



Urban Public Economics Review

ISSN: 1697-6223

info@uper.org

Universidade de Santiago de Compostela
España

Uhaldeborde, Jean-Michel

Una recomposición del territorio de los bienes públicos locales: La dinámica de la cooperación
intermunicipal en Francia

Urban Public Economics Review, núm. 9, 2008, pp. 75-92

Universidade de Santiago de Compostela
Santiago de Compostela, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50400904>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Una recomposición del territorio de los bienes públicos locales: La dinámica de la cooperación intermunicipal en Francia

*Jean-Michel Uhaldeborde**

The fiscal equivalence between the administrative territory of the local authorities and the economic territory of the local public goods is a classical question of fiscal federalism. In France the discussion is strenuous because the characteristic fragmentation of the municipal map. Facing the opposition of the local councils to merger, the intermunicipal cooperative strategy is a ingenious way of consolidation. With news analitical arguments, the reforms in 1990s accelerate and change the course of the cooperative process. The municipalities are incited to take up most integrated mechanisms intended to rectify the efficiency and equity distorsions of the fragmentation. The quantitative success cannot occult the incompletion of the reform and the queries about the responsability of the institutional change with regard to the tax and expenditures growth of the local public sector.

75

La congruencia entre el espacio político-administrativo local y el espacio de los bienes públicos locales es un tema clásico del federalismo fiscal. El debate es particularmente vivo en Francia a causa de la fragmentación del mapa municipal. Frente a la oposición de los municipios a toda fusión, la cooperación intermunicipal como modo de agrupamiento constituye una repuesta sutil. Fundadas sobre argumentos analíticos renovados, las reformas de los años 1990 han acelerado y cambiado la pauta del proceso de cooperación, incitando a fórmulas más integradas destinadas a corregir los estorbos en términos de eficacia y de equidad de la fragmentación. El éxito cuantitativo del cambio no puede ocultar su carácter inconcluso y las incertidumbres respecto a su responsabilidad, en cuanto al aumento de los gastos y de la fiscalidad del sector público local.

Key words: local public goods, municipalities, institutional change, cooperation, local governance

JEL classification: R1,R2,R5

* Université de Pau et des Pays de l'Adour, France

1. INTRODUCCIÓN

El tema de la adecuación entre el espacio económico de los bienes públicos y el espacio político-administrativo de decisión pública constituye uno de los temas más clásicos del federalismo fiscal. La preocupación teórica para alcanzar una congruencia entre los dos espacios para aproximarse a la racionalidad económica (*fiscal equivalence*), inspira varias reformas institucionales. Unas tratan de asignar las competencias entre niveles de administración o de adaptarlas a la naturaleza de los recursos. Otras intentan modificar las estructuras territoriales desarrollando un proceso de consolidación del mapa de las administraciones locales.

En esta línea de reflexión analítica previa a la acción política, el caso francés presenta un interés particular. Su riqueza viene de la confrontación entre fuerzas antagónicas. La profundidad histórica de la fragmentación político-administrativa del mapa de los municipios, que se traduce por la singularidad de la organización local francesa, constituye un verdadero desafío a las condiciones económicas y financieras de una oferta pública razonable. La reivindicación de la legitimidad histórica ha alimentado durante decenios la intensidad del debate sobre la necesidad y las modalidades de la reforma de las estructuras territoriales. Esta resistencia secular y casi permanente al cambio institucional llama, entonces, la atención sobre la actualidad de la dinámica de la transformación en marcha, gracias a una política que incita a la reagrupación voluntaria de los municipios. Muchos observadores de la realidad local francesa han denominado a este proceso de cooperación intermunicipal la “revolución silenciosa” o “revolución tranquila”.

Para entender este momento de aceleración histórica y para evaluar la profundidad de las raíces de la conversión a una nueva lógica económica, vamos a examinar según qué visiones, argumentos y modelos, el enfoque analítico de las distorsiones institucionales en la oferta de los bienes públicos locales, desemboca en Francia en un proceso político de ajuste institucional en la oferta de estos bienes.

2. EL ANÁLISIS DE LAS DISTORSIONES INSTITUCIONALES EN LA OFERTA DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES

La confrontación entre la resistencia política a toda forma de revisión del mapa institucional y la exigencia de la racionalidad económica en la oferta de los bienes públicos locales, permite fundamentar el diagnóstico de los problemas derivados de la fragmentación. Por tanto, para establecer la superioridad de la consolidación en el marco de un mundo que

ha cambiado profundamente (urbanización, extensión de los servicios colectivos, globalización), los argumentos clásicos no son suficientes. Su revisión representa una contribución útil de la reflexión económica a la revisión de las estrategias cooperativas de los municipios.

2.1. EL DESCRÉDITO ECONÓMICO DE LA FRAGMENTACIÓN DEL MAPA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES

La singularidad del mapa municipal francés procede de su arraigo histórico. Los municipios actuales son, en sus bases geográficas, los herederos de los municipios creados en la Revolución francesa de 1789, por transformación de las antiguas parroquias de la Edad Media. Con este tipo de genealogía, los municipios franceses presentan en Europa rasgos muy peculiares y distintos. En primer lugar, el número es muy elevado : 36.783 en 2008. En segundo lugar, el tamaño mediano es muy débil : 375 habitantes. Casi 4.000 municipios presentan una población inferior a 100 habitantes y en 1.000 hay una población inferior a 50 habitantes, más que el número de municipios cuya población es superior a 10.000 habitantes. En tercer lugar, durante un tiempo, el número de municipios aumentaba ligeramente. Este crecimiento viene de la segregación de municipios pequeños que habían aceptado fusionarse en los años setenta. En resumen, hemos de destacar dos características principales: la debilidad del tamaño (en términos demográficos o geográficos) y su gran número. Esta configuración estructural explica los dos tipos de insuficiencias que se pueden observar en la oferta de los bienes públicos locales.

Por un lado, aparecen los problemas relacionados con la eficiencia económica. El asunto del tamaño demográfico se focaliza sobre el obstáculo para la obtención de economías de escala en la producción de los bienes y servicios públicos. Sin ambicionar una hipotética optimalidad técnico-económica, diferente según los bienes, se plantea la cuestión de la masa crítica para lograr una capacidad administrativa que asegure eficiencia y autonomía. Esta imposibilidad fue la motivación y la referencia de las reformas de agrupación de los municipios en varios países de Europa del norte en los años sesenta y setenta. Por su parte, el asunto del tamaño geográfico introduce el debate acerca de los efectos de desbordamiento. La fragmentación institucional del territorio de la ciudad favorece la multiplicación de fenómenos de exportación e importación de las ventajas y de los costes de los servicios públicos. La generalización de la movilidad contemporánea entre los diferentes espacios de vida (residencial, profesional, de compra, de ocio) ubicados en municipios dife-

rentes y la imbricación de las diversas redes son vectores de complejos flujos financieros implícitos entre los municipios y, ante todo, entre la ciudad central y su periferia. Una ilustración de la cuestión se concreta en el tema clásico y debatido de la “explotación” de la ciudad central. En resumen, la falta de una organización adecuada y el riesgo de una oferta subóptima de bienes y servicios públicos, configuran una hipótesis realista.

Desde la perspectiva de una acción conjunta, el gran número de municipios introduce otras dificultades y perturbaciones. Por una parte, la fragmentación político-administrativa aumenta los costes de transacción, complicando el sistema y el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, consecuencia directa de la multiplicidad de lugares de residencia y ubicación empresarial, la fragmentación territorial exacerba la competencia fiscal entre municipios y otarga comportamientos estratégicos que no sirven al óptimo colectivo.

Además de las distorsiones de la eficiencia económica, por otro lado, se manifiestan problemas de equidad y de justicia social. En una perspectiva estática, se pueden observar las amplias desigualdades de riqueza fiscal entre municipios vecinos en la misma aglomeración urbana. En Francia, histórica y estructuralmente, este problema se amplifica por la conjunción de la fragmentación institucional y la concentración espacial de la riqueza económica. Ahora bien, la tasa profesional, imputable local sobre la mayor parte de las actividades económicas, constituye el recurso tributario más importante y de mejor rendimiento para los municipios. Su localización es el origen de casi el 75% de las desigualdades intermunicipales de riqueza fiscal. Consecuencia directa de la situación creada por la fragmentación institucional y la concentración fiscal, es la introducción de un riesgo probado de “divorcio” entre el mapa de las necesidades sociales y el de la riqueza económica. En una perspectiva dinámica, con la fuerte incitación a la competencia fiscal intermunicipal que constituye el potencial tributario de la tasa profesional –en ausencia de visión cooperativa– los riesgos de acentuación de las desigualdades territoriales son importantes. Los municipios ricos pueden decidir tasas impositivas bajas, mejorar la oferta de bienes públicos y atraer actividades en un proceso acumulativo de enriquecimiento hasta encontrar la restricción de la disponibilidad financiera. Al contrario, como los municipios pobres tienen que aumentar la exacción impositiva para cubrir los gastos, la divergencia de los ciclos favorece la amplitud de las desigualdades. A pesar de la intervención de mecanismos

(esencialmente nacionales) de transferencias de perecuación de la riqueza (complicados de formular a causa del número de municipios y, correlativamente, de la variedad de situaciones de desigualdad a tratar), el riesgo de un proceso de desarrollo urbano segregado es una perspectiva posible y peligrosa. Al mismo tiempo, sin visión a largo plazo, las condiciones de una cooperación local espontánea se alejan.

La legitimidad histórica del mapa municipal se enfrenta a la transformación de los territorios a lo largo de siglos, caracterizados por revoluciones industriales y urbanas que han descalificado económicamente la intocable herencia institucional. El reconocimiento de la transformación del marco social se traduce, en el ámbito analítico, en una revisión de los argumentos del debate sobre el interés de fomentar estrategias cooperativas locales y de provocar una consolidación del mapa de los bienes públicos a este nivel.

78 | 79

2.2. LA RECONSIDERACIÓN ANALÍTICA DE LOS ARGUMENTOS DE CONSOLIDACIÓN DEL MAPA DE BIENES PÚBLICOS LOCALES

Durante años y años, los promotores de la reforma territorial han movilizado unas justificaciones técnico-económicas de la consolidación del mapa administrativo. Hace poco tiempo que los argumentos han evolucionado, atendiendo ambiciones estratégicas.

La primera y clásica línea de argumentación económica de superación de las fronteras municipales y de cooperación intermunicipal se inspira en el análisis microeconómico de la empresa. El corazón de la propuesta corresponde, con cierta ambigüedad, a una concepción del municipio como unidad de producción de servicios y/o como una unidad de consumo. El aumento de la escala de producción y/o del número de consumidores tiende a aproximarse al óptimo dimensional. En este punto teórico, el alcance de la eficiencia productiva de la “unidad de producción” del bien o del servicio asegura el coste mínimo con el uso óptimo de los factores de producción y de la capacidad instalada. Lo que estaría fuera del alcance de municipios de tamaño reducido se vuelve posible gracias a su reagrupación. La reducción de los costes de producción permite esperar, *ceteris paribus*, una disminución de los gastos y, bajo la hipótesis de una repercusión integral de la ventaja, una bajada de los impuestos. Esta pauta representa el argumento tradicional a favor de una cooperación funcional.

Más que una concepción de la oferta, el tema de las economías de escala supone una representación del municipio como unidad de pro-

ducción. En este sentido, no es el fundamento más pertinente el de la cooperación. Los municipios pueden contratar con una empresa que produce a gran escala para beneficiarse de las ventajas de una mayor dimensión. Quizás no es pura casualidad el observar la coexistencia en Francia de municipios de pequeño tamaño y de grandes y potentes grupos a nivel internacional que se dedican a la producción de electricidad, de agua, de saneamiento, de tratamiento de basuras, etc. Sin embargo, el argumento de la economías de escala mantiene su poder de evocación en el interés de la reagrupación de capacidades, de consolidación de la demanda y de reforzamiento de las posiciones de negociación. El concepto cooperativo se basa, exclusivamente, en la referencia a la eficiencia de servicios de dimensión adecuada. Por ende, cada servicio puede dibujar su propio espacio de cooperación e imponer los socios constitutivos del *club*. Pero, sobre todo, en atención a las desigualdades intermunicipales de riqueza fiscal, el modelo no prevé la modificación de los recursos entre los municipios aliados. Se refiere, pues, a una concepción conmutativa de la justicia y a una cultura de neutralidad financiera en términos redistributivos.

Sin renunciar a esta inspiración técnico-económica, los profundos cambios introducidos en la morfología urbana por el proceso de urbanización han provocado un enriquecimiento de la concepción del municipio y de la reflexión analítica. Pasar de una perspectiva técnica, funcional y parcial a una perspectiva estratégica, territorial e integrada parece una dervada significativa de la ambición cooperativa. Se sustituye el paradigma del espacio de proyecto y de solidaridad por el paradigma del vector de servicios. El cambio puede identificarse destacando los distintos sentidos del término polisémico de “solidaridad”, referencia cardinal de esta nueva filosofía de la cooperación intermunicipal.

En una primera acepción, “solidaridad” se entiende como sinónimo de sinergia. El lema “La unión hace la fuerza” resume la perspectiva. La base del argumento de las economías de escala, el modelo de reducción de los costes debido al aumento de tamaño por incremento de habitantes y/o de usuarios, puede inspirar otra sinergia: la complementaridad de los recursos. En las zonas urbanas esto puede ilustrarse a través del interés de la alianza entre la ciudad central, rica en recursos financieros, pero pobre en solares valorizables, y municipios de la periferia, sin potencia financiera, pero con una disponibilidad de terrenos para acoger viviendas y actividades económicas. La movilización conjunta de ambos recur-

tos facilita que se aprovechen las sinergias de desarrollo económico y urbano de la aglomeración en su conjunto.

En una segunda acepción, “solidaridad” puede indicar un instrumento de seguro mutuo. La mutualización de la cobertura de los riesgos impone una solidaridad entre los miembros. Con grados diferentes, todos los municipios se enfrentan a dos tipos de riesgos: a) los asociados a las inversiones y a la realización de proyectos. Puede ocurrir que, por errores de evaluación (zonas de actividad económica, parques de ocio, etc.) o por factores exógenos (climáticos, por ejemplo en las estaciones turísticas o de montaña) las expectativas fracasen dejando eventualmente gastos importantes, suplementarios y no previstos en el presupuesto municipal. b) Otro tipo de riesgo concierne la posible pérdida de bases imponibles y, consecuentemente, de recursos, a causa de una deslocalización o de una quiebra. La solidaridad no hace desaparecer el riesgo; sin embargo la solidaridad permite contemplar un reparto de las consecuencias del mismo entre un número importante de socios. Claramente, una ampliación del espacio de la solidaridad entre municipios constituye un amortiguador del riesgo gracias, en particular, a la ampliación y a la diversificación de la cartera de las actividades correlativas.

En una tercera acepción, “solidaridad” orienta a los dispositivos institucionales hacia la justicia distributiva. La solidaridad exige que los ricos contribuyan, por ejemplo, más que los pobres a la financiación de las actividades comunes, o que el reparto de las ventajas de la acción colectiva beneficie más a los municipios pobres. Sin embargo, en un proceso de cooperación voluntaria local, el objetivo de equidad aparece más como una condición de la existencia y de la cohesión del grupo. Es el precio que los ricos aceptan pagar para que los pobres entren en una fórmula de cooperación; es la contrapartida de la pérdida de autonomía de los pobres cuando se incorporan a una estructura de cooperación intermunicipal. A pesar de su interés, la equidad no puede constituir un fin per se a nivel local.

En resumen, la nueva gramática de los argumentos de la consolidación territorial de la oferta de los bienes públicos locales supone una visión compartida del futuro del territorio de cooperación. El proyecto común se funda sobre una apuesta: la esperanza del aumento de los recursos gracias a una estrategia y a unas pautas acorde con un juego de suma positiva.

3. LA METODOLOGÍA DEL AJUSTE INSTITUCIONAL DE LA OFERTA DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES

Con el fin de mejorar el modelo institucional de oferta de los bienes públicos locales, el legislador ha adoptado en 1992 y en 1999 dos leyes de renovación de la cooperación intermunicipal. En ambos casos, el margen de maniobra parecía bastante estrecho, en un país con tradición de resistencia de los alcaldes y de la sociedad a todo dispositivo que pueda parecer una amenaza para la existencia de los municipios. ¿Cómo asegurar la combinación entre la racionalidad política, que defiende el mantenimiento de las instituciones locales, y las exigencias económico-financieras, que imponen el desplazamiento de las fronteras de sus territorios de competencia?

Triunfó la filosofía de la sutileza frente a la de la geometría, las reformas se fundan sobre propuestas pragmáticas de cooperación intermunicipal. El factor de éxito de la reforma, sus ardidés explican probablemente los resultados paradójicos de la transformación histórica reciente en Francia, del espacio de oferta de los bienes públicos locales.

3.1. LAS PROPUESTAS PRAGMÁTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Para superar la oposición radical a la reforma, los partidarios de la modernización de la estructuras territoriales han renunciado a toda ambición de intervención directa sobre el mapa municipal. Según la tradición, ellos han sobrevivido gracias a un argumento director esencial de reforma : la generalización de una organización que cuenta con dos niveles de administración local. En este marco político, la cooperación intermunicipal constituye la palanca estratégica del proceso de ajuste económico del espacio institucional de oferta de los bienes públicos locales. La sutileza prudente de las propuestas puede descubrirse a través de las implicaciones institucionales de sus dos principios claves de concepción.

La primera pauta radica en la diversidad de los modelos de cooperación voluntaria. Los sindicatos a vocación única (SIVU), primera fórmula de cooperación intermunicipal en Francia, aparecen en 1890. Constituye la única oferta institucional hasta 1959. Desde esta fecha, se inicia un proceso de diversificación de fórmulas cada vez más ambiciosas en su propósito integrador: los sindicatos a vocación múltiple (SIVOM) (1959), los distritos (1959, 1970), las *communautés urbaines* (1966), los *syndicat d'agglomération nouvelle* (1983). Las leyes de 1992 y de 1999 suelen fomentar una simplificación del paisaje de la cooperación y potenciar el proceso con la creación de las comunidades de muni-

cipios (1992, 1999) y de las *communautés d'agglomération* (1999). Respetando el principio fundamental de la voluntariedad, se plasma la referencia dominante al modelo comunal, sin desaparición del modelo sindical. Salvo el estatuto jurídico común de “ establecimiento público ”, las diferentes perspectivas aparecen en todos los componentes de las fórmulas propuestas.

- El modelo sindical expresa la voluntad de restringir el ámbito de aplicación de la cooperación al marco de las funciones (muchas veces una sola competencia técnica), del poder decisorial (confederal), de la financiación y de la neutralidad redistributiva (contribuciones presupuestarias de los municipios en función de la localización de las prestaciones o del número de habitantes).

- En el modelo comunitario, el propósito integrador, matizando el nivel de exigencia según las fórmulas, se despliega en todas las direcciones. A un conjunto de competencias obligatorias por su carácter estratégico (desarrollo económico, ordenación del territorio, política de la ciudad, vivienda), las comunidades de ciudad tienen que añadir otras tres competencias a elegir entre cinco (agua, saneamiento, medio ambiente, viabilidad y aparcamientos, edificios culturales y deportivos). Elemento esencial, la transferencia de competencia en varias funciones, depende de su “interés comunitario”, cuya definición pertenece a los miembros de la comunidad.

La financiación de las comunidades se beneficia de una fiscalidad propia según dos modalidades: una fiscalidad especializada, que permite a la entidad supramunicipal fijar el tipo de la *taxe professionnelle* en exclusiva, quedándose en los municipios la fiscalidad sobre los hogares (comunidades de ciudad y, de manera optativa, otras comunidades) o una fiscalidad que se superpone a los impuestos municipales (comunidades de municipios). Este modo de financiación supone una unificación fiscal del territorio comunitario (para la tasa profesional en la versión “fiscalidad especializada”) o una convergencia intermunicipal del nivel de los impuestos locales (versión “fiscalidad superpuesta”). De hecho, el modo de financiación introduce mecanismos redistributivos activos.

El poder decisorial pertenece al consejo comunitario formado por representantes de los consejos municipales constitutivos de la agrupación. La posibilidad de crear una comunidad depende del tamaño demográfico del conjunto de municipios candidatos. Esquemáticamente, el grado de exigencia integradora, variable según el tipo de comunidad, crece de acuerdo con la jerarquía del “ almacén ” urbano.

Tamaño mínimo (hab.)	tipo de comunidad	entorno
un municipio central de más de 3 500 hab	de municipios	mundo rural ciudades pequeñas
50 000 con un municipio central de más de 15 000 hab	de aglomeración	ciudades medianas
500 000 hab	urbana	metrópoli regional

La segunda pauta radica en la progresividad de los procesos de integración. Para tranquilizar a los municipios en cuanto a los riesgos de desestabilización a causa de un “choque” institucional, los dispositivos ofrecen varias cláusulas de precaución que aseguran una transición progresiva. Sin mencionar todas las características y la complejidad de los mecanismos, se puede notar:

- la garantía de asegurar a los municipios el importe de la tasa profesional obtenida el año anterior a la decisión de integración fiscal comunitaria;
- la convergencia progresiva de las tasas del impuesto sobre las actividades económicas según un ritmo elegido por los actores locales (duración máxima de 12 años);
- la protección de los contribuyentes ante el aumento de la *taxe professionnelle*, ligando la progresión de su tipo a la evolución de la fiscalidad de los hogares en manos de los municipios;
- la existencia de un mecanismo interno de transferencia de recursos del establecimiento de cooperación hacia los municipios, según una lógica redistributiva y criterios de justicia (dotación de solidaridad comunitaria);
- el mantenimiento de los mecanismos de transferencia hacia los municipios que incentiven la acogida de actividades económicas.

Un elemento a favor del cambio institucional es que las dotaciones financieras estatales de las “comunidades” son incrementadas. Por ejemplo, el importe de la dotación de funcionamiento está ligada directamente con el grado de integración (diferenciación según el tipo de comunidad) y de la intensidad de la integración fiscal (coeficiente de integración fiscal que corresponde a la razón: importe de la fiscalidad comunitaria/importe de la fiscalidad local total (comunitaria + municipal). Característica francesa, el proceso de cooperación intermunicipal se beneficia de un incentivo financiero sustancial.

3.2. LOS RESULTADOS PARADÓJICOS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Todos los observadores y analistas del mundo local francés han subrayado, después de decenios de oposición a una reforma territorial ambiciosa, el éxito de la nueva cooperación intermunicipal. A pesar de los comentarios laudatorios sobre la difusión de los modelos de integración, se destacan en los últimos años críticas más precisas, y a veces severas, sobre sus efectos negativos y sus insuficiencias. Por ende, los resultados del proceso pueden parecer paradójicos, combinando dos juicios contradictorios: vitalidad del movimiento y debilidades de los instrumentos.

Todos los indicadores de implantación de las nuevas fórmulas de cooperación traducen una adhesión de los municipios a la reforma. En primer lugar, la sorpresa viene de la velocidad de la difusión de los nuevos modelos. Los censos de los “establecimientos de cooperación intermunicipal”, a casi diez años de distancia (1999- 2008) revelan la importancia de los cambios engendrados por la última ley (1999).

84 85

Agrupaciones de municipios

	01.01.1999	01.01.2008
Sindicatos	18 504	16 133
(a vocación única)	(14 885)	(11 739)
(a vocación multiple)	(2 165)	(1 451)
(mixtos)	(1 454)	(2 943)
Comunidades urbanas	12	14
Comunidades de aglomeración	-	171
Sindicatos de aglomeración nueva	9	5
Comunidades de municipios (y distritos)	1 652	2393

Siempre mayoritario gracias a su peso histórico y a su flexibilidad, el modelo sindical retrocede, integrándose en las nuevas comunidades. El dinamismo del proceso de cooperación se nota también en la progresión de las agrupaciones con fiscalidad propia:

	Número de agrupaciones	Número de municipios	Población (millones de hab.)
1993	466	5 071	16,1
1999	1 678	19 128	34,0
2008	2 583	33 636	54,6

En segundo lugar, se destaca la importancia de la cobertura geográfica del territorio nacional. A 1 de enero de 2008, casi el 9 % de los municipios franceses –el 87% de la población– pertenece a un organismo de cooperación con fiscalidad propia. En esta fecha, sólo 3.047 municipios están fuera de este tipo de cooperación. Dos regiones (Isla de Francia, alrededor de París, y Córcega) se distinguen por sus reservas ante el proceso. Fenómeno significativo es que, en la familia de la fiscalidad propia, la financiación procedente de la tasa profesional única (fiscalidad especializada) representa el modelo dominante en términos de población: 42,4 millones de habitantes sobre los 54,6 millones afectados por la fiscalidad propia. Entre 1999 y 2008, la población incluida en un organismo financiado por la tasa profesional única se multiplica por 10.

En tercer lugar, correlativamente, se puede notar cómo ganaron peso financiero los establecimientos de cooperación intermunicipal. Todos los indicadores atestiguan una tendencia de largo plazo, que se puede comprobar también en los años más recientes. En 2007, los gastos totales de los establecimientos de cooperación con fiscalidad propia representan el 28,6% de los gastos totales del nivel local (municipios + agrupaciones), el 31,2% de los gastos de funcionamiento y el 22,1% de los gastos de equipamiento. En cada uno de los ítems, la cooperación municipal ha ganado 4 puntos en pocos años. En comparación con la totalidad de las colectividades locales (sector local + departamentos + regiones), se dibuja una misma evolución, excepto para los gastos de funcionamiento, consecuencia de la transferencia de ciertas competencias del Estado central sobre los departamentos y las regiones, en la segunda ola de descentralización (2004).

% del gasto de los entes intermunicipales/ gasto público

	2003	2007
Gastos totales		
Municipios + Agrupaciones	24,8	28,6
Total de las colectividades locales	15,1	16,3
Gastos de funcionamiento		
Municipios + Agrupaciones	27,3	31,2
Total de las colectividades locales	17,0	17,2
Gastos de equipamiento		
Municipios + Agrupaciones	17,2	22,1
Total de las colectividades locales	11,9	15,8

En materia de fiscalidad, el peso de la cooperación intermunicipal es superior, a causa de sus modos de financiación. El desarrollo de la fórmula de la tasa profesional única es particularmente fuerte: en 2007, casi el 75% de la tasa profesional del sector local beneficia a las agrupaciones, mientras que, hace diez años, el porcentaje era del 22% y en 1990 del 11%.

Proporción de la cooperación intermunicipal en la fiscalidad local (%)				
	1990	1998	2002	2007
Total de la fiscalidad directa				
Municipios + Agrupaciones	8,4	16,0	27,1	32,8
Total de las colect. locales	5,5	10,3	17,7	20,4
Tasa profesional				
Municipios + Agrupaciones	10,7	22,0	57,0	74,0
Total de las colect. locales	7,0	14,0	35,4	43,2

86

87

El aumento del peso financiero y fiscal de los “establecimientos de cooperación intermunicipal” está, desde luego, ligado al crecimiento de su número. Está también, por otra parte, vinculado a un dinamismo financiero propio, tendencia que alimenta las críticas.

A pesar del dinamismo del proceso, el tiempo del entusiasmo parece haberse acabado. Después de unos años de funcionamiento, sin renunciar al principio de la reforma, se hacen evidentes algunos defectos de los dispositivos, en su concepción o en su uso. Los debates y las incógnitas se refieren, sobre todo, a dimensiones económicas, democráticas y estratégicas de la intensificación del proceso de agrupación.

Una primera serie de críticas se focaliza sobre las incidencias económicas y financieras de las dificultades de coordinación de las decisiones locales. La reducción de las presiones a la competencia fiscal intermunicipal y la convergencia de las tasas entran en el marco de una tendencia a la subida de la presión fiscal. El crecimiento del nivel de los impuestos locales es resultado directo de la progresión de los gastos públicos locales. Este tipo de evidencia no parece conforme con los pronósticos de eficiencia de la cooperación, de reducción de los costes, de economías. La desilusión es inevitable si se confunden gastos y costes. No se puede atribuir esto simplemente a la ausencia de economías de escala o a la ineficacia de la nueva organización, utilizando la observación de la variación de los gastos. Los gastos dependen de múltiples fac-

tores, entre los cuales, en términos de evolución, operan fuerzas contrarias. Las dificultades metodológicas no permiten a menudo distinguir los fenómenos. La zona de sombra mantiene la duda y permite, sin otra precaución analítica, confirmar las convicciones. Más rigurosamente, las explicaciones de una evolución tan contraria a las proyecciones mecánicas del proceso de cooperación son múltiples, y obedecen, probablemente, a una conjunción de factores. Las hipótesis de investigación más creíbles son dobles.

Por una parte, el aumento de los gastos locales expresa unos comportamientos políticos particulares. El análisis detallado de casos concretos permite destacar fenómenos que, en términos de gastos, van a compensar la influencia a la baja de las economías de escala. Por ejemplo, se observan efectos de preferencia por la calidad que conducen a una extensión de los servicios, refiriéndose al mejor nivel de oferta presente entre los municipios de la agrupación. De una manera inmediata, se manifiestan las economías de escala que se traducen en una ampliación de los servicios. Más complejos de identificar son los efectos de desplazamiento, que traducen el traslado de recursos municipales liberados gracias a la transferencia de competencias a la comunidad, sobre funciones que restan de incumbencias municipales. Por ejemplo, los municipios exentos de prestar servicios como carreteras o aparcamientos, van a mejorar los servicios sociales o culturales en su área de competencia. En esta situación, los fenómenos de complementariedad dominan a los de sustitución. El importe total de los gastos aumenta como resultado de una ampliación de la oferta global de bienes públicos locales. Queda la cuestión de establecer su optimalidad, si se traduce en la recuperación de un retraso o si corresponde con un despilfarro.

Por otra parte, el aumento de los gastos locales depende de las características del régimen de cooperación. La complejidad de las reglas fiscales no facilitan la coordinación de las decisiones de las autoridades ni una estimación correcta de su incidencia. La situación más complicada y peligrosa para la evolución de la fiscalidad aparece con el modelo de “fiscalidad superpuesta”. La confusión de las retenciones crea una opacidad que propicia la ilusión fiscal y beneficia a las autoridades que quieren obtener mayores recursos. Con este tipo de reglas y de “constitución financiera”, el dualismo institucional favorece el incremento de los gastos.

Una segunda serie de críticas concierne a las lógicas democráticas de las comunidades de cooperación. En su organización actual, los consejeros “comunitarios” son elegidos en el seno de los municipios, es decir,

no se benefician de una elección directa. Esta situación plantea un problema de principio de funcionamiento de las instituciones democráticas, relativa al voto de los impuestos. Más allá del debate del principio, surgen diversos interrogantes sobre los efectos de la regla institucional en términos de representación del territorio en su totalidad y de regulación de las decisiones fiscales. No parece favorable al afloramiento de un “espíritu comunitario” y a una concepción global y coherente que puede superar fácilmente los intereses municipales. Al contrario, el modelo de representación de los municipios favorece unas regulaciones complacientes con el “mercado político” local.

La propuesta de elección directa de los consejeros comunitarios permitiría, probablemente, aumentar la coherencia de las políticas y de las decisiones fiscales. Sin embargo, se teme que esta nueva regla favorezca una gestión tecnocrática de la comunidad y que se debilite la democracia municipal. Esta conjetura plantea una nueva contradicción: la voluntad de establecer una congruencia entre el espacio de decisión política y el área de incidencia de los bienes públicos locales, como factor de reponsabilidad idóneo y de regulación eficaz, introduce el riesgo de que los ciudadanos, debido a su alejamiento del centro de decisión política (con excepción de los más organizados), no participen del proceso democrático de regulación. Superar la dificultad impone movilizar con sutileza la mente, con el riesgo de introducir nuevas fuentes de complejidad y de opacidad.

Una tercera serie de críticas resulta de las incertidumbres de la estrategia del Estado central y, por ende, de las discrepancias entre los objetivos locales y nacionales. La incertidumbre esencial concierne a la doctrina de la cooperación. Como el Estado no parece haber optado entre cambio de naturaleza y cambio de grado, para caracterizar el reto de la nueva generación de instituciones de cooperación intermunicipal, en varios temas (por ejemplo, el estatuto jurídico, la calidad de los órganos de decisión) la arquitectura es extravagante y el dispositivo en la mitad del vado con insatisfacciones que vienen de las dos orillas. Este coste de la necesaria prudencia política para introducir el cambio institucional, se manifiesta también en la estrategia del Estado. La pauta oficial afirma un consenso general de libre asociación de los municipios y de lo voluntario de las reagrupaciones; la pauta real se concreta en incentivos financieros bastante fuertes (reivindicadas por los municipios) para consolidar el argumento de la eficiencia de los establecimientos de cooperación. A veces, en contradicción con la tesis de la libre asociación, los proyectos

exigen una dosis de coacción para “invitar” a unos municipios recalitrantes a respetar la coherencia de la solidaridad territorial y a integrar el agrupamiento que la institucionaliza.

Desde un punto de vista instrumental, otra incertidumbre procede de las tensiones entre la lógica local y la lógica nacional, en cuanto a la utilización y al futuro de la *taxe professionnelle*. Palanca esencial para potenciar el proceso de cambio institucional y racionalizar el impacto territorial del impuesto local, este instrumento, a causa de sus características fiscales, es también utilizado como vector de política macroeconómica (apoyo a la política nacional del empleo, a la mejora de los márgenes de las empresas etc.). Consecuencia de una reducción de disminuciones a lo largo de los años, la tasa profesional ya ha perdido una parte importante de su consistencia, y el Estado central es el primer contribuyente al impuesto local gracias a todas las compensaciones presupuestarias otorgadas a las colectividades locales. Con la concretación de las propuestas actuales de supresión definitiva de la tasa profesional, el proceso de cooperación, perdiendo un motor esencial, se enfrentaría a una revisión (o simplemente una clarificación) de sus fundamentos y de su razón de ser.

4. CONCLUSIÓN

Durante los diez últimos años, Francia ha conocido un potente movimiento de recomposición territorial a escala local. Su ambición por fomentar una congruencia entre los espacios administrativos y económicos se traduce en una revisión profunda de la lógica de la cooperación intermunicipal. La sustitución de una integración, en un marco territorial, por una yuxtaposición de óptimos funcionales, constituye la pauta de la reforma. Sin tocar el mapa municipal, las fórmulas de internalización de externalidades geográficas, de economías de escala, de conexión de las redes, de condiciones de coherencia global, concretadas por agrupaciones, han evolucionado. El rápido crecimiento del número de establecimientos de cooperación fiscalmente integrados, testimonio del éxito de la reforma, traduce la toma de conciencia y el interés de los actores locales. Sin embargo, matizando el balance, la coacción política no ha permitido hacer avanzar el esfuerzo de racionalización. Una explicación podría venir de unos resultados moderados y de las críticas respecto a la progresión de los gastos y de la fiscalidad local.

En la próxima etapa, las agrupaciones van a enfrentarse a tres desafíos. El desafío del territorio, que impone integrar nuevos municipios

en las agrupaciones o fusionar agrupaciones vecinas para adaptarse a la urbanización. Tímidamente, el movimiento ha empezado, reduciendo *ipso facto* el número de comunidades. Bajo la misma influencia, correlativamente, la dinámica de la cooperación plantea el desafío de las competencias y de su financiación, de su ajuste y de su coordinación. Y, por si fuera poco, el desafío del gobierno y de la gobernabilidad va a acentuar su presión: en este contexto evolutivo, el sistema político-administrativo local dualista va a sentirse atraído, con tensiones más conflictivas, por fuerzas de consolidación de la lógica comunitaria y fuerzas de conservación de la prerrogativas municipales.

Paradójicamente, como un efecto indirecto, el desarrollo de la cooperación intermunicipal, respuesta a los escollos de la fragmentación del mapa político-administrativo, subraya y amplifica la otra característica, ya muy discutida, de la arquitectura pública francesa : su *balkanización*. Con los establecimientos de cooperación, verdadero nivel local, se agrega una nueva capa al llamado “milhojas” institucional al cual se enfrenta el ciudadano: Europa, Estado central, regiones, departamentos, comunidades, municipios. Entre cuestiones de solidaridad y de competitividad, de tamaño y de proximidad, de transferencia y de coordinación horizontal y vertical de las competencias, de autonomía y de responsabilidad financiera, de competencia y de coordinación fiscal, las recomendaciones del federalismo fiscal disponen en Francia de un rico laboratorio de prueba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BESSON, J.F. (1966) : “ Centralisation-décentralisation. Le problème des biens collectifs ”, *Revue économique*, n° 4, p. 560-602
- BOUINOT, J. (1984) : “ La taille optimale en gestion municipale ”, *Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRAL-CNRS, Litec p. 417-431
- Cour des comptes, (2005) : *L’intercommunalité en France*, Rapport public particulier, Paris, Les éditions des journaux officiels
- Direction de la comptabilité publique, (annuel) : *Les finances du secteur public local*, Paris
- Direction générale des collectivités locales, (2008) : “ L’intercommunalité à fiscalité propre en 2008 ”, *Bulletin d’informations statistiques de la DGCL*, n° 59, Février
- Direction générale des collectivités locales, www.dgcl.interieur.gouv.fr, rubrique “ données chiffrées ”
- GUENGANT, A. (1992) : *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, LGDJ
- GUENGANT, A., LEPRINCE, M. (2002) : “ Interactions fiscales verticales et réaction des communes à l’intercommunalité ”, *Revue économique*, vol. 53, n° 3, mai, p. 525-535
- LEPRINCE, M. (2001) : *Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques*, thèse de doctorat, Université de Rennes 1
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République, Journal officiel, 8 février 1992
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Journal officiel, 13 juillet 1999
- OATES, W.E. (1972) : *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Janovitch
- TULLOCK, G. (1969) : “ Federalism : Problems of Scale ”, *Public Choice*, 6, p. 19-29
- TURNBULL, G.K, DJOUNDOURIANS, S. (1993) : “ Overlapping Jurisdictions : Substitutes or Complements ? ”, *Public Choice*, 75, p. 231-245
- UHALDEBORDE, J.M. (1988) : *Changement institutionnel local et adaptation des comportements financiers municipaux. L’expérience de la communauté urbaine à Bordeaux*, IERSO, Université de Bordeaux I, janvier
- UHALDEBORDE, J.M. (2003) : “ Entre élargissement et approfondissement : la mutation financière de l’intercommunalité ” dans, *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours*, Orléans, Presses Universitaires d’Orléans, p. 233-255
- UHALDEBORDE, J.M. (2003) : “ L’alliance efficacité-équité dans les finances urbaines, les faces cachées de la solidarité de proximité ” dans, *Villes et réformes des finances locales*, Paris, Institut des Villes, La documentation française, p. 181-197
- UHALDEBORDE, J.M. (2006) : “ 1975-2005 : trente ans de tribulations ambivalentes d’un impôt local : la taxe professionnelle entre la réforme fiscale et la réforme territoriale ”, dans, *La profondeur du droit local. Mélanges en l’honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, p. 455-470