

# La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance de la experiencia francesa<sup>1</sup>

Jean-Louis Autin

Profesor de la Universidad de Montpellier 1

1. La simplificación de la intermunicipalidad.
  - 1.1. La racionalización de las estructuras. 1.1.1. La reducción de las categorías institucionales. 1.1.2. La generalización de la fórmula del establecimiento público. 1.2. La armonización de sus regímenes jurídicos.
    - 1.2.1. Un desorden crónico. 1.2.2. Aproximaciones significativas.
  2. El reforzamiento de la intermunicipalidad.
    - 2.1. De la voluntariedad a la obligación. 2.1.1. Los poderes de obligar del Estado. 2.1.2. La limitación del principio de libre administración. 2.2. De la cooperación funcional a la intermunicipalidad de proyecto.
      - 2.2.1. La concentración de competencias. 2.2.2. La integración financiera.
3. Conclusión.
  - 3.1. La apreciación cuantitativa. 3.2. La apreciación cualitativa.

¿Cómo se presenta el dispositivo de la intermunicipalidad<sup>2</sup> en Francia? Para comprender la problemática de la cuestión, a modo de introducción, es necesario referirse a algunos aspectos.

En primer lugar, para señalar el particularismo francés. Tenemos una lamentable tendencia a invocar siempre una excepción nacional o cultural que se manifiesta también en el ámbito de la organización de las colectividades locales. Existe, en efecto, un gran particularismo que se refiere a lo que llamamos la "fragmentación del tejido municipal", es decir, al gran número de municipios que existen en nuestro país. Es difícil dar la cifra exacta por las variaciones que van produciéndose derivadas de fusiones, agrupamientos o, por el contrario, a segregaciones de municipios con anterioridad unidos. No obstante, se puede

1. Traducción a cargo de M. Teresa Vadri i Fortuny.

2. El término *intermunicipalidad* es comúnmente utilizado por la doctrina, sin duda por razones de comodidad de lenguaje, preferentemente a la expresión de cooperación intermunicipal oficialmente consagrada por los textos.

avanzar razonablemente la cifra de 36.500 municipios, siendo remarcable que esta cifra ha variado poco desde la Revolución de 1789. En aquella época, los poderes públicos no modificaron prácticamente el mapa de municipios que existía durante el Antiguo Régimen; dicho de otro modo –y es necesario tener en cuenta este elemento ya que hablamos de la cooperación entre municipios–, nuestro mapa municipal se remonta a un momento muy lejano en el tiempo. En efecto, el legislador revolucionario se contentó con dar el mismo estatuto municipal a las parroquias, es decir, a las circunscripciones eclesiásticas que existían ya antes de 1789 y a las ciudades que habían adquirido cierta autonomía y que se denominaban *ciudades francas*. Al pasear por nuestro país el recuerdo de estas antiguas denominaciones se encuentra aún en pintorescas denominaciones como Villefranche-de-Rouergue, Villefranche-sur-Saône o Villefranche-de-Lauragais: estas son ciudades que obtuvieron un estatuto de autonomía en la época del Antiguo Régimen. La herencia de la Revolución Francesa debe ser, por tanto, revaluada: a menudo se afirma que la Revolución lo barrió todo, que el mapa territorial había sido reorganizado completamente; ello es cierto respecto al departamento, que fue creado en su totalidad en lugar de las antiguas provincias; pero el mapa municipal prácticamente no ha cambiado. Es necesario señalar que los franceses están muy vinculados al mismo: es la circunscripción respecto a la que se sienten más próximos; a los franceses no les gusta que se modifiquen las circunscripciones municipales y los representantes locales dan muestras también de un cierto inmovilismo, de manera que se habla a menudo, con razón, de una “mentalidad pueblerina”. Sea lo que sea, el número de municipios no ha variado prácticamente y, para mostrar la dificultad a la que los poderes públicos se han enfrentado desde hace dos siglos, se pueden tomar dos ejemplos, uno antiguo y otro contemporáneo. Al inicio del siglo XIX, Napoleón quiso racionalizar el mapa municipal de forma autoritaria; no obstante, tan sólo logró pasar de 42.000 municipios a 38.000; más tarde, en los primeros momentos de la Quinta República, en 1971, una ley sobre la agrupación obligatoria de municipios tuvo como único resultado la agrupación en 700 municipios de 2.000 entidades preexistentes. Así llegamos a la cifra actual de 36.500 municipios, de los que 32.000 tienen menos de 2.000 habitantes, lo que representa un caso único en Europa. La agrupación de municipios de forma imperativa es hoy una idea totalmente abandonada puesto que ha sido una experiencia negativa para los representantes locales desde hace treinta años; es obligado, pues, imaginar otra solución para superar esta fragmentación del mapa municipal. De este modo se impone la necesidad de cooperación.

Segundo punto introductorio: la intermunicipalidad ha tenido una historia totalmente caótica. Durante un siglo, de 1789 a 1890 –con la excepción en 1795 de una interesante experiencia llamada de “municipalidades de cantones”<sup>3</sup> que rápidamente se interrumpió– no se puede señalar ninguna iniciativa destaca-

---

3. M. VERPEAUX. “Les municipalités de canton dans la Constitution de 1795”, en *L'administration territoriale de la France, 1750-1940*, P. Univ. Orléans, 1998.

J. MORANGE, *L'idée de municipalité de canton de l'an 3 à nos jours*, PUF (trav. Paris 2), 1971.

ble. La primera ley que estableció una forma institucionalizada de cooperación intermunicipal, es una ley de 1890 –bajo la Tercera República– que permitió la creación de los sindicatos intermunicipales; la citada ley tenía objetivos muy limitados, en la medida que estos “sindicatos” tenían por vocación resolver algunos problemas de gestión relativos a un servicio público o a un equipamiento colectivo determinado. La perspectiva era limitada: en muy pocas ocasiones estas entidades reunían más que unos pocos municipios y, si estos sindicatos intermunicipales tuvieron una utilidad que se comprueba aún hoy, es obligado constatar que constituían una forma de cooperación de lo más embrionaria. Es sólo con el inicio de la Quinta República, en 1959, que la cuestión de la cooperación intermunicipal se sitúa a la orden del día; a partir de este momento la imaginación del legislador es desbordante: se imaginan una serie de fórmulas para organizar y desarrollar la cooperación institucional entre los municipios y pronto ven la luz un gran volumen de dispositivos de intermunicipalidad, sobre los que volveremos a continuación. Pero ante todo, para entender la forma en que ocurren las cosas en nuestro país, debe señalarse que entre la Tercera y la Quinta República cambió mucho el espíritu con el que la intermunicipalidad fue proyectada. En el origen, en 1890, tres principios regían la intermunicipalidad: el principio de igualdad de los municipios, el del carácter voluntario de la cooperación (sólo los municipios que quieran entrar en un sindicato lo harán) y el principio de especialidad, es decir, que el sindicato de municipios se establece para la gestión de una obra de utilidad común, como se decía en la legislación de la época. Igualdad, especialidad y voluntariedad: estos tres principios fueron abandonados progresivamente en los textos que se sucedieron bajo la Quinta República. En particular, el principio de voluntariedad fue seriamente enmendado –volveremos sobre ello puesto que claramente es un punto central de nuestra organización–; pero debe destacarse desde ahora que el Estado puede obligar a las colectividades territoriales, contra su voluntad, a participar en fórmulas de intermunicipalidad. Es evidentemente una absoluta paradoja ya que es bajo la Quinta República que se obliga a los municipios a cooperar, en el momento en que la misma Constitución establece el principio de libre administración de las colectividades territoriales. Así, la obligación de cooperar que puede ser impuesta a los municipios parece absolutamente contradictoria con el principio de libre administración; volveremos a hablar de ello un poco más adelante.

Esta pequeña evocación histórica era necesaria para ver en qué contexto se establece la organización de la intermunicipalidad. Para volver sobre ello en la actualidad, reflexionando sobre la manera más accesible de presentar esta cuestión, la mejor manera de hacerlo es retomar el título de la última gran ley adoptada sobre la materia. Aunque es cierto que con posterioridad a esta ley se lleva a cabo una revisión constitucional –la Ley de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República–, esta revisión se ocupa del estatuto y las competencias de las colectividades territoriales y no de las formas de cooperación institucional entre ellas. La última gran ley relativa a la cooperación intermunicipal, ley que es conocida con el nombre del que era ministro del Interior en ese momento, M. Chevènement, con fecha de 12 de julio de 1999, lleva por título *Ley relativa a la*

*simplificación y al reforzamiento de la intermunicipalidad*;<sup>4</sup> éstos son, pues, los dos temas que ocuparan nuestra atención, de modo que trataremos sucesivamente la simplificación, por un lado, y el reforzamiento, por otro lado; sabiendo que, al contrario de lo que de entrada se podría pensar, estas dos orientaciones no son incompatibles.

## 1. La simplificación de la intermunicipalidad

La simplificación se refiere a la vez a las estructuras u organismos de cooperación y a las reglas, por tanto, al régimen jurídico que les es aplicable; es necesario examinar sucesivamente estos dos puntos: la racionalización de las estructuras de cooperación y la armonización de los regímenes jurídicos.

### 1.1. La racionalización de las estructuras

La intermunicipalidad ha ofrecido durante mucho tiempo la imagen deplorable de un conglomerado de estructuras superpuestas o yuxtapuestas, en las que la coherencia no era la cualidad dominante y respecto a las que la naturaleza jurídica se prestaba a controversia. La legislación reciente ha reducido estos defectos de manera significativa.

#### 1.1.1. La reducción de las categorías institucionales

Con el advenimiento de la Quinta República, se produjo una multiplicación de intervenciones legislativas para crear nuevas formas institucionales de cooperación entre las colectividades territoriales. En primer lugar, fueron creados, en 1959, los sindicatos intermunicipales con vocación múltiple (SIVOM); se trata de una variedad de sindicato intermunicipal que interpreta con cierta libertad el principio de especialidad puesto que, como su nombre indica, el sindicato de vocación múltiple cumplirá diversas funciones, una pluralidad de misiones. El mismo año se creó el distrito,<sup>5</sup> en principio denominado *distrito urbano* y que se convertirá en 1970 en distrito simplemente. Más tarde, en 1966, aparecerán las comunidades urbanas.<sup>6</sup>

Poco tiempo después, en 1971, se produce el lamentable paréntesis de la agrupación imperativa de los municipios<sup>7</sup> que se cerrará rápidamente; pero –es la prueba de un cierto desorden jurídico– si bien la ley sobre las agrupaciones de municipios dejó prácticamente de aplicarse, forma parte de nuestro arsenal jurídico: en el Código general de las colectividades territoriales subsiste un capítulo titulado “Agrupación de municipios”; por tanto, si bien la práctica fue abandonada, el texto no ha sido suprimido.

4. Etudes de la loi du 12 juillet 1999: “Intercommunalité”, Dossier especial, *Rev. Gén. Coll. Territoriales 2000*. A. CHAMINADE, JCP 2000, I, núm. 230 ; N. DANTONEL-CAR, Dalloz 2000, pág. 395 ; M. DEGOFFE, AJDA 1999, pág. 911; A. GRUBER, LPA, febrero de 2000 ; J. M. PONTIER, *Rev. Adm.* 1999, pág. 516.

5. R. GONDRAN, “Districts urbains”, *Rev. Adm.* 1965, pág. 347.

6. A. DE LAUBADERE, “Commentaire de la loi du 31 décembre 1966”, AJDA 1967, pág. 89.

7. J. C. VENEZIA, Le regroupement de communes, RD 1971, pág. 1061; J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, DALLOZ, Mémento, 12.<sup>a</sup> ed., 1999, pág. 84 y ss.

Aún pasan algunos años y, en 1992, se aprueba la llamada *Ley de administración territorial de la República* (ATR), que dispone dos nuevas fórmulas institucionales: la comunidad de municipios y la comunidad de ciudades.<sup>8</sup> Más tarde, en 1995, aparece una nueva fórmula un poco enigmática –el país–, sobre la que volveremos aunque sea someramente, puesto que el país no es una estructura de cooperación de la misma naturaleza que las anteriores; finalmente, se aprueba la Ley de 12 de julio de 1999.

Es necesario constatar que todas estas leyes sucesivas han añadido estructuras de cooperación a aquellas que ya existían. Ello da la impresión de una acumulación un tanto caótica, puesto que las diferencias de un organismo al otro no siempre son evidentes. ¿Por qué elegir una fórmula antes que otra? Algunos instrumentos efectivamente parecen mejor adaptados al medio rural, otros a las zonas urbanas; no obstante, no existía una verdadera coherencia entre todas estas previsiones. Durante un largo período (1959-1999), con gobiernos sucesivos de orientación política distinta pero siempre favorables al desarrollo de la intermunicipalidad, no fue posible ordenar y articular los diferentes dispositivos de cooperación.

La ley de 1999 es la primera que, a la vez que crea una nueva forma de cooperación institucional, bajo la denominación de *comunidad de aglomeración*, prevé la desaparición de ciertas instituciones preexistentes. La ley suprime los distritos que databan de 1959 y las comunidades de ciudades que habían sido creadas en 1992; el término *supresión* no debe inducir a un error: no quiere decir que las comunidades desaparecen de las previsiones de intermunicipalidad y recobran su plena autonomía, sino que significa que los distritos y las comunidades de ciudad deben transformarse en una u otra de las estructuras de cooperación que subsisten.

Sea como fuere y en resumen, el dispositivo de la intermunicipalidad se ha aclarado un poco y se presenta de la forma siguiente. En el medio rural subsisten los antiguos sindicatos de municipios junto a las nuevas comunidades de municipios y de la fórmula experimental de los países. Las comunidades de municipios tienen, en general, competencias más amplias que los sindicatos y representan una forma de integración más acentuada de la gestión de los asuntos locales; en cuanto a los países, creados en 1995, sobre los que muchos se preguntan cuál es su naturaleza, son perímetros de cooperación desprovistos *a priori* de personalidad jurídica pero que los representantes locales pueden libremente delimitar para definir conjuntamente un proyecto de desarrollo sin que se deba producir una transferencia obligatoria de competencias ni obligación de ningún tipo.<sup>9</sup>

En el medio urbano, la elección se ofrece entre dos tipos de comunidades. Existen, por una parte, las comunidades de aglomeración, que pueden ser creadas en áreas urbanas definidas a partir de un umbral de población de 50.000 habitantes como mínimo y de una ciudad principal que agrupa al menos 15.000 habitantes; sobre esta base demográfica encontramos 170 áreas urbanas y hoy 155 comunida-

---

8. M. BOURJOL, "Commentaire de la loi du 6 février 1992", AJDA 1992, núm. especial abril, pág. 146; Y. JEGOZO, "Les communautés de communes et les communautés de villes : innovation ou redondance ?", RFDA 1993, pág. 3.

9. F. BILBAUT-FAILLANT, "Commentaire de la notion de pays", LPA julio de 2000, núm. 140 y 141; P. OUDART, "La mise en place des pays en Picardie", en *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, CURAPP PUF 1997, pág. 253.

des de aglomeración. La fórmula, propuesta en 1999, finalmente ha tenido un gran éxito. En Montpellier contamos en este momento, por ejemplo, con una comunidad de aglomeración, que sustituye al antiguo distrito y que reagrupa a partir de ahora treinta y dos municipios. Existen, por otra parte, para las ciudades muy grandes, las comunidades urbanas,<sup>10</sup> que se crean sobre la base de un umbral de población de 500.000 habitantes como mínimo. Son muy pocas las áreas metropolitanas que representan este umbral de población, una decena aproximadamente; si hoy existen en Francia catorce comunidades urbanas es porque con anterioridad el umbral de población estaba situado en un nivel inferior y se ha querido preservar la existencia de las comunidades que habían sido inicialmente creadas sobre bases demográficas más modestas.

Éste es, pues, un primer efecto de la simplificación, que puede parecer anecdótico, pero la reducción de categorías de organismos de cooperación supone ya un avance en el sentido de la simplificación.

### 1.1.2. La generalización de la fórmula del establecimiento público

El segundo paso consiste en la generalización de la fórmula jurídica del establecimiento público. Desde el inicio de este estudio se han tratado diferentes instituciones: sindicatos de municipios, distritos, comunidades de ciudades o de municipios, comunidades de aglomeración y comunidades urbanas; todas éstas son denominaciones de especie, pero, ¿a que género jurídico pertenecen estas diferentes formas institucionales?

Para responder a esta pregunta debe recordarse que en el Derecho público francés existen dos categorías de personas morales: las colectividades públicas, por una parte, y los establecimientos públicos, por otra parte. Las estructuras de cooperación intermunicipal han sido siempre calificadas por los textos como establecimientos públicos; pero durante mucho tiempo sin ninguna otra precisión. Así, para evitar cualquier confusión con los establecimientos públicos clásicos,<sup>11</sup> la doctrina tenía la costumbre de hablar, en materia de intermunicipalidad, de “establecimiento público territorial”. Finalmente, el legislador ha preferido consagrar otra denominación en los años 1990, la de establecimiento público de cooperación intermunicipal. Los textos recientes regulan definitivamente el problema: todas estas formas institucionales no son colectividades territoriales; esta calificación queda reservada a los municipios, a los departamentos y a las regiones. Por tanto, las estructuras de las que hablamos en palabras de intermunicipalidad tienen la calificación jurídica de establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI). Se trata, pues, de una fórmula intermedia entre la colectividad territorial y el establecimiento público, de modo que el EPCI toma prestadas algunas de sus características propias a cada una de las grandes categorías de personas públicas.

Es necesario exponer alguna idea respecto a esta calificación que se ha impuesto en derecho positivo, puesto que una de las grandes cuestiones que se suscitan en el momento actual, en el marco de la reflexión sobre la reordenación de las

10. J. JALOUS, “Les communautés urbaines après la loi ‘administration de la République’”, LPA, 19 de julio de 1993.

11. E. FATOME y J. MOREAU, “Unité et diversité des établissements publics locaux”, AJDA 1987, pág. 563.

estructuras territoriales en Francia en relación con la construcción europea,<sup>12</sup> es la de la articulación que debe existir entre las colectividades territoriales y los EPCI. En la época de la Revolución, y después con Napoleón, teníamos un tríptico institucional simple: Estado, departamento y municipio. Con la construcción europea se esboza un nuevo tríptico que se esboza: Europa, las regiones y un escalón intermedio supramunicipal e infradepartamental que viene, pues, a modificar el cuadro institucional clásico. Evidentemente, el nuevo tríptico no va a substituir pura y simplemente al anterior; así se puede producir un choque frontal, un enfrentamiento de placas tectónicas –como en un temblor de tierra– entre los dos esquemas.

¿Deben mantenerse todos los escalones administrativos de nuestra organización territorial? Si no es así, ¿cuál debe suprimirse? Planteada en estos términos la cuestión, sólo admite una respuesta. Por un lado, en efecto, no se puede prescindir de los municipios, cuya existencia arraiga en la historia y los cuales constituyen el escalón de proximidad por excelencia. Por el otro, la institución regional se impone, aunque es la última de las colectividades territoriales en nacer, la región se hace inseparable del proceso de construcción europeo. Es por tanto el departamento el que será llamado a desaparecer. Generalmente considerado como una creación artificial en el momento de la Revolución puesto que estuvo dirigido a vencer los particularismos provinciales del Antiguo Régimen, el departamento, y sobretodo sus subdivisiones –los cantones–, no parecen responder a las necesidades de la Administración pública, aunque sean la sede de las administraciones desconcentradas del Estado, conservando la cualidad de colectividad territorial.

En este contexto, se puede analizar el desarrollo actual de las estructuras de intermunicipalidad como primicia de una recomposición del mapa administrativo territorial, no impuesto desde arriba sino impulsado por los representantes locales, con el apoyo de las autoridades estatales. Una vez consolidados, los dispositivos de intermunicipalidad redibujaran, haciendo abstracción de los departamentos, los contornos de nuevas circunscripciones regionales. No obstante, esta concepción que tiene a favor la corriente europea y girondina se enfrenta a la tradición jacobina y republicana que conserva muchos adeptos en todos los ámbitos políticos. En realidad, el desacuerdo no se da aquí entre la derecha y la izquierda, sino que atraviesa las diferentes formaciones políticas. Es por ello que todos los gobiernos que han querido tratar esta cuestión en el transcurso de los últimos años y que tenían partidarios de cada concepción han dado muestras de una gran prudencia. Sintetizando la presentación, se puede afirmar que si los partidarios de una reforma con profundidad del mapa administrativo territorial tenían ventaja a finales de los años 90, los adeptos al *statu quo* son hoy mayoritarios y el impulso actual del proceso de descentralización agrada más bien a los partidarios del departamento. La cuestión volverá a cobrar actualidad con seguridad en los próximos años, más si tenemos en cuenta que ya se está proyectando “un tercer acto” de la descentralización, dedicada a los municipios y a la intermunicipalidad; pero

---

12. J. F. VASSEUR, *L'incitation européenne à la coopération entre collectivités locales, en Intercommunalité : bilan et perspectives, op. cit.*, pág. 113; J. C. NEMERY y S. WACHTER, *Entre l'Europe et la décentralisation: les institutions territoriales françaises*, DATAR, éd. de l'Aube, 1993.

volviendo sobre la simplificación del dispositivo de intermunicipalidad hay otro elemento importante que se deriva de la ley de 1999 y que se refiere a la armonización de los regímenes jurídicos.

## 1.2. La armonización de sus regímenes jurídicos

Bajo la denominación de *establecimiento público* podemos encontrar todo tipo de organismos; esta denominación no ofrece ninguna garantía en cuanto a la homogeneidad de las reglas jurídicas aplicables. De hecho reina un gran desorden en esta materia que la legislación reciente se ha ocupado de remediar.

### 1.2.1. Un desorden crónico

Resulta claro que la intermunicipalidad se ha desarrollado en el transcurso de los años sin una visión de conjunto y coherente por parte de los poderes públicos. Ello puede sorprender, pero es obligado constatar que, hasta la época contemporánea, las intervenciones legislativas se producen golpe a golpe; cada nueva ley en la que se crea un nuevo tipo de establecimiento traduce las preocupaciones del momento y establece un estatuto para el nuevo organismo, sin considerar los regímenes jurídicos preexistentes. Esta forma de actuar, que provoca una verdadera sedimentación legislativa, conduce a un mosaico bizantino que produce, como consecuencia, que sea difícilmente comprensible el encuadramiento jurídico de la intermunicipalidad.

Sin duda, ciertas diferencias estatutarias estaban justificadas si tenemos en cuenta que precisamente, entre un EPCI y otro, el grado de integración en la gestión de los asuntos municipales no era idéntico. Así, se pueden observar diferencias relacionadas con la importancia de las competencias transferidas, variables de un tipo de establecimiento a otro, o relacionadas con la naturaleza de las modalidades de financiación (recursos propios, fiscales o no, dotaciones estatales...). No obstante, es extraño constatar que, respecto a otros aspectos, no se ha podido extraer un tronco común de principios y de reglas, del mismo modo que a menudo ninguna razón justifica el distinto tratamiento de un establecimiento respecto del otro.

Numerosos ejemplos pueden ilustrar esta situación paradójica. Tratándose concretamente de modalidades de intervención del representante del Estado, ya sea en el momento de la creación del EPCI o en el curso normal de su gestión ordinaria, sobre la que éste ejerce un cierto control, se impone una unificación de las modalidades jurídicas. De igual modo, es posible y deseable formalizar un cuerpo de reglas homogéneas aplicables a la organización interna de los establecimientos de cooperación (composición y funcionamiento de los órganos de gestión, reglas de quórum y de mayorías exigidas en las deliberaciones, transferencia de medios personales y de recursos materiales necesarios para el cumplimiento de las misiones del organismo...); o aun establecer un régimen general aplicable a las circunstancias y condiciones relativas a la disolución de un establecimiento de cooperación o a la segregación de una comunidad integrada en un establecimiento.

Para resumir, se impone una puesta a punto, exigida por el buen sentido pero también teniendo en cuenta el objetivo constitucional de "accesibilidad y de

inteligibilidad de la ley”, recientemente declarado por el Consejo Constitucional.<sup>13</sup> Es a esta exigencia a la que la Ley de 12 de julio de 1999 ha respondido parcialmente.

### 1.2.2. Aproximaciones significativas

La ley opera aproximaciones muy significativas entre los regímenes jurídicos correspondientes a todos los establecimientos de cooperación; estas aproximaciones no conducen a una total homogeneización, si no se comprendería la necesidad de que se prevean las diferentes instituciones. No obstante, existen desde ahora un cierto número de principios que son comunes a todas las estructuras de cooperación y de los cuales pueden citarse diversos ejemplos.

–Se establece así el principio de continuidad territorial: cuando se crea una estructura de cooperación, el ámbito de los municipios implicados debe estar constituido en un solo bloque; no debe quedar dentro de aquél un municipio que no forme parte de la estructura de cooperación. Esta situación podía producirse anteriormente, de modo que el municipio refractario quedara sólo “prisionero” justo en medio del ámbito de cooperación.

–Hay también homogeneización de las reglas de creación, sobre las que volveremos más tarde; no obstante, debe subrayarse que, cualquiera que sea la forma de creación de los diferentes organismos (a iniciativa de los municipios o a voluntad del Estado), son aplicables reglas comunes para todos los establecimientos públicos de cooperación.

–Se puede constatar, además, una armonización de las reglas de representación de los municipios en el seno de los órganos de gestión puesto que, en cada establecimiento público de cooperación, existe un consejo de administración o de gestión que incluye, como es obvio, representantes de los municipios integrantes. Antes existían una gran diversidad de situaciones en cuanto a la distribución de cargos entre los municipios y en cuanto a la calidad de sus representantes.

Ahora, la regla que prevalece es que cada municipio debe tener al menos un delegado y que los restantes cargos se distribuyen de forma que se asegure una representación proporcional de la población de los diferentes municipios interesados. Otra regla que puede parecer evidente y que tiene una gran significación se refiere a la calidad de los delegados municipales en el seno del órgano de deliberación del EPCI. Los delegados de los municipios deben ser necesariamente concejales. Antes ésta no era una obligación en todas las estructuras de intermunicipalidad; un simple ciudadano, elector en el municipio, podía ser designado por el consejo municipal para representar al municipio sin ser un representante elegido mediante el sufragio universal directo.

Estos son, pues, algunos elementos de armonización del régimen jurídico de las estructuras de cooperación que, ciertamente, es la prueba de un reforzamiento de la intermunicipalidad, segundo objetivo de la ley de 1999.

---

13. Decisión 99-421 DC de 16 de diciembre de 1999.

## 2. El reforzamiento de la intermunicipalidad

Se observa un doble movimiento, señalado ya en la introducción: primer movimiento, se pasa de la voluntariedad a la obligación y, segundo movimiento, se pasa de la cooperación puntual o funcional a lo que denominamos la *intermunicipalidad de proyecto*. Es necesario dedicar algún comentario a cada una de estas tendencias que, cada una a su manera, van en la dirección del reforzamiento, incluso obligado, de la intermunicipalidad.

### 2.1. De la voluntariedad a la obligación

La concepción inicial de la intermunicipalidad reposaba sobre los dos principios de voluntariedad y de unanimidad. Así, los primeros sindicatos de municipios, la creación de los cuales fue aprobada por decisión prefectoral, no podían agrupar más que a colectividades que consintieran y estuviesen libremente determinadas a cooperar conjuntamente. La evolución de la legislación condujo progresivamente a poner en duda estos elementos de base, y en el mismo momento en que, paradójicamente, se constitucionalizaba el principio de libre administración de las colectividades territoriales!

#### 2.1.1. Los poderes de obligar del Estado

Deben distinguirse aquí claramente dos aspectos del rol del Estado.

—Por una parte, el procedimiento de creación de un EPCI deja un amplio margen a la intervención del poder público. En efecto, tanto si la iniciativa es de las autoridades territoriales como si es del prefecto, el Estado conserva el control total de la operación. Es él quién decide el ámbito de cooperación previsto (es decir, la calidad y el número de municipios implicados) y organiza la consulta de los municipios afectados. Para que la iniciativa sea válida es necesario que el proyecto recoja el consentimiento de una mayoría cualificada de los municipios consultados: es decir, ya sea un voto positivo de la mayoría de los consejos municipales de los municipios que representen al menos dos tercios de la población total, o ya sea la proporción inversa. Por supuesto, si no se alcanza esta mayoría el proyecto es abandonado; pero en la hipótesis inversa, el prefecto es dueño del juego. Al representante del Estado le es posible tanto rechazar la creación de un EPCI cuyo proyecto tiene el consentimiento de los municipios consultados,<sup>14</sup> como imponer la creación de una estructura de cooperación incorporando de oficio —y contra su voluntad— a los municipios reacios cuyos consejos municipales han rechazado el proyecto de creación.<sup>15</sup>

—Por otra parte, debe subrayarse que, desde el origen y aún hoy, la decisión de creación de un establecimiento de cooperación es del Estado; es decir, que ninguna de las estructuras de las que hemos hablado puede nacer jurídicamente de la única voluntad de los representantes locales: es necesario que haya un *imprimatur*

14. C.E de 13 de marzo de 1985, Ciudad de Cayenne, R. 76.

15. C.E de 2 de octubre de 1996, municipios de Bourg-Charente y de Gondeville, RFDA 1997, pág. 1209.

estatal, bajo la forma de una decisión prefectoral, que decida discrecionalmente si ha lugar o no a proceder a esta creación, incluso cuando se cumplen todas las exigencias legales. No existe ningún caso, hasta la fecha, en el que el juez administrativo haya desautorizado al prefecto por haber procedido de forma autoritaria; las únicas hipótesis de anulación contenciosa se refieren a cuestiones de procedimiento, que pueden ser posteriormente subsanadas. Este poder discrecional del representante del Estado, que es de origen jurisprudencial, esta hoy plasmado en los textos.

–Esto crea en ocasiones grandes dificultades: por ejemplo, la comunidad de aglomeración de Montpellier, creada en el año 2000 por transformación del antiguo distrito y para la extensión del perímetro a nuevas colectividades, tuvo unos inicios difíciles. Así, determinados municipios no deseaban entrar en la comunidad pero fueron integrados en ella, después del voto mayoritario de los otros municipios y por decisión del prefecto. Sin embargo, al persistir en su oposición, los municipios reacios obtuvieron, en el año 2003, una derogación legislativa “autorizando la retirada de los municipios integrados contra su voluntad en una comunidad de aglomeración”. Desde entonces esos municipios integran otro EPCI de fiscalidad propia; no obstante, seis municipios pudieron retirarse así de la aglomeración montpelleriana, que desde entonces sólo cuenta con treinta y dos municipios.

### 2.1.2. La limitación del principio de libre administración

Estos poderes de obligar que tiene el Estado, ejercidos por mediación del prefecto, plantean la cuestión de la adecuación de este dispositivo al principio de libre administración de las colectividades territoriales. Es posible preguntarse cómo se concilian el ejercicio de tales poderes y el respeto del principio de libre administración; debe señalarse que, por el momento, la cuestión no ha sido correctamente resuelta por el derecho constitucional: ninguna decisión del Consejo Constitucional explica de forma clara cómo hacer compatibles los dos términos de la problemática: libre administración por una parte, obligación estatal por otra parte.

A decir verdad, el Consejo Constitucional ha tenido muy pocas ocasiones para examinar las leyes relativas a la intermunicipalidad; sólo se ha pronunciado sobre las leyes de 1995 y de 1999. No obstante, nunca ha adoptado una solución de principio indicando de qué manera se podría llegar a esa conciliación; en numerosas ocasiones, examinando cuestiones fiscales y financieras (percepciones impuestas por el Estado, integración financiera y fiscal), el Consejo no ha encontrado motivo de inconstitucionalidad en las leyes cuyo examen le había sido encomendado; sin embargo, en estos casos no ha motivado claramente su posición. No obstante, numerosos constitucionalistas dan a entender que la vía de conciliación podría ser la siguiente.<sup>16</sup>

Sabido es que en el momento en que están en presencia dos principios o dos reglas de valor constitucional, antes que hacer prevalecer uno sobre el otro debe

16. D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Domat Montchrestien, 6.ª ed., 2001, pág. 235 y ss.

hacerse un esfuerzo para conjugarlos. Dado que existe un principio constitucional de libre administración de las colectividades territoriales la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿cuál es el otro principio que podría actuar como contrapeso al de libre administración para justificar los mecanismos autoritarios a los que nos referimos? Del análisis de la jurisprudencia constitucional se puede inferir la emergencia de un principio de solidaridad territorial. Pero este principio sólo es un germen; lo encontramos de forma embrionaria en la jurisprudencia ya que el Consejo Constitucional no se ha referido nunca al mismo explícitamente; este principio se apoyó sobre el principio de solidaridad nacional que se encuentra en el preámbulo de la Constitución. No obstante, es el principio de solidaridad territorial el que podría explicar que el Estado incite fuertemente e incluso obligue a los municipios a integrarse en estructuras de las que aquéllos no desean formar parte; este principio de solidaridad territorial actuará así de contrapeso al principio de libre administración y justificará las fórmulas de obligación utilizadas. Sin que esta cuestión haya sido explícitamente resuelta, es necesario retener, sin embargo, que la intermunicipalidad ha tenido su entrada oficial en el texto constitucional con motivo de la revisión de 2003, que evoca en varias ocasiones, aunque sin otra precisión, la existencia “de agrupamientos de colectividades territoriales”.

He aquí el primer aspecto del reforzamiento de la intermunicipalidad: hemos pasado de la voluntariedad a la obligación.

## 2.2. De la cooperación funcional a la intermunicipalidad de proyecto

En un poco más de un siglo la intermunicipalidad ha cambiado de nivel. Avanzando esta idea, no se trata simplemente de establecer una constatación cuantitativa –pese a ser totalmente cierto– según la cual las estructuras de cooperación engloban un número creciente de municipios, pues la mutación es también y sobre todo cualitativa: la intermunicipalidad ha cambiado de naturaleza, lo que puede atestiguar la concentración de competencias y la integración financiera realizadas en el seno de los nuevos establecimientos de cooperación.

### 2.2.1. La concentración de competencias

En su origen, en 1890, los sindicatos de municipios se basaban en el principio de especialidad: había una actividad, una tarea, una obra de interés común que exigía la reunión de dos o tres municipios; es lo que se denomina hoy la cooperación funcional prevista para responder a una necesidad puntual: ordenar una red de abastecimiento de aguas o de electricidad en una zona rural, organizar un dispositivo de transporte escolar o de recogida de residuos urbanos, ejercer como consecuencia una o incluso varias competencias determinadas. Esta cooperación funcional existe aún: hay numerosos pequeños sindicatos intermunicipales que continúan ejerciendo competencias en ámbitos muy especializados.

Poco a poco, con los textos que se suceden bajo la Quinta República, se pasa a otra situación. En adelante, los establecimientos de cooperación agrupan a menudo un gran número de municipios: por ejemplo, la comunidad de aglomeración de Montpellier reúne treinta y dos municipios y existen aún entidades más importantes, como la comunidad urbana de Lille, en la que se integran un centenar de muni-

cipios. Los espacios geográficos implicados son así mucho más significativos y la dimensión de los agrupamientos permite elaborar un proyecto de desarrollo global e integrado. Se pasa así de una cooperación muy restringida en su objeto a una intermunicipalidad que permite establecer perspectivas de desarrollo para uno o varios decenios respecto al territorio considerado y que se designa con la denominación de *intermunicipalidad de proyecto*.<sup>17</sup>

¿Cómo se traduce esta mutación? Esencialmente por dos fenómenos:

—En primer lugar, por un fenómeno de concentración de competencias: no son sólo una o dos competencias municipales las que son transferidas al establecimiento de cooperación, sino que son bloques de competencias, variables según los establecimientos. Esta evolución empieza con los distritos en 1959, en la medida en la que su creación comportaba la transferencia de pleno derecho en su beneficio de dos competencias municipales: la gestión de los servicios locales de vivienda y la de los centros de socorro contra los incendios. Esta evolución es continuada, en la misma época, mediante la transferencia de competencias, facultativas pero ampliamente entendidas. Así, por ejemplo, cuando se constituyó en 1965 el distrito de Montpellier, estaba previsto que tendría competencia en materia de desarrollo económico de la aglomeración; ahora bien, pese a que nadie sabía que comprendía exactamente esta competencia, la misma fue objeto de una interpretación extensiva, integrando progresivamente la creación de servicios públicos industriales y comerciales, la ayuda a las empresas, la creación de zonas de actividad económica y de zonas de ordenación concertada, etcétera.

La técnica de la transferencia por bloques se generalizó después con los agrupamientos de municipios denominados *comunidades*. En 1966 se atribuyen a las comunidades urbanas una serie de responsabilidades relativas al desarrollo económico, social y cultural, la ordenación del espacio comunitario, el equilibrio social del hábitat, la política de la ciudad, la gestión de servicios de interés colectivo, la protección y restauración del medio ambiente y la política de calidad de vida. Más modestamente, las comunidades de municipios, en 1992, son automáticamente dotadas de dos grupos de competencias relativas a la ordenación del espacio y a las actuaciones de desarrollo económico; además, aquéllas deben necesariamente elegir un bloque de competencias entre los cuatro enumerados por la ley: protección del medio ambiente, vivienda y calidad de vida, ordenación de la vialidad, equipamientos deportivos y culturales.

Así, parece claro que a través de estas concentraciones de competencias se pone en marcha una administración local a dos niveles: para todo lo relativo a las cuestiones estrictamente municipales, los consejos municipales y los alcaldes conservan las competencias tradicionales; en cambio, las materias estratégicas que comprometen a largo plazo el desarrollo y el futuro de los territorios, en adelante, dependen de la responsabilidad de los establecimientos de cooperación.<sup>18</sup>

17. Y. MADIOT y R. LE MESTRE, *Aménagement du territoire*, A. Colin, 4.<sup>a</sup> ed., 2001, pág. 149 y ss.

M. BOURJOL (bajo la dirección de), *Intercommunalité et développement du territoire*, LGDJ, Collection Décentralisation et développement local, 1995.

18. P. CADIEU, *La loi Voynet, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, Territorial, Collection "L'essentiel sur", 1999.

–En segundo lugar, por la introducción de una noción jurídica nueva: la del interés comunitario. Mencionada de forma vaga en los textos que en 1992 establecen las nuevas comunidades (de ciudades y de municipios), se aplica en adelante también, por extensión, a las comunidades de aglomeración y a las comunidades urbanas, a todo el derecho de la intermunicipalidad. Desprovista inicialmente de un significado preciso, esta noción se ha convertido en una noción capital para comprender las evoluciones en curso; ya que a menudo, cuando se trata de organismos de cooperación, el legislador no impone una transferencia sistemática de competencias. Lo que se establece en la ley es que la eventual transferencia de una u otra competencia de los municipios al EPCI está subordinada al reconocimiento de su interés comunitario. Ahora bien, el interés comunitario no es determinado ni por la ley ni por los municipios sino por la comunidad, de acuerdo con el voto de la mayoría de los dos tercios de los miembros que componen su consejo de deliberación y sin que sea solicitado el acuerdo previo de los consejos municipales implicados. La mutación semántica es importante pues no se trata simplemente que los EPCI gestionen asuntos intermunicipales. Reconocer la existencia de un interés colectivo propio de la comunidad, que trasciende en cierto modo a los intereses municipales, confiere una gran autonomía de gestión a las comunidades y prepara los ánimos para un futuro cambio que consistirá, en un plazo aún indeterminado, en hacer de estos EPCI verdaderas colectividades territoriales.<sup>19</sup>

### 2.2.2. La integración financiera

Al principio, los establecimientos de cooperación estaban dotados con medios materiales y de financiación muy reducidos. Es cierto que su autonomía jurídica y administrativa teóricamente les permitía disponer de un patrimonio y de un presupuesto individualizados; pero, de hecho, la extrema especialización de su objeto estatutario, junto con la voluntad de los municipios miembros de frenar su desarrollo y al escaso interés manifestado por el Estado en su favor, reducía a poca cosa sus recursos propios. En la práctica, éstos estaban constituidos esencialmente por una contribución anual asignada por los municipios integrados –calculada a partir de unas bases fijadas previamente en el acta constitutiva, por tanto, bajo el control de esos municipios– y eventualmente por cánones correspondientes a los servicios prestados, en el caso de que la actividad del establecimiento supusiera este gravamen (canon por recogida de residuos urbanos, por ejemplo). La problemática de esta cuestión ha evolucionado considerablemente a lo largo de los años y, sin hacer referencia a las diferentes etapas que han marcado este proceso, debe constatarse que los EPCI están ahora dotados de presupuestos significativos, alimentados de manera perenne, confirmando a los establecimientos una autonomía financiera real con relación a los municipios que los constituyen.<sup>20</sup>

19. C. RIBOT, "La loi du 12 juillet 1999 : simplification de la coopération intercommunale ou renforcement des regroupements territoriaux", en *Mélanges en hommage au doyen Yves Madiot*, Bruylant, Bruselas, 2000, pág. 81.

20. J. DOMENACH, *Le droit des collectivités territoriales*, PUG, 1997, pág. 188 y ss.

M. C. BERNARD GELABERT, *L'intercommunalité*, LGDJ, Dexia, 4.<sup>a</sup> ed., 2003.

–Los establecimientos de cooperación disponen, en primer lugar –y es un fenómeno que va acentuándose– de un fuerte apoyo financiero por parte del Estado, que no es ajeno a los recientes progresos que la intermunicipalidad ha registrado. Sin referirnos a las subvenciones puntuales que les son atribuidas por la realización de una operación de interés general o la realización de un equipamiento público, los establecimientos de cooperación se benefician de una dotación global de funcionamiento calculada por el número de habitantes afectados por el agrupamiento de municipios y que está en función del grado de integración operado por el establecimiento. El ejemplo de la intermunicipalidad en Montpellier permite hacerse una idea acertada de la importancia de la incentivación financiera que representa esta dotación. En el marco del distrito urbano, que agrupa de 1965 a 1999 una quincena de municipios alrededor de la ciudad-centro, esta dotación era de un importe de 15,70 euros por habitante, es decir, por 300.000 habitantes un total anual de 4,7 miles de euros; la transformación del distrito en comunidad de aglomeración, agrupando más de treinta municipios desde el año 2000, lleva a un aumento considerable de esta dotación, así serán 38,10 euros por habitante multiplicados por 400.000 habitantes = 15,2 miles de euros. ¡La dotación estatal anual se ha triplicado! Se comprende mejor así el entusiasmo suscitado por esta nueva forma institucional de cooperación.

–Por otro lado, se ha impuesto progresivamente la idea según la cual los EPCI debían disponer de una fiscalidad propia y no depender más, para la financiación de sus iniciativas, de la voluntad de los municipios integrantes. Esta fórmula se está generalizando; si subsisten todavía establecimientos de cooperación sin fiscalidad propia –esencialmente los sindicatos de municipios, es decir, la forma más antigua y más rudimentaria de intermunicipalidad–, que continúan funcionando, por consiguiente, sobre la base de contribuciones presupuestarias satisfechas cada año por los municipios, los demás EPCI se benefician de la fiscalidad propia. Dos hipótesis deben distinguirse en este tema:

–Ciertos establecimientos disponen de una fiscalidad propia adicional, en el sentido que ésta se añade a los impuestos locales que los municipios continúan percibiendo normalmente. El órgano de administración del establecimiento está autorizado para votar, anualmente, lo que se denomina los céntimos adicionales sobre tres tasas municipales: la tasa sobre la vivienda y las tasas sobre inmuebles respecto a fincas edificadas o no edificadas.

–Otros establecimientos –y se trata de los más importantes: comunidades de municipios, de aglomeración y comunidades urbanas– pueden beneficiarse de una fiscalidad de sustitución, en el sentido que el producto de la tasa antes percibida por los municipios es directamente destinado al establecimiento. Se trata en este caso de la tasa profesional percibida sobre la actividad económica, es decir, sobre la cifra de negocios de las empresas instaladas en el ámbito de la intermunicipalidad, que se convierte así en una tasa profesional única o de aglomeración. El Consejo de la comunidad vota el tipo impositivo de la tasa, cuyo producto percibido es repartido de la manera siguiente. Una primera parte se conserva para la comunidad para cubrir la financiación de las competencias transferidas. Una segunda parte se destina a una atribución de compensación en favor de los municipios; cada municipio debe así recibir el producto de la tasa que le resultaba antes,

disminuido por el coste de las cargas transferidas. Y la tercera parte –el saldo– constituye una dotación de solidaridad comunitaria utilizada por el establecimiento, según criterios fijados por el órgano de administración por mayoría de dos tercios.

En algunos años, la intermunicipalidad ha cambiado así de registro o de nivel y es razonable suponer que el fenómeno se ampliará, lo que se constatará con la prosecución de la construcción europea,<sup>21</sup> respondiendo a las exigencias nacionales de modernización del mapa administrativo territorial. Si parece arriesgada la pretensión de establecer un balance exhaustivo, no está vedado –el proceso es irreversible– extraer de los desarrollos en curso algunas enseñanzas ya significativas.

### 3. Conclusión

La apreciación apuntada sobre la intermunicipalidad no es unánime. Si algunos mencionan “un balance contrastado”,<sup>22</sup> en referencia a la insuficiente racionalización del sistema y al mantenimiento de la complejidad de su régimen jurídico, insistiremos más, sin dar prueba de un optimismo iluso, sobre los aspectos positivos de la dinámica actual.

#### 3.1. La apreciación cuantitativa

Desde la reactivación del proceso, consecutivo a las leyes de 1992 y de 1999, la intermunicipalidad sigue su progresión, que podrá llevar dentro de algunos años a una cobertura integral del territorio. Así, el 1 de enero de 2004, 31.424 municipios, es decir, el 4% más que un año antes, están integrados en fórmulas de intermunicipalidad. Existen 2.461 establecimientos públicos de cooperación intermunicipal que agrupan a 51 millones de habitantes, es decir, el 82% de la población total de país. Se constata, ciertamente, una disminución del ritmo de creación de nuevos EPCI (la tasa de progresión ha pasado del 8 al 4%), que se explica por el nivel ya elevado de cobertura del territorio nacional por estructuras intermunicipales y las particularidades de las regiones que faltan por cubrir (Ile-de-France, zonas rurales de baja densidad demográfica y que disponen de recursos fiscales limitados).

Una centena de nuevos EPCI han optado por la tasa profesional única (TPU) en 2003, alcanzando un número de 1028 EPCI que agrupan 38 millones de habitantes, es decir, las tres cuartas partes de la población se sitúan en la intermunicipalidad. Esta tendencia confirma el progreso de la integración fiscal asociada a la intermunicipalidad y, por tanto, de la solidaridad y del desarrollo equilibrado de los territorios. Esta tendencia a la integración se encuentra igualmente en las competencias elegidas por los EPCI. Cada vez más los establecimientos se benefician de dotaciones financieras bonificadas, acordadas por el Estado cuando son transferidas importantes competencias a la agrupación.

21. C. RIBOT, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse Université Montpellier 1, 1993.

22. C. GUETTIER, *Institutions administratives*, Cours Dalloz, 2.<sup>a</sup> ed., 2002, pág. 225.

Las perspectivas abiertas por el proyecto de ley relativo a las responsabilidades locales (que se está debatiendo en el Parlamento) deberían permitir la consolidación de esta dinámica. Numerosas disposiciones del proyecto se sitúan en esta perspectiva: posibilidad ofrecida a los EPCI de refundir con carácter flexible reglas de funcionamiento de los establecimientos relativas a los servicios comunes y a la definición del interés comunitario, que debería mejorar las relaciones financieras entre municipios y EPCI. Por último, la facultad pronto reconocida a los EPCI de fiscalidad propia de ejercer competencias delegadas por el departamento o por la región, competencias ampliadas por el proyecto de ley, reforzará su capacidad de constituir el nivel de proximidad unificador de la iniciativa local.

### 3.2. La apreciación cualitativa

El crecimiento continuo de los dispositivos de intermunicipalidad, con las simultáneas transferencias de competencias cada vez más importantes, no puede dejar de plantear la cuestión de la democratización de los establecimientos de cooperación, puesto que su creación y su gestión no permiten en ningún momento intervenir a las poblaciones afectadas. Por supuesto, la aplicación del programa de fusión de municipios podría suscitar la organización de referéndums locales pero, desde el abandono del proyecto, se ha podido constatar que todo se decidía a través de procedimientos de los cuales los ciudadanos estaban excluidos.

Para mitigar este déficit democrático, se han previsto numerosas soluciones. Una primera fórmula, ideada por la Ley de 4 de febrero de 1995, relativa a la ordenación y al desarrollo del territorio, consiste en prever la posibilidad –por iniciativa popular o por decisión de las autoridades territoriales– de consultar a la población afectada, con anterioridad a la realización de una operación de ordenación que depende de la competencia de un EPCI, pero el resultado de la votación popular tiene el valor de una simple opinión y no vincula la resolución final del consejo decisorio, de modo que esta facultad, parece, no ha sido apenas utilizada.

Del mismo modo, ha sido adelantada una propuesta más revolucionaria, dirigida a hacer elegir por sufragio universal directo a “los consejeros comunitarios”, es decir, a los representantes de los municipios en los consejos de deliberación del EPCI, cuando éstos son hoy designados por los mismos consejos municipales. La idea sería la de juntar las elecciones municipales y la designación de estos consejeros: los candidatos inscritos como cabeza de lista en cada uno de los municipios serían los representantes del municipio a nivel intermunicipal.<sup>23</sup> Atractiva en apariencia –fue votada a mediante una enmienda parlamentaria antes de ser retirada en el transcurso de los debates– esta idea plantea una temible cuestión de principio, puesto que la elección por sufragio universal directo es patrimonio de las

---

23. Comisión para el futuro de la descentralización, presidida por Pierre MAUROY, *Refonder l'action publique locale*, informe al primer ministro, La Documentation française, París, 2000.

“Le rapport Mauroy sur la décentralisation”, *Regards sur l'actualité*, núm. 271, mayo de 2001, pág. 11.

colectividades territoriales. Ahora bien, si se consideran todos los aspectos, la aproximación entre el estatuto de los municipios y el de los EPCI es tal que hoy la elección de las autoridades territoriales por sufragio directo se ha convertido en el criterio esencial de distinción entre las unas y las otras. Queda franquear este paso para que los EPCI se transformen en verdaderas colectividades territoriales; es lo que se revelará si duda, en un futuro próximo, como el resorte oculto de la política de intermunicipalidad, en el marco de una reordenación general de nuestra administración territorial.