicos regionales competentes en materia de desarrollo económico y ordenación territorial en 1972, y reconocidas como "colectividad territorial" de pleno ejercicios en **1982** y redefinidas como colectividad a vocación especializada en 1986. En virtud de un principio constitucional, ninguno de esos niveles tiene derecho de ejercer una tutela sobre el otro.

<sup>5</sup> 20 236 municipios tienen menos de 500 habitantes y representan conjuntamente 7,2 % de la población total [Source : Insee, *Recensement de la population, population municipale en vigueur en 2011 (millésimée 2008)*]

<sup>6</sup> Fuente : CCRE-CEMR, Dexia, *L'Europe locale et régionale. Chiffres clés 2010*, Édition 2011/2012. En el siglo XX, muchos países de Europa han mantenido una continuada tendencia a la disminución del número de municipios, a continuación de la orientación del siglo pasado. En la antigua República federal Alemana, desde 1965 a 1977, el número de municipios pasó de 25.000 a 8.500. España empezó, en 1857, a reducir el número de sus municipios descendéndole de 9.315 a 9.202 en 1960. La tendencia a partir de 1960 se acentuó para pasar a 8.022 en 1981, pero se invierte la tendencia

voluntaria o autoritaria adoptadas durante la década de los setenta. Sin embargo, ha ido experimentando formas originales de asociación entre municipios. Además de las eventuales formas contractuales de colaboración entre municipios, los agrupamientos de municipios tienen personalidad jurídica de derecho público y especialización funcional; son “establecimientos públicos de cooperación intercomunal” (EPCI). Se clasifican en dos tipos según que poseen o no un poder fiscal propio. Los “*syndicats intercommunaux*”, a vocación única (SIVU) o múltiple (SIVOM), no tienen poder fiscal. Aparecieron en 1890<sup>7</sup> para la gestión mutua de servicios públicos o la realización de obras públicas de interés común. Su objeto es libremente determinado por los municipios miembros ; funcionan merced a las contribuciones presupuestarias voluntarias de sus miembros y se gestionan en consejo sindical según el principio de voluntarismo, lo cual requiere a menudo la consulta conjunta de los consejos municipales y su acuerdo unánime. Al lado de los *syndicats de comunes* han aparecido varios tipos de comunidades - *la comunidad de comunes* (1992); *la comunidad de aglomeración* (1992) y *la comunidad urbana* (1964), varias veces revisadas por ley<sup>8</sup>. Las tres están dotadas de un poder fiscal propio, atribuciones obligatorias determinadas por ley y otras facultativas o opcionales y disponen de un poder de decisión a la mayoría cualificada del consejo comunitario, exclusivamente competente en los asuntos determinados por la ley. Los tres tipos de comunidades corresponden a un escala creciente del tamaño demográfico de la unidad territorial considerada y también del nivel de integración administrativa, presupuestaria y fiscal realizada en la comunidad. A estas tres comunidades hay que añadir la metrópolis creada por una ley del 16 de diciembre 2010<sup>9</sup>. Esta última ley decidió que todo municipio, cualquier sea su población, deberá integrar una comunidad antes del fin del año 2011. Sabiendo que las comunidades ya no son *intermunicipalismo* sino *supramunicipalismo* y debido a la

---

hasta llegar a la cifra de 8.077 municipios en 1993. Bélgica, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y, más recientemente, Grecia iniciaron también importantes operaciones de fusión que consiguieron la reducción del número de municipios en proporciones significativas.

<sup>7</sup> Ley del 22 de marzo 1890, los sindicatos intercomunales a vocación única (SIVU) o a vocación múltiple (SIVOM). Hoy día se reducen pero, en 2011, Francia cuenta todavía *11831 sindicatos (10789 SIVU y 1395 SIVOM) más 3268 sindicatos mixtos que integran municipios y otras personas públicas. -99, 6% de los municipios son miembros de un sindicato de municipios o sindicato mixto. Cada municipio es miembro de 3 a 8 sindicatos o sea un medio término de 4,3 sindicato por municipio* (<http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Cartographie/>)

<sup>8</sup> La ley n°92-125 del 6 de febrero 1992 relativa a la Administración Territorial de la República simplifica y renova las tres comunidades.

<sup>9</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 22146.

rigidez anteriormente descrita, cada uno podrá pensar que tal disposición se condena a la ineffectividad. Pues no. En diciembre 2011, 34 774 municipios ya pertenecían a un “EPCI a fiscalidad propia”<sup>10</sup>. ¿Como explicar el fenómeno? Precisamente porque en 20 años, Francia ha subrepticamente permutado su sistema de referencia, reforzando la legitimidad del modelo funcional-empresarial e invitándonos a revisar los fundamentos del derecho municipal (I).

Pero esa evolución no es lo esencial; la novedad del movimiento de reforma es que la asociación intermunicipal ha dejado de ser un medio meramente paliativo de la fragmentación municipal para volverse en el vector experimental de un nuevo modelo de gobernanza territorial que afecta todos los niveles de gobierno; invitándonos a revisar los paradigmas del estado unitario (II).

## **I- El intermunicipalismo: conversión del modelo territorial francés.**

La política intermunicipalista obedece a una estrategia de remodelación de la administración municipal en base a un esfuerzo de racionalización territorial (A) y de racionalización funcional (B) instrumentando la legitimidad política del modelo institucional comunitario a los fines de la conversión funcional empresarial de la administración local(C).

### **A. La racionalización territorial**

En primer lugar, la racionalización progresa a medida que regresa *“el principio de libre voluntad de los municipios de elaborar proyectos comunes de desarrollo en el ámbito de perímetros de solidaridad”* » todavía vigente en el Código General de las Colectividades Territoriales. En efecto, la ley del 6 de febrero 1992 substituyó a la libre determinación de los consejos municipales un sistema dicho de “co-producción” entre el Estado central y los gobiernos locales que consiste en la elaboración en cada departamento del país de un *esquema de la cooperación intermunicipal*<sup>11</sup>. Se

---

<sup>10</sup> 94,8% de los municipios ya pertenecen a un EPCI (sea 89,1 % de la población total del país) y, entre tantos,

<sup>11</sup> El esquema de la cooperación intermunicipal traduce las orientaciones nacionales siguientes: 1° favorecer la constitución de establecimientos públicos de cooperación intercomunal con fiscalidad propia (Comunidades) ; 2° mejorar la coherencia espacial de los EPCI a fiscalidad propia existentes ; 3° aumentar la solidaridad financiera; 4° reducir el número de sindicatos y las duplicaciones entre EPCI ; 5° transferir las competencias ejercidas por los sindicatos a un establecimiento público de cooperación intercomunal a fiscalidad propia; 6° racionalizar las competencias en materia de

trata de una propuesta prefectoral (del representante local del Estado) consensuada en Comisión Departamental de la Cooperación Intermunicipal (CDCI<sup>12</sup>), la cual reúne representantes de todos los niveles de gobierno local. El esquema fija el perímetro y la forma jurídica de los agrupamientos a crear o modificar. Una vez promulgado, cada consejo municipal se pronuncia sobre la creación o modificación del agrupamiento que le está sugerido en específico. Las decisiones se adoptan a la doble mayoría cualificada de 50% de los municipios representando 2/3 de la población o 2/3 partes de los municipios representando más de 50% de la población, el porcentaje incluyendo las comunes más pobladas. El *Préfet* dispone de prerrogativas importantes para vencer la obstrucción de la comisión. Claro mucho más eficaz que todo procedimiento jurídico, la incitación al ese tipo de cooperativismo municipal fue esencialmente de orden financiero y fiscal. El Estado proporciona los incentivos financieros atribuidas a las comunidades intercomunales al “grado de integración fiscal” que realizan mientras que las transferencias destinadas a los municipios se estancan<sup>13</sup>.

En segundo lugar, la racionalización territorial aprovecha el levantamiento por el Consejo Constitucional de los obstáculos jurídicos supuestos del principio de libertad de administración. Como muchos académicos, Jacqueline Montain-Domenach<sup>14</sup> planteaba un problema de inconstitucionalidad del “supramunicipalismo a paso forzado” ocultado merced a una serie de compromisos políticos (ausencia de control

---

ordenación territorial, protección del medio ambiente y desarrollo sostenible. La creación de un sindicato de municipios o sindicato mixto sólo puede ser autorizada por el representante del Estado en el departamento si es compatible con el esquema departamental de cooperación intercomunal y con las orientaciones nacionales, lo cual permite al representante del Estado liberarse de la oposición de la CDCI. La asociación de los Alcaldes de Francia calificó el sistema de “sistema de re-centralización de la cooperación intermunicipal”.

<sup>12</sup> Instancia de 40 miembros representando cuatro niveles de gobierno local, según la clave de repartición siguiente: municipios (40% en vez de 60% inicialmente); EPCI con fiscalidad propia (40%); EPCI sin fiscalidad propia (5%) ; Consejo general del Departamento (10%) ; Consejo Regional (5%). Los representantes son los titulares de mandatos electivos locales, elegidos por los poderes ejecutivos locales (alcaldes o presidentes), para el mismo tiempo que el mandato que le da derecho a representarse. La misión de la CDCI es: conducir una reflexión permanente sobre el estado de la intermunicipalismo; Opinar en los casos que determina la ley sobre los proyectos de evolución del mismo ; Participación a la elaboración del Esquema de la cooperación intermunicipal ; Proponer toda medida de reforzamiento de intermunicipalismo y de racionalización del mismo.

<sup>13</sup> A fines 2011, 33/100 departamentos no habían adoptado el esquema con tiempo ; los parlamentarios asustados por el poder del *Préfet* obtuvieron una nueva ley n°2012-281 del 29/02/2012 para suavizarlo y proponer una nueva negociación en el marco del la CDCI.

<sup>14</sup> Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes – Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai2002

de constitucionalidad de las leyes de 1992 y 1999<sup>15</sup>), ficciones jurídicas (la adscripción de los EPCI al municipio<sup>16</sup>) y debilidades del control jurisdiccional (control mínimo del error manifiesto de apreciación por el juez<sup>17</sup>). Pero, en la sentencia relativa a la ley de 2010<sup>18</sup>, el Consejo Constitucional infirmó el análisis considerando que la constitución no atribuye a los municipios ninguna competencia o derecho en materia de “organización”. El concepto de “organización” abarca: el nombre y los límites territoriales de la colectividad ; la composición, organización, funcionamiento y atribuciones de sus órganos y el régimen jurídico de sus actos ; igualmente los procedimientos a cuales están sometidas sus decisiones. Así, considera conforme al principio las competencias del representante del Estado para cambiar los límites de un municipio o decidir de la fusión de dos municipios después de la consulta de la población municipal. Esta jurisprudencia, poco argumentada y a menudo obscura no clausura el debate: en Consejo de Estado ha aprovechado la introducción del control a posteriori para transmitir al Consejo Constitucional una “Cuestión Prioritaria de Constitucionalidad” sobre la compatibilidad de los procesos de co-producción con el principio de libre administración [QPC n°2013-315) relative à l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010].

En tercer lugar y por fin, la racionalización territorial se basa en la utopía de un óptimo dimensional de la administración local conocido mediante la objetivación estadística del territorio. Desde 30 años, la DATAR define espacios de solidaridad objetiva tejidos por la interdependencia económica, social y cultural, diseña la cartografía ideal de la organización descentralizada tomando en cuenta varios criterios, tales como los flujos de movilidad cotidiana domicilio/trabajo de la población

---

<sup>15</sup> En Francia, el control de constitucionalidad de la ley es un control previo promulgación a la discreción del Presidente de la República, los presidentes de las Cámaras del Parlamento, del Primer Ministro, 60 diputados o 60 senadores.

<sup>16</sup> Los EPCI se caracterizan por el principio de especialidad y el principio de vinculación accesoria (rattachement) a los municipios, como si fuesen servicios especializados desconcentrados de cada municipio.

<sup>17</sup> La jurisdicción administrativa ejerce un control mínimo sobre la creación de los organismos intermunicipales en razón del poder discrecional que reconoce a la administración del Estado en la apreciación de la oportunidad de la asociación y porque suele declinar su competencia en materia de control de la constitucionalidad de los actos administrativos cuando una ley promulgada se interpone (teoría de la ley-pantalla) entre el acto administrativo y la constitución.

<sup>18</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010 Loi portant réforme des Collectivités territoriales. Conseil Constitutionnel, Commentaires de la décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, Commune de DUNKERQUE, Cahiers du Conseil Constitutionnel n°30.

o la áreas de influencia de los equipamientos estructurantes (hospital, liceo, etc) o las “cuencas” de vida<sup>19</sup>, cuencas de vivienda o cuencas de empleo, generando un abundante zoning: “áreas” metropolitanas, zonas de urbanización prioritaria, zonas de protección ambiental, etc...

## B. La racionalización funcional

La racionalización funcional se basa sobre una doble ruptura con el pasado.

Por un lado, ya no se trata de la gestión singular de una obra o servicio de interés común sino de un proceso de integración de las funciones estratégicas, mediante la comunitarización orientada por la ley de las atribuciones esenciales de los municipios<sup>20</sup>.

En 1992, la ley empezó a dictar las materias que se debían de transferir obligatoriamente en cada tipo de EPCI con fiscalidad propia, a imponer la elección de listas opcionales de competencias además de las que los municipios seguirían definiendo libremente. Los municipios ellos mismos fueron a la iniciativa del cambio de finalidad, cuando, al final de los años 70, iniciaron las Cartas Intermunicipales de Desarrollo y Ordenación del Territorio dedicadas a la planeación estratégica participativa e intercomunal. En busca de una salida a la crisis económica, convirtieron el intermunicipalismo en un instrumento de experimentación del desarrollo económico y una matriz de la innovación político-social. La ley de 1992 consagra el giro. Las reformas siguientes incluyeron en las atribuciones de las comunidades competencias cada vez más precisas y numerosas dejando al municipio la gestión de la relación de “proximidad al ciudadano”. El concepto de “comunitarización” significa en primer lugar la transferencia de un número creciente

---

<sup>19</sup> La referencia más usada por los esquemas que el Instituto nacional de la Estadísticas (INSEE) define como : “*el más pequeño de los territorios en cuales los habitantes tienen acceso a los equipamientos de la vida corriente y al empleo*”. Algunos departamentos han considerado los parques naturales regionales o los SCOT (Esquema de Coherencia Territorial que define un perímetro de coordinación de los documentos de planificación urbana ; organización de transportes ; protección del medio ambiente ; zonas de actividades y equipamientos estructurantes...). Las referencias institucionales a menudo reaparecen, por ejemplo en los arbitrajes parcos en la transgresión de las fronteras cantonales, departamentales o regionales y también porque el perímetro de las políticas de planificación consideradas a menudo resultan ya de compromisos políticos.

<sup>20</sup> Por estratégicas hay que entender las decisiones más relevantes para la vida cotidiana de los ciudadanos y el futuro del desarrollo económico, social, cultural del territorio y la población local. Integran la categoría: los documentos de planificación del urbanismo que determinan la regulación del uso de las tierras urbanas, su constructibilidad y destino ; la programación de las grandes infraestructuras y equipamientos colectivos; las autorizaciones de ocupación del suelo y construcción.

de atribuciones municipales a la comunidad pero se nota también al abandono del criterio restrictivo “de la prueba de un interés comunitario”<sup>21</sup>. Igualmente la comunitarización se profundiza con el número y la importancia de las materias que incumben exclusivamente a las instancias comunitarias sin que los consejos municipales de los componentes tengan que opinar.

Por otro lado la reforma de 2010 impone a todo municipio su integración dentro de los EPCI a fiscalidad propia, esto es según la población concernida: “comunidad de comunes”<sup>22</sup>, “comunidad de aglomeración”<sup>23</sup>, “comunidad urbana”<sup>24</sup> o “metrópolis”<sup>25</sup>. El federalismo fiscal varía en su modus operandi según el tipo de comunidad. La fórmula la más corriente es el régimen de fiscalidad adicional<sup>26</sup> y el de la comunitarización de la fiscalidad sobre las empresas en las zonas intercomunales de actividad industrial y comercial <sup>27</sup>. Las comunidades de aglomeración y las comunidades urbanas benefician de todos los impuestos pagados por las empresas cualquier sea su localización en el territorio del EPCI (Tasa Profesional Única -TPU.) El EPCI puede retroceder a los municipios una “atribución de compensación” o una

---

<sup>21</sup> La transferencia puede ser condicionada por la prueba de un interés comunitario o puede ser total. En el primer caso los municipios siguen ejerciendo la competencia transferida si la acción presenta únicamente un interés municipal. En el segundo pierden el título de competencia y ya no pueden ejercerla salvo que reciban una delegación de la comunidad por una especie de desconcentración interna. La determinación del interés comunitario resulta de una deliberación del consejo comunitario ab initio, abstracta.

<sup>22</sup> La “communauté de communes” es un establecimiento público de cooperación intermunicipal (EPCI) creado sin limitación de duración, agrupando un número indefinido de municipios y dibujando un espacio de solidaridad continuo y sin enclave con fin de elaborar un proyecto común de desarrollo y ordenación territorial.

<sup>23</sup> La « communauté d'agglomération » es un EPCI agrupando a un municipio centro de más de 15000 habitantes varios municipios que forman conjuntamente una unidad de más de 50 000 habitantes (o 30000 si cuenta el municipio sed del departamento) en un territorio continuo y sin enclave.

<sup>24</sup> La “communauté urbaine” es un EPCI agrupando varios municipios en continuidad territorial y sin enclave que forman, a la fecha de su creación, un conjunto de más de 450000 habitantes que se asocian en un espacio de solidaridad para conducir juntos un proyecto común de desarrollo urbano y ordenamiento de su territorio.

<sup>25</sup> La “métropole” es un EPCI agrupando varios municipios en continuidad territorial y sin enclave que se asocian dentro de un espacio de solidaridad para elaborar y conducir juntos un proyecto de ordenación y desarrollo económico, ecológico, educativo, cultural y social de su territorio a fines de mejorar su competitividad y cohesión. Pueden obtener el estatus de metrópolis los EPCI que formal, a la fecha de su creación un conjunto de más de 500000 habitantes y las comunidades urbanas instituidas por el artículo 3 de la ley n° 66-1069 del 31 de diciembre 1966 (fuera de la región Ile-de-France/Paris).

<sup>26</sup> La comunidad tiene las mismas competencias fiscales que un municipio (vota la tasa y percibe el producto). Los impuestos comunitarios se añaden a los impuestos municipales.

<sup>27</sup> Lo cual permite unificar la tasa y frenar la competencia territorial negativa (Tasa Profesional de Zona).



“dotación de solidaridad” (redistribución y perecuación entre municipios adherentes). Las dotaciones específicas que brinda el Estado a las estructuras intercomunales están también proporcionadas al nivel de integración fiscal que atañen lo cual incita al agrupamiento comunitario<sup>28</sup>.

### C. La combinación de las legitimidades

La intermunicipalismo comunitario no es fusión ni tiene vocación a serlo. El mantenimiento de los municipios permite al sistema resolver la cuestión democrática gracias a la combinación de dos sistemas de legitimidad : la legitimidad gerencial del EPCI, la legitimidad política del municipio. Los municipios aseguran el anclaje democrático de las comunidades y asumen la institucionalidad del gobierno local<sup>29</sup>, dejando el EPCI desarrollar su vocación funcionalista, evolutivo y flexible.

La cuestión de la legitimidad política de los EPCI a fiscalidad propia ha siempre sido un rompe cabeza para el Parlamento francés, compuesto en su gran mayoría de ediles locales. ¿Elección o no? Elección directa o indirecta? Circunscripción única o circunscripción municipal?. Los ediles locales están en su gran mayoría opuestos a la formación de una entidad política intercomunal que amenazara la existencia de los municipios<sup>30</sup> y de sus mandatos. Por fin, la ley de 2010 decidió un medio término : los consejeros de los EPCI a fiscalidad propia serán elegidos a partir de marzo

---

<sup>28</sup> Los agrupamientos intercomunales perciben una dotación global de funcionamiento de intermunicipalismo que se compone : a) de una dotación de base y una dotación de perecuación cuyo monto se calcula según el coeficiente de integración fiscal ; b) de la dotación de desarrollo rural brindada, bajo condiciones demográficas, a los EPCI a fiscalidad propia que ejercen competencias en la materia ; c) dotaciones del Fondo de compensación del IVA y d) una dotación global de equipamiento. Además, los EPCI a fiscalidad propia gozan de varias ayudas, subvenciones y ingresos propios (tributos, tasas, contribuciones de los usuarios correspondientes a los servicios suministrados)

<sup>29</sup> El Artículo L1111-2 del Código general de las Colectividades Territoriales CGCT proclama : « Leas comunes, los departamentos y las regiones constituyen el marco institucional de la participación de los ciudadanos a la vida local y garantizan la expresión de su diversidad ».

<sup>30</sup> Las alternativas son las siguientes : 1) o se quieren adecuar los espacios de la decisión y los espacios de representación y por lo tanto las mancomunidades municipales deben ser gobernadas por consejeros democráticamente electos al sufragio universal directo ; o se continua la ficción de la extensión funcional de los municipios y seguimos con “delegados” municipales elegidos dentro del consejo municipal o entre los servidores públicos o ciudadanos competentes. Esta última figura es la que funciona en los sindicatos de municipios – símbolo del carácter eminentemente funcional de la estructura ; mientras que en las estructuras de tipo comunitarias, el consejo municipal elige su delegado dentro de sus miembros (Los consejeros sindicales, ellos, están designados por los consejos municipales que pueden elegir toda persona que cumple las condiciones para ser elegible al consejo.) Así que casi la totalidad de los ciudadanos ignora la identidad de los consejeros sindicales o comunitarios ni tiene idea de la organización política de las estructuras intermunicipales. Esas no existen ni para la ciudadanía ni para la prensa ambas desanimadas por la dificultad de entender como funciona “el mecano institucional”.

2014 según el principio del “fléchage” esto es: en cada municipio los electores al elegir la lista de los consejeros municipales de su preferencia escogen también los consejeros comunitarios porque los partidos están obligados señalar el nombre de quienes cumplirán la delegación <sup>31</sup>. De esta forma se pretende conferir “*una verdadera legitimidad democrática a los intermunicipios*” <sup>32</sup>.

Las comunidades son federativas pero no son federales, así que dejan los municipios sin atribuciones minimales garantizadas. El principio de libre administración o de subsidiariedad<sup>33</sup> son, en ese asunto, sin alcance práctico. Para medir la derrota del modelo institucional hay que recordar que los EPCI siguen definiéndose por el principio de especialidad; mientras tanto los municipios se definen por su competencia universal o cláusula de competencia general. En realidad lo que se generaliza es la Perogrullada que define las atribuciones de cualquier tipo de ente: « El consejo de [...] regla por sus deliberaciones los asuntos que son de la competencia de [...]». ¿Y porqué no integrar las comunidades en la categoría de las colectividades territoriales una vez por todo (como lo pide desde décadas una parte de la doctrina)? En términos de ciencia política la respuesta sería : el funcionalismo requiere de flexibilidad, movimiento, movilidad, ajustamiento constante y no se acomoda de la estabilidad de los poderes y de las de las instituciones bajo garantía constitucional. En términos jurídicos la respuesta sería :

---

<sup>31</sup> Ese modo de elección solo vale para los municipios de más de 3500 habitantes (un proyecto de ley en discusión prevé de bajar el umbral a 1000 habitantes). A nivel de la representación de los municipios en los consejos comunitarios, las reglas son las siguientes : cada municipio tiene por lo menos un representante y ninguno puede tener más de 50% de los puestos salvo en las comunidades urbanas y metrópolis.

<sup>32</sup> Los consejos municipales son los que determinan libremente (a la mayoría cualificada de los 2/3 sin derecho de veto del municipio mayor) el reparto de los escaños tomando en cuenta criterios demográficos. La ley fija el número máximo de los puestos y el de los vicepresidentes. La única prohibición es la representación igualitaria. Si no se ponen de acuerdo, la ley prevé un reparto proporcional a la población de cada municipio . La ley n° 2012-1561 del 31 /12/ 2012 modifica la representación comunal dentro de las comunidades de municipios et de aglomeración para aumentarlos de 25%. El funcionamiento del consejo comunitario o sindical es muy parecido al del municipio. Regla por sus deliberaciones públicas, trimestrales los asuntos de la competencia del organismo en principio limitado por el principio de especialidad de los establecimientos públicos. Vota el presupuesto y las delegaciones de servicio público. El órgano ejecutivo es el Presidente quien prepara y ejecuta las deliberaciones ; es ordenador de los gastos, jerarca y representante en justicia. Es elegido a cada renovación del consejo municipal con escrutinio mayoritario a tres vueltas.

<sup>33</sup> El artículo 72 de la Constitución establece : « Las colectividades territoriales tienen vocación tomar decisiones para el conjunto de las competencias que pueden mejor ser implementadas a su escala ». de eso se deduce la cláusula de competencia general y el principio de subsidiariedad.

así el Estado se libera de los límites que le impone el principio constitucional de libre administración [porque no es cierto que se aplique siempre mutatis mutandis a los agrupamientos].

Como el Estado ha recompuesto la substancia de las instituciones que absorbió y les proporciona vía descentralización las competencias que se acaparó, las comunidades intercomunales obrarán pronto a reinventar las misiones y funciones de los municipios miembros, vía la delegación de atribuciones que fueron en el pasado suyas<sup>34</sup>. Además, ya no está seguro que las comunidades ejerzan atribuciones municipales ; en efecto, las políticas de descentralización tienden a designarlas directamente sin pasar por el “torniquete” municipal.

## **II- El intermunicipalismo, palanca de reforma general de la gobernanza territorial.**

La innovación en materia de intermunicipalismo no reside tanto en la dilución de los municipios en la “federación” intermunicipal sino en su instrumentalización a los fines de transformación de la estructura general de la administración territorial del Estado y de experimentación de sistemas colaborativos y participativos de acción pública multinivel conforme con los nuevos estándares de la “gobernanza territorial”<sup>35</sup>. A pesar de las incertidumbres debidas al cambio de gobierno y la discusión corriente de una nueva etapa de descentralización, apostamos la continuidad. Las divisiones trascienden la división partidaria y se refieren más bien a intereses territoriales divergentes<sup>36</sup> (entre zonas rurales y urbanas ; metrópolis y regiones; regiones y

---

<sup>34</sup> Por ejemplo : Artículo L5215-27 del CGCT prevé que la comunidad urbana puede confiar, por convenio la creación o gestión de ciertos equipamientos o servicios de sus competencias a uno o varios municipios miembros o a sus agrupaciones o a toda otra colectividad territorial y recíprocamente.

<sup>35</sup> Se entiende la gobernanza multinivel como la acción coordinada de los diferentes niveles de gobierno interviniendo en el país [Unión europea, Estado y los entes regionales y locales], basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas territoriales que les incumben. Se aplica la misma noción que al nivel europea concerniendo la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión ; la basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Véase LIBRO BLANCO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES SOBRE LA GOBERNANZA MULTINIVEL", PLENO JUNIO 2009.

<sup>36</sup> El alcance de las innovaciones en materia de intermunicipalismo solo se dejan entender adoptando una perspectiva histórica y en la ocurrencia deben ser relacionadas con la reforma constitucionales de 2003, que inauguró el Acta 2 de la descentralización (Acta 1 -1982 Defferre–Mitterrand; Acto 2 2003, Jean-Pierre Raffarin-Chirac). Estamos esperando el cumplimiento de una promesa del candidato Hollande de un Acta 3 de la descentralización. Se produjo con la ley del 16 de enero 2010 pero el partido socialista juró su derogación. Está vigente, parcialmente inefectiva, parcialmente

departamentos). El derecho local parece seguir desde 2003 tres ejes esenciales que nunca han sido hasta hora seriamente contestados a pesar de la promesa del gobierno socialista de derogar parcialmente o totalmente la ley del 16 de enero 2010. Las<sup>37</sup> tres orientaciones son las siguientes: la reducción vertical de los poderes departamentales y regionales mediante la metropolización (A); la flexibilización y jerarquización de las facultades locales (B); la instauración de mecanismos de gobernanza territorial entre gobiernos de niveles idénticos o diferentes (C).

#### A. El billar territorial metropolitano

El estatus de las metrópolis constituye un reto mayor de la reforma territorial. Desde tres décadas, los geógrafos y economistas subrayan el rol económico creciente que desempeñan los polos urbanos en el sostenimiento de la competitividad económica del país. Unos plantean la oportunidad de liberar las capacidades de las metrópolis de fomentar sinergias productivas, científicas y financieras propicias a la innovación y atracción territorial (clusters)<sup>38</sup> mientras otros denuncian un deshielo perjudicable de la competencia entre los territorios<sup>39</sup>. Cualquiera sea la veracidad de sus referencias teóricas, las leyes están poniendo las competencias de las metrópolis al diapasón del reforzamiento de su liderazgo y usan del motivo de ese liderazgo para desafiar los gobiernos intermedios juzgados pletóricos . En efecto, mientras que el

---

derogada. El futuro es muy incierto. Pero asumo la idea que el gobierno vendrá poco a poco a lo mismo .

<sup>37</sup> La ley de 2010 está hoy en revisión pero asumimos la prospectiva porque a pesar nos parece suficientemente clara la vuelta histórica que se está tomando El Consejo de Ministros adoptó el 10 de abril 2013 un proyecto de ley para derogarla conforme con las promesas del candidato socialista de François Hollande de cumplir una nueva etapa de la descentralización y suprimir las disposiciones que fusionaban los consejos departamentales y regionales. Hay varias versiones del anteproyecto y no es seguro que se consensúe mucho tan es regresivo el proyecto; parece estimulado esencialmente por el deseo del partido socialista de satisfacer su base de ediles locales (los socialistas son mayoritarios en casi todos los niveles de gobiernos locales – el partido socialista es un partido de electos locales) salvaguardando el número máximo de los puestos de consejeros, doblándolo a causa de paridad y restableciendo los niveles departamentales o regionales. Pero me parece que un impulso ha sido dado para una reforma radical en 2010 y que el concepto fundamentalmente hará su camino bajo la presión económica y el dinamismo de las megaciudades.

<sup>38</sup> Patrick Le Galès, *Compétitivité nationale : lorsque les États européens misent sur les villes*, M3 Société urbaine et action publique, n°4, Hiver 2012-2013.

<sup>39</sup> « *A partir de los años 1970, la crisis del Estado providencial, Keynesiano y planificador a inducido un deshielo de la competición interurbana ; para los geógrafos neomarxistas como David Harvey, Jamie Peck ou Neil Brenner, esa renovación no es otra cosa que el fruto de las reformas neoliberales asaltando el Estado providencial. Para ellos, esas políticas perjudican al conjunto de los dispositivos qui habían permitido, dentro de los espacios nacionales, frenar la competencia entre los territorios, como la planificación económica, las protecciones aduaneras, el empleo público y los equipamientos colectivos o las políticas de ordenación territorial y de descentralización industrial* » : Christelle Morel-Journal et Gilles Pinson, "Comment les villes ont appris la compétition", M3 Société urbaine et action publique, n°4, Hiver 2012-2013, p 49.

intermunicipalismo clásicamente y por definición permite concentrar exclusivamente atribuciones y competencias perteneciente a los municipios miembros, el intermunicipalismo metropolitano atañe las competencias de las regiones y de los departamentos en todo la área metropolitana. Además, el metropolitanismo acaba con el principio de igualdad de las colectividades locales juzgado obsoleta y antiproductivo.

En primer lugar, el estatus de metrópolis, que se otorga por ley o decreto a las zonas de urbanización continua de más de 500 000 habitantes, obedece a una lógica de concentración de las competencias municipales y de sustitución parcial o total del gobierno metropolitano al gobierno departamental y/o regional. El régimen de derecho común establecido en 2010 prevé la transferencia obligatoria al beneficio de las metrópolis de las competencias mayores de los municipios<sup>40</sup> y, por la primera vez en la historia republicana, de las competencias de los departamentos – Transporte escolar, carreteras y vialidad ; desarrollo económico y promoción internacional - y de las regiones – la promoción económica. Además, la ley autoriza la transferencia por convención de otras competencias departamentales (acción social, colegios y desarrollo económico) o regionales. El Estado también transferirá a las metrópolis que lo pidan la propiedad, ordenación, mantenimiento o gestión de los grandes equipamientos públicos. El proyecto socialista de revisión de la ley de 2010 da un paso atrás. Suprime la pérdida obligatoria y automática por los departamentos y regionales de parte de sus competencias, sin embargo extiende las materias susceptibles de descentralización convencional. El mismo anticipa el movimiento en las tres zonas más pobladas de Paris, Lyon y Marseille donde instituye de oficio tres metrópolis con régimen específico. La metrópolis de Paris agrupa la ciudad de Paris y los EPCI de su área urbana para cumplir esencialmente una función de coordinación de las actividades, bastante débil e inconclusa en relación con los retos que enfrenta la capital. Más interesante es el modelo de Lyon. La metrópolis absorbería de oficio y con plena autoridad la integralidad de las competencias del departamento donde está ubicada - le Rhône. Los órganos

---

<sup>40</sup> La substitución también opera en desmedro de los sindicatos cada vez que se encuentran coincidir o incluidos en el perímetro de una comunidad urbana o metrópolis. Es un factor de simplificación de las estructuras administrativas y además no impide las comunidades de asociarse en un sindicato mixto, que puede ser denominado “polo metropolitano” con ciertos ventajas financieras o jurídicas.

metropolitanos se sustituyen a los órganos departamentales, o si prefiere, los dos gobiernos se confunden dentro del perímetro de la metrópolis de Lyon. Además, la metrópolis ejercerá las competencias que la Región Rhône-Alpes acepte de delegarle por convención, el concepto de delegación indicando que no se transfiere la titularidad sino el ejercicio de la competencia y que la Metrópolis de Lyon actuará en las materias concernidas en nombre y plaza de la Región. Pero, la metrópolis de Lyon deja de ser un EPCI y se convierte en una “colectividad territorial de estatus especial” regida por el artículo 72 de la Constitución. Los municipios que integran la Metrópolis de Lyon siguen siendo municipios con el estatus común de miembros de una estructura intercomunal. Ni EPCI, ni municipio sino una colectividad sui generis: la doctrina deberá definir si se trata de una salida del intermunicipalismo o del nuevo diseño jurídico del supramunicipalismo.

En segundo lugar, hay que apuntar que aún cuando sea derogada, la ley de 2010 ha definitivamente levantado tres tabú. El primero es la intangibilidad de la división político-administrativa ternaria del territorio nacional con sus municipios, departamentos y regiones históricas. Acreditó la idea que la sobrevivencia de los gobiernos territoriales debe someterse a la prueba de su utilidad funcional y que los gobiernos locales no se fundamentan en la libertad de administración del grupo social representado sino en la economía, eficacia y eficiencia del servicio que le rinden. El segundo tabú es el principio de la continuidad territorial de cada división. *De facto y de jure*, la ley de 2010 altera un principio clásico de la organización político-administrativa: la cobertura continua del territorio nacional por cada tipo de colectividad territorial. No existen intersticios territoriales que no estén incluidos en un municipio, un departamento y una región. No parece posible negar la discontinuidad territorial si hay transferencia en titularidad de la integralidad de las competencias departamentales. El tercer tabú concierne el principio de representación mediante órganos electos propios. La ley de 2010 introduzco la figura del “consejero territorial”( reforma que el gobierno socialista se espabiló de derogar cuando llegó al poder). El consejo territorial que debíamos de elegir en 2014 hubiera asumido una doble representación sentándose a veces a título de consejero departamental y a veces a título de consejero regional. Sin fusionar los

departamentos y las regiones, ni fusionar los órganos, la ley logró fusionar los representantes<sup>41</sup>.

### B. La flexibilización y jerarquización de las facultades locales

El segundo eje mayor que orienta las reformas desde la reforma constitucional de 2003 es la flexibilización del sistema de distribución de las atribuciones y competencias y de asentamiento de las disparidades territoriales.

La ley del 2010 no es un accidente histórico sino al contrario el síntoma de una alteración profunda del índole institucional de la Administración local y notablemente de los departamentos. Indica que existe en el Parlamento una mayoría política dispuesta a la remodelación de colectividades históricas; a someter la división político-administrativa del territorio a la prueba de su utilidad funcional. Una mayoría que piensa que el gobierno local no se fundamenta en la libertad del grupo social de administrarse por sus representantes sino en la eficacia y eficiencia del servicio que le rinde. La mayoría presidencial actual socialista intenta salvaguardar sus posiciones hegemónicas en los gobiernos locales, pero no puede ni quiere regresar completamente al “statu quo ante 2010”. Por una parte, comparte la misma visión instrumental, empresarial de los gobiernos. En efecto, las grandes leyes de descentralización en Francia fueron la obra de los gobiernos socialistas bajo la presidencia de Mitterrand (1982-1983-1986) y reivindican la “especialización funcional” de cada nivel territorial; especialización profesada desde 30 años para resolver un “mecano institucional” juzgado demasiado complejo. La problemática ha abierto la puerta al reduccionismo instrumental de la administración local, en el plan conceptual y ahora en el plan físico. Con toda lógica, la ley de 2010 suprimió la referencia a la cláusula de competencia general, lo cual desencadenó tanta polémica que por fin, se restableció para los municipios. No falta de ser paradójico cuando uno piensa a lo que queda en las competencias fuera intermunicipalismo. La primera frase del proyecto actual reestablece explícitamente la cláusula para los departamentos y regiones.

---

<sup>41</sup> Muy novador y contestado, el dispositivo no se puede comparar a la ciudad de París que es un municipio y un departamento con un consejo común desde 1975. Las dos colectividades representadas en el Consejo de la Ville de París tienen exactamente el mismo perímetro y claro no es el caso de los departamentos y regiones. La región Midi-Pyrénées (capital Toulouse) cuenta 8 departamentos y tiene el tamaño de Bélgica.

Municipios, departamentos, regiones se distinguen por su tamaño riqueza, dinámica social, cultural, su capacidad de impulso económico. El funcionalismo utilitarista requiere alejarse del principio de igualdad para proporcionar pragmáticamente las facultades jurídicas a las capacidades de las corporaciones territoriales – presupuesto, riqueza, tamaño – y a sus méritos en términos de eficacia gerencial. Abre la puerta a una transformación profunda del sistema de distribución y ejecución de las atribuciones y competencias.

La opción de la flexibilización explica la mutación de los métodos de descentralización impulsados desde 2003. La descentralización asiente la jerarquía territorial y se adapta a una visión diferencialista de las facultades locales.

La descentralización diferencial utiliza diferentes técnicas: la condicionalidad de la transferencias<sup>42</sup>; libre respuesta a la oferta de descentralización abierta a todos los niveles territoriales concurrentemente o dedicada a un tipo de colectividad determinada<sup>43</sup>; la experimentación (esencialmente utilizada para probar la descentralización<sup>44</sup>); la descentralización convencional<sup>45</sup>. La más emblemática es el “derecho a la experimentación” que permite, en base a una autorización legislativa, a los gobiernos locales regular materias del dominio de la ley o del decreto<sup>46</sup>. A esas técnicas se añade ahora la “descentralización horizontal” esto es, transferencia de competencias entre los gobiernos locales de diferentes niveles, sobre una base

---

<sup>42</sup> La condicionalidad es casi siempre la regla en urbanismo : desde 1983 los municipios otorgan las autorizaciones de construir a la condición de haber elaborado y aprobado un documento reglamentario de urbanismo bajo en control del Préfet.

<sup>43</sup> Metodología privilegiada por la ley de descentralización del 2003, el Estado delega prerrogativas en materia de construcción y/o explotación y gestión de infraestructuras (aeroportuarias , marítimas et c.) o equipamientos públicos (hospitales) o la responsabilidad de gestión de financiamientos (ayudas económicas; fondos europeos). La oferta puede precisar el nivel de destino o ser abierta a todos los niveles.

<sup>44</sup> Por ejemplo : la descentralización de los aeródromos civiles del Estado fue precedida de una experimentación.

<sup>45</sup> Se basa sobre la posibilidad de experimentar en 8 materias siguientes : los fondos estructurales europeos, las intervenciones económicas, la transferencias de los aeropuertos, la resorción del hábitat insalubre, el financiamiento de los equipamientos sanitarios, la asistencia educativa judicial (departamentos) la organización de las escuelas primarias y el mantenimiento del patrimonio nacional. A estos fines, convenios están negociados entre el estado y las colectividades candidatas para determinar la atribución de los recursos correspondientes.

<sup>46</sup> Al termino de los 9 años máximo que dura la experimentación o se generaliza la normativa o institución o descentralización experimentada (como fue el caso del “ingreso de solidaridad activa”) o se abandona (por ejemplo: la descentralización de la gestión de los fondos europeos)



contractual (hasta 2010, la descentralización solo concernía la competencias estatales). Además de la descentralización, los gobiernos locales pueden beneficiar delegación de atribuciones y competencias pertenecientes del Estado o de otros niveles. Contratación, experimentación y delegación permiten la reversibilidad de la distribución de las atribuciones. En tercer lugar, las posibilidades negociadas de atribución de competencia concierne el EPCI con fiscalidad propia al cual pertenece. La descentralización negociada es una incitación suplementaria para acceder a fórmulas de intermunicipalismo más integrador.

Sin embargo, el principio de igualdad en las condiciones esenciales de gozo de las libertades públicas y derechos fundamentales garantizados a los ciudadanos por la constitución de la república constituye un límite irrenunciable a la descentralización y a la aceptación de la diversidad jurídica de los territorios (artículo 72 de la Constitución).

### C. La institucionalización de la gobernanza

La innovación en materia de distribución de competencias intenta resolver dos paradojas: aclarar el sistema de responsabilidades como lo requieren con fuerza los gobiernos locales y también adecuar los procesos de decisión y la elaboración de las políticas locales al sistema abierto, cooperativo y participativo que designamos bajo el concepto de gobernanza territorial.

Todo sistema de distribución de competencias, mismo si se modelan, matizan y finalizan, acaba por fijarse, fragmentar y separar los actores de las políticas públicas. Al contrario, el sistema de gobernanza territorial requiere plasticidad y coordinación a través métodos colaborativos de acción pública, basadas en prácticas colectivas de negociación, asociación, diálogo, participación de los interesados, deliberación ciudadana. Especialmente en Francia donde los recursos de cada nivel son a menudo insuficiente y las competencias muy compartimentadas. Los financiamientos cruzados, la transacción permanente y colaboración interinstitucional forzada siempre han sido objeto de quejas por parte de los gobiernos locales<sup>47</sup>. La

---

<sup>47</sup> La territorialización de las políticas pública ha dado lugar, desde los años 90, a una abundante literatura científica, paradigmática y monográfica, donde el lector podrá convencerse de como las autoridades locales son ellas mismas productoras de esa nueva geografía de la acción pública. En un contexto de competencia económica territorial y de presión social, los gobiernos locales, municipales o regionales se comprometieron a sobrepasar el deslinde de sus fronteras físicas y jurídicas.

implicación de los gobiernos locales en la implementación de las políticas públicas escapan de los límites legales de la competencia y obedece a prescripciones esencialmente políticas y económicas<sup>48</sup>. Las políticas locales negociadas fomentan “espacios” de gobierno distintos de las divisiones político-administrativas constitucionales. La gobernabilidad de esos espacios exige una cooperación interinstitucional no solamente horizontal (entre municipios) sino vertical (entre municipios, agrupamientos de municipios, departamentos y regiones) y necesita liderazgos políticos que no se arraigan estrictamente en mandatos locales sino en la capacidad de los electos a conectar. Esa necesidad de conexión favorece una constante innovación procesal y/o organizacional: la planificación ayer, la deliberación participativa hoy día.

En la reforma constitucional de 2003, salió un concepto dedicado a la gestión de la gobernanza territorial multilevel y que intenta resolver la paradoja mencionada: el concepto de “chef de file” (líder)<sup>49</sup>. El chef de file designa la colectividad autorizada a asumir la animación, coordinación la gestión del proceso de elaboración de la política pública o de su ejecución y gestión de una competencia que implica varios niveles de poderes. La institución del “chef de filât” (transposición en la administración local de los dispositivos internacionales experimentados en materia de ayuda pública para el desarrollo conforme con la Declaración de París y el foro de Accra) tempera la flexibilidad. La gobernanza abierta no es la libre negociación de arreglos institucionales locales, puntuales y finalizados por un proyecto concreto, sino una determinación por ley del líder; lo cual inspira, en el terrano, mucha sospecha y temor como fuente potencial de contencioso administrativo<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Aparecen “nuevas formas de autonomía fundamentadas en la capacidad de poner en plaza formas específicas de integración social” [Patrick Le Galès, 2005]. Se inventan nuevos territorios en función no del derecho público vigente sino del agenda político localmente elaborado [A, Faure].

<sup>49</sup> Que ha dado el neologismo « chef de filât ». La Constitución de la República dispone en el artículo 72: “Ninguna colectividad territorial puede ejercer una tutela de un nivel sobre el otro. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesita el concurso de varias colectividades territoriales, la ley puede autorizar una de ellas o uno de sus agrupamientos a organizar las modalidades de acción común.

<sup>50</sup> Article L1111-3 CGCT : « La distribución de las competencias entre las communes, los départements et las régions no autoriza una o uno de aquellos a establecer o ejercer de cualquier manera que sea una tutela sobre uno o otro ». El proyecto de ley dispone que la región será líder en materia de desarrollo económico ; el departamento en materia de desarrollo social, turismo y “solidaridad con los territorios” (sic!) ; los municipios y EPCI con fiscalidad propia en materia de “calidad del aire y movilidad durable” (sic!). Lo veo como un título de intervención del representante del Estado para reubicar en otra colectividad las competencias descentralizadas o desconcentradas.

Al nivel organizacional, la innovación más radical concierne la mutualización de los servicios administrativos y técnicos entre los diferentes niveles, por vía convencional. Impulsada en 2010, esa dimensión debería prosperar, según las declaraciones gubernamentales. La mutualización de los servicios entre municipios y EPCI se está generalizando y algunas colectividades están experimentando la mutualización vertical de servicios entre region y departamentos. La mutualización puede asociar entidades públicas y privadas al ejemplo de los 22 contratos departamentales firmados para asegurar servicios públicos en las zonas rurales, basadas en el partenariado nacional concluido el 28 de septiembre 2010 entre el Estado y empresas operadores de servicios públicos (La Poste, la SNCF, GDF SUEZ, EDF, la MSA, la CNAMTS, la CNAF, la CNAV et Pôle emploi) o instituciones como la Caisse des dépôts y la Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) para ofrecer « un ramo de servicios en los territorios ».

Estamos hoy día en una incertidumbre política, pero la sinergia me parece irreversible. El proyecto de ley de programación de las finanzas públicas 2012-2017 presenta las modalidades de participación de las colectividades al esfuerzo de saneamiento de las finanzas de la Nación. Prevé una reducción global de las dotaciones del Estado a partir de 2014 ( las de 2013 se mantuvieron al nivel de 2012). Para retomar un margen de maniobra las colectividades están obligadas aceptar economías drásticas.

Las conclusiones que se pueden sacar de este estudio son múltiples. 1°) El caso francés ilustra que la reforma del estado no se lleva desde arriba sino desde abajo. En Francia, el intermunicipalismo es uno de los vectores más relevantes de transformación del Estado unitario y de institucionalización de la multilevel governance. 2°) El intermunicipalismo ha demostrado su capacidad de reformar la cartografía municipal y al cabo con mayor eficacia que algunas políticas autoritarias de fusión más digeridas (Italia). El intermunicipalismo comunitario a medio plazo amenaza la existencia de muchos municipios y promete la disolución funcional de la mayoría de ellos dentro de unidades territoriales importantes que confiscaran poco a poco las competencias. De allí el municipio será reinventado como nivel de desconcentración de la comunidad. 3°) El movimiento de concentración intermunicipal no contradice el movimiento de descentralización ; al contrario le

estimula merced a las reivindicaciones de las colectividades líderes; sin embargo la naturaleza de las entidades apuntadas debilita la distinción entre descentralización funcional y descentralización territorial – confusión asumida en el concepto de “establecimiento público de cooperación territorial”. 4º) La exacerbación del modelo funcional-empresarial traduce incontestablemente el imperio de las problemáticas económicas neoliberales pero también es de un cierto modo el estado final de la funcionalización prometida a los municipios en el Estado unitario. Hay que recordar como lo hacen Jean-Arnaud Mazères y Serge Regourd en el estudio mencionado las incertidumbres históricas que afectan el modelo comunitario y territorial y que justifican preguntarse si ¿fue otra cosa que un modelo mítico?. 5º) Cualquiera sea la importancia que se le da, la evolución traduce el desarrollo de sistemas de legitimidad empresarial que obliga a pensar el derecho municipal menos en términos de autonomía del gobierno local que en términos de derechos subjetivos de ciudadanía de los habitantes de un territorio.