
La intermunicipalidad francesa: entre alternativa y motor para la fusión de municipios*

Géraldine CHAVRIER

Catedrática de Derecho Público

*Escuela de Derecho de La Sorbonne, Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, IRJS,
exdirectora de preparación para la ENA y del CIPCEA
ORCID ID: 0009-0004-9172-6831*

RESUMEN

Dado que la historia francesa ha situado a los municipios como la unidad básica de la democracia local, cualquier intento de reducir su número ha encontrado tradicionalmente fuertes resistencias. La ley trató de imponer fusiones municipales en 1971, pero su fracaso dificultó el desarrollo de la intermunicipalidad, percibida entonces también como una amenaza para los municipios. Hubo que esperar a la descentralización de 1982, que puso en dificultades a muchos pequeños municipios, para que empezara a verse la intermuni-

* Fecha de finalización del trabajo: 6 de febrero de 2026.

Abreviaturas utilizadas: AMF (*Autorité des Marchés Financiers*; en español, Autoridad de los Mercados Financieros); art. (artículo); ATR (*Loi de l'Administration Territoriale de la République*; en español, Ley de la Administración Territorial de la República); CDCI (*Commission Départementale de Coopération Intercommunale*; en español, Comisión Departamental de Cooperación Intermunicipal); DGF (*Dotation Globale de Fonctionnement*; en español, Dotación Global de Funcionamiento); EPCI (*Établissements Publics de Coopération Intercommunale*; en español, Entidad Pública de Cooperación Intermunicipal); JORF (*Journal Officiel de la République Française*; en español, *Diario Oficial de la República Francesa*); L. (*Loi*; en español, Ley); NOTRE (*Loi de la Nouvelle Organisation Territoriale de la République*; en español, Ley de la Nueva Organización Territorial de la República); PJJ (*Project de Loi*; en español, proyecto de ley); PPL (*Proposition de Loi*; en español, Proposición de Ley); SIVOM (*Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple*; en español, Sindicato Intermunicipal de Vocación Múltiple); SIVU (*Syndicat Intercommunal à Vocation Unique*; en español, Sindicato Intermunicipal de Vocación Única).

palidad como alternativa eficaz a las fusiones. Aunque la intermunicipalidad avanzó de forma significativa a comienzos de los años 2000, siguió presentando limitaciones desde un punto de vista cualitativo. El Estado impulsó entonces una reforma que, a partir de 2010, terminó convirtiendo a la intermunicipalidad en un elemento clave para promover las fusiones municipales. La ley permitió las fusiones voluntarias, que muchos municipios utilizaron para ganar peso dentro de las estructuras intermunicipales y acceder a mayores recursos financieros y así actuar con más autonomía. Pese al éxito de este movimiento, el Estado siguió apostando más por la intermunicipalidad que por la propia fusión de municipios, reforzándola hasta el punto de exigir que los municipios fusionados procedentes de una misma mancomunidad se integraran en una nueva estructura supramunicipal. Pese a todo, la intermunicipalidad afronta numerosas críticas por considerarla excesivamente amplia y alejada de la realidad local, además de vaciar de competencias y capacidad de actuación a los municipios. Al mismo tiempo, el proceso de fusión municipal parece haberse estancado.

Palabras clave: intermunicipalidad; Ley ATR; Ley Chevènement; mancomunidad de municipios; alternativa a la fusión de municipios; nuevos municipios; obsesión intermunicipal.

French Inter-Municipality: Between Alternative and Driving Forces for Municipal Mergers

ABSTRACT

Given that French history has established municipalities as the basic unit of local democracy, any attempt to reduce their number has traditionally faced strong resistance. The law attempted to impose municipal mergers in 1971, but its failure hindered the development of intermunicipal cooperation, which was also perceived at the time as a threat to municipalities. It was not until the decentralization reforms of 1982, which placed many small municipalities under significant pressure, that intermunicipality began to be seen as an effective alternative to mergers. Although intermunicipal cooperation developed significantly in the early 2000s, it continued to present important qualitative limitations. The central government then promoted a reform which, from 2010 onwards, ultimately turned intermunicipality into a key mechanism for encouraging municipal mergers. The law allowed voluntary mergers, which many municipalities used to gain greater influence within intermunicipal structures and to access additional financial resources, thereby increasing their autonomy. Despite the success of this movement, the central government continued to prioritize intermunicipal cooperation over municipal mergers themselves, strengthening it to the point of requiring merged municipalities originating from the same intermunicipal association to join a new supramunicipal structure. Nevertheless, intermunicipality has faced increasing criticism for being considered excessively large and disconnected from local realities, while also depriving municipalities of powers and room for autonomous action. At the same time, the process of municipal mergers appears to have stalled.

Keywords: inter-municipal cooperation; ATR Act; Chevènement Act; community of municipalities; alternative to municipal mergers; new municipalities; inter-municipal obsession.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA PRESERVACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: UNA ESTRATEGIA INTERMUNICIPAL CON POTENCIAL INTEGRADOR (1982-2010): 2.1. La cooperación voluntaria de los municipios ante los retos de la descentralización: una solidaridad integradora. 2.2. Entre los efectos secundarios y el éxito: una apuesta a punto de completarse.—3. LA OBSESIÓN INTERMUNICIPAL EN LA ERA DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS: UN OBSTÁCULO PARA LA DINÁMICA DE FUSIÓN DE MUNICIPIOS (2010-2025): 3.1. La intermunicipalización forzada del territorio y el relanzamiento paralelo de las fusiones de municipios. 3.2. La rectificación de la intermunicipalidad frente a la fusión de municipios: una aberración francesa.—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Los municipios franceses ocupan un lugar único en Francia. Nacidos de la agrupación espontánea de algunos fieles dentro de la parroquia para tratar preocupaciones comunes, la Revolución los convirtió en el primer nivel de administración del territorio¹. De este modo, se pusieron en práctica dos principios de la filosofía de la Ilustración: el universalismo republicano, gracias a la universalización de su estatuto en todo el territorio; y la democracia popular, mediante la elección del alcalde por parte de algunos habitantes, la creación de un consejo municipal y la creación de una «casa común».

Exigir la fusión de los municipios para reducir su número entra en conflicto, así, con esta historia que los ha convertido en la cuna de la democracia.

También se opone a otra historia bastante incompatible con la primera: la fragmentación municipal tranquilizó durante mucho tiempo al Estado porque debilitaba el contrapoder que estos podían constituir. De hecho, el Consulado suprimió 8.000 de los 44.000 municipios en el momento en el que los alcaldes pasaron a ser nombrados por el Estado². Incluso, la gran carta de libertades municipales de 5 de abril de 1884³ (sucesora de la Ley de 28 de marzo de 1882 por la que se restablecía la elección de los alcaldes por el consejo municipal) seguía desconfiando, por lo que prohibió a los consejos municipales «ponerse en comunicación con uno o varios consejos municipales» y expresar deseos políticos⁴. No obstante, reservaba una posibilidad de colaboración cercana a la intermunicipalidad: «Dos o más consejos municipales pueden llegar a un acuerdo entre ellos, por medio de su presidente y tras haberlo notificado a los prefectos sobre los asuntos de utilidad municipal comprendidos en sus atribuciones y que interesen a sus respectivos municipios. Pueden celebrar convenios con el fin de emprender o mantener gastos comunes de obras o instituciones de utilidad común»⁵. Con todo, las decisiones comunes resultantes estaban muy controladas: los representantes del Estado podían

¹ Décret du 12 nov. 1789: archives parlementaires de 1787 à 1860, 1ère série (1787-1799), tome X, du 12 nov. au 24 déc. 1789, p. 7.

² P. DUFAY, «Histoire des communes de France et législation municipale», *Slatkine et Megariotis*, 1828, pp. 293 y ss.

³ JORF, 6 avr. 1884: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000501733>.

⁴ *Id.*, art. 72.

⁵ *Id.*, art. 116.

asistir a las reuniones de la comisión especial que las debatía y, «si se sometían a debate cuestiones distintas de las previstas en el art. 116», el prefecto del departamento en el que se celebraba la conferencia declaraba «disuelta»⁶ la reunión. Cualquier deliberación tomada después de esta declaración era entonces objeto de sanciones y penalizaciones. Así, el temor a un poder municipal excesivo por parte de la agrupación seguía vigente en el momento mismo en que se promovía la libertad municipal.

Finalmente, fue el progreso tecnológico, el cual, complicando la gestión municipal, llevó a la Ley de 22 de marzo de 1890 a autorizar la creación de sindicatos intermunicipales con una única vocación (SIVU⁷, de las siglas en francés *Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique*). Si bien esta forma de intermunicipalidad (basada en la libertad de adhesión y centrada en una única competencia) no podía competir con la figura del alcalde, esta avanzó lentamente en una Francia rural antes de extenderse al espacio urbano⁸. Finalmente, acabó transformando Francia, en particular al permitir la electrificación de los municipios con la ayuda financiera del Estado, especialmente entre las dos guerras⁹. Además, más allá de los sindicatos de distribución de electricidad e instalación de redes de agua, aquellas competencias que excedían el ámbito del municipio —principalmente por razones técnicas— también se confieron a un SIVU.

Aun así, la IV República no aprovechó este entusiasmo para avanzar en la intermunicipalidad o para racionalizar estos pequeños sindicatos que, a su vez, se habían vuelto demasiado numerosos.

El general De Gaulle, por su parte, se interesó rápidamente por la cuestión y tomó tres medidas para luchar contra los efectos de la fragmentación municipal sin suprimir los municipios. El general, mediante ordenanza del 5 de agosto de 1959, creó los sindicatos intermunicipales de vocación múltiples (SIVOM¹⁰, de las siglas en francés *Syndicats Intercommunaux à vocation multiple*), lo que permitió transferirles libremente varias competencias. No obstante, ese mismo día manifestó su voluntad de superar la cuestión municipal creando distritos urbanos, cuya particularidad era ejercer «de pleno derecho en lugar de los municipios de la mancomunidad» importantes competencias que se extendían a la gestión de los servicios de vivienda¹¹. Aunque creados a petición de los municipios por mayoría reforzada, el texto autorizaba su creación de

⁶ *Id.*, art. 118.

⁷ JORF, 27 mars 1890: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorfid/JORFTEXT000000512354/>.

⁸ E. BELLANGER. «Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970)», en R. LE SAOUT (ed.), *Réformer l'intercommunalité, enjeux et controverses, autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, pp. 207-225 (p. 210).

⁹ *Id.*, p. 211.

¹⁰ Ord. n° 59-29, 5 janv. 1959, remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorfid/JORFTEXT000000687697>.

¹¹ Ord. n° 59-30, 5 janv. 1959 tendant à instituer des districts: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000687698>.

oficio. Por ello, rápidamente se le acusó de privar a los municipios de la facultad de construir viviendas o de llevar a cabo obras de urbanismo y de ordenación del territorio¹². Por último, un año más tarde, permitió a los municipios rurales voluntarios fusionarse entre sí, sin que ello constituyera una prioridad, ya que el texto autorizaba la creación de un «porción de territorio» como municipio. Por tanto, el efecto fue insignificante.

El decano Maurice Bourjol vio en la creación de los distritos urbanos (extendidos al mundo rural en 1970) el indicio de superación de la cuestión municipal, una premisa de un movimiento antimunicipal¹³ motivado por preocupaciones económicas y de ordenación del territorio. Bourjol tenía razón: en 1966, la ley creó las comunidades urbanas¹⁴ —muy integradas— y el presidente G. Pompidou, por su parte, se comprometió a la fusión de municipios mediante la Ley Marcellin de julio de 1971¹⁵. A pesar del apego que los franceses sentían por ellas, la ley disponía que los pequeños municipios debían fusionarse para poder aprovechar las nuevas dinámicas y responder a los objetivos estatales de ordenación del territorio. Esta normativa pudo ser aprobada gracias a los avances de la intermunicipalidad, los cuales permitieron que se tomara conciencia del dilema que tenían los municipios entre perder su poder en favor de una agrupación intermunicipal, o bien crecer y salvarse.

El texto jugaba en ambos frentes. En cada departamento, un examen de las características de cada municipio debía señalar «los municipios que pueden garantizar por sí mismos su desarrollo; las mancomunidades y los municipios situados fuera de las ellas cuyo desarrollo y buena administración requieren la puesta en común de los medios y recursos de los municipios que los componen; los municipios que deberían fusionarse con otros municipios»¹⁶. El prefecto del departamento elaboraba así un plan de fusiones de municipios que debían llevarse a cabo, así como otras formas de cooperación intermunicipal que debían promoverse. Este proceso tenía como norma la concertación: un consejo municipal podía rechazar la propuesta de fusión. Sin embargo, la asamblea departamental se ocupaba entonces del asunto, y su dictamen favorable daba lugar a la medida pronunciada por el prefecto. No obstante, se habían previsto incentivos para la fusión, en particular la posibilidad de elegir entre una fusión simple, o bien municipios asociados para salvaguardar la esencia de cada uno¹⁷.

Los prefectos tuvieron que hacer frente a la fuerte oposición de los representantes municipales, pero algunos hicieron pocos esfuerzos por aplicar estos textos por temor

¹² PPL tendant à l'abrogation de l'ord. n° 5930 du 5 janv. 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, déposée le 27 mai 1959: https://www.senat.fr/leg/1958-1959/i1958_1959_0057.pdf.

¹³ M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, Paris, 1963, p. 324.

¹⁴ L. n° 66-1069, 31 déc. 1966, relative aux communautés urbaines: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880380>.

¹⁵ L. n° 71-588, 16 juil 1971 sur les fusions et regroupements de communes: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT0000006068419>.

¹⁶ *Id.*, art. 1.

¹⁷ *Id.*, arts. 2, 3 y 4.

(según los investigadores)¹⁸ a perder su poder sobre los municipios que dependían de ellos al reforzarlos.

El balance estadístico fue, por tanto, muy decepcionante. Según el Ministerio del Interior, entre 1971 y 1999, 283 municipios fueron absorbidos en una fusión simple, 1.039 en una fusión asociada y 220 finalmente se separaron¹⁹. Pero aún, este episodio va a lastrar de forma duradera las posibilidades de reducir el número de municipios, pues para evitar cualquier confrontación con los representantes locales, el Estado convertirá la intermunicipalidad en una solución alternativa a la fusión.

Así, en la carta de misión que el presidente Giscard d'Estaing redactó a la atención de Oliver Guichard, encargado de presidir una comisión de reflexión sobre la reforma de la Administración local, se cuidó de precisar que la reforma debía inscribirse «en la prolongación» de la gran ley municipal de 1884²⁰. El informe «Vivir juntos» se ajustará a ello a costa de algunas paradojas. El diagnóstico era severo: «Miles de municipios no pueden ser más que unidades de problemas, y ya no lugares donde estos pueden resolverse [...]. Cabe recordar que, de 36.394 municipios, 32.405 tienen menos de 2.000 habitantes y 28.868 menos de 2.000, 22.498 menos de 500». Sin embargo, concluye que «todos los municipios son irremplazables y deben vivir como comunidades de personas, gobernadas democráticamente [...]. Por tanto, todos ellos se mantendrán. Esto es especialmente en el caso de aquellas que parecen menos adaptadas a las necesidades modernas de la administración: miles de municipios rurales con unos pocos cientos o, incluso, unas pocas decenas de habitantes que se ven gravemente afectados por los cambios en el mundo rural. Se puede decir sin paradoja que, cuanto mayores son sus dificultades para desempeñar las funciones administrativas, más evidente es su necesidad»²¹. Fundó entonces la intermunicipalidad basada en la intensidad de la cooperación entre pequeñas unidades democráticas: «La democracia local se basa en [...] la importancia social y administrativa del alcalde. Esto supone que las comunidades se constituyan en un territorio lo suficientemente compacto como para que los habitantes perciban el interés común, para que los alcaldes se sientan como en casa, para que desarrollen en él el sentimiento de su responsabilidad comunitaria sin perder el sentimiento de su responsabilidad municipal [...]. En resumen, las dimensiones de estas unidades deben definirse por un sentimiento real de solidaridad [...]. Preferimos la intensidad a la extensión»²².

Sin embargo, su propuesta de distinguir entre comunidades de municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes y las comunidades urbanas no tranquilizó a los alcaldes

¹⁸ DE KERVASDOUE, FABIUS, MAZODIER, DOUBLET, 1976, citados por T. TELLIER, «La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale: la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 162, 2017, pp. 253-266.

¹⁹ Rép. Minist.: JO Sénat, 29 avr. 2010.

²⁰ Vivre ensemble, *Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, 1976, p. 3.

²¹ *Id.*, p. 47.

²² *Id.*, p. 28.

aún conmocionados por el recuerdo de la Ley Marcellin. El jefe del Estado entabló entonces un diálogo con los alcaldes, a partir de un cuestionario cuyas respuestas se recopilaban en un informe²³ que sirvió de base para el proyecto de Ley Bonnet de 1978²⁴. Con el deseo de preservar los pueblos de Francia reforzándolos, el ministro explicó al Senado que la ley «no impondrá ninguna agrupación municipal, sino que [...] facilitará el acceso a la libre cooperación. El Gobierno no tiene intención [...] de suprimir por vía administrativa ni un solo municipio, por pequeño que sea, y mucho menos de establecer un mapa forzado de los municipios de Francia trazado de forma arbitraria»²⁵.

Este proyecto de ley no se aprobaría hasta la elección del presidente Mitterrand en 1981, por temor al fin de la tutela del Estado sobre las entidades territoriales. Sin embargo, este último quería descentralizar Francia. Por ello, para evitar la oposición de los alcaldes y, a pesar de la complejidad de las competencias transferidas a los municipios, decidió no reformar la Administración local. El artículo primero de la Ley de 2 de marzo de 1982 se limitó a precisar que las modalidades de su cooperación serían objeto de una ley posterior. De este modo, esperó a que las dificultades para ejercer las competencias por parte de los municipios más pequeños llevaran a los representantes locales a desear ellos mismos la reforma para, diez años después, sentar las bases de una intermunicipalidad moderna, cuyo potencial integrador, a largo plazo, se ha profundizado con el tiempo (I). Sin embargo, mientras que los avances de la intermunicipalidad acabaron favoreciendo la fusión de los municipios agrupados, el Estado privilegió la intermunicipalidad por sí misma y para sí misma, hasta el punto de obstaculizar la dinámica de fusiones, oportunamente relanzada en 2010 (II).

2. LA PRESERVACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: UNA ESTRATEGIA INTERMUNICIPAL CON POTENCIAL INTEGRADOR (1982-2010)

Al confiar importantes competencias a los municipios, la ley convenció a los representantes locales de la necesidad de la cooperación intermunicipal y facilitó la adopción de dos leyes que la transformaron radicalmente (A). El éxito fue rápido pero desigual, según un informe del Tribunal de Cuentas que servirá de base para una revolución intermunicipal (B).

²³ Informe AUBERT, Réponse des Mairies, no publicado: <https://francearchives.gouv.fr/findingaid/af057848d55cb49963513d8a25bbb2de1f9c7612.csv>.

²⁴ P.J.L., relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, n° 187, 1978-1979, Depositado en Senado, 20 déc. 1978.

²⁵ C. BONNET, *JO, Débats parlementaire*, Sénat, Séance du 20 juin 1978, p. 1500.

2.1. La cooperación voluntaria de los municipios ante los retos de la descentralización: una solidaridad integradora

La Ley de 7 de enero de 1983²⁶ confió a los municipios la elaboración de los documentos de urbanismo y la concesión de autorizaciones de uso del suelo, la creación y gestión de puertos deportivos, la construcción y el mantenimiento de locales de enseñanza primaria y la ayuda económica a las empresas, además de las competencias que ya ejercían (servicios públicos de proximidad, policía administrativa del alcalde...). Era evidente que los municipios más pequeños serían incapaces de gestionar competencias tan complejas y costosas, en concreto en materia de urbanismo y vivienda. Los debates parlamentarios sobre la Ley de 1988, relativa a la mejora de la descentralización, lo confirmaron y señalaron que la deuda de los municipios se había triplicado desde 1984. Ante ello, se criticó su insuficiente ambición intermunicipal: «¿Por qué cuando se les ofrecía la oportunidad de contribuir al indispensable desarrollo de la cooperación intermunicipal [...], esta [...] timidez [...] que alberga un curioso equilibrio entre elementos favorables a la cooperación y mayores facilidades para la desintegración o el desmantelamiento de las agrupaciones actuales?»²⁷. El diputado incluso se desesperaba porque la ley preveía la «retirada de una estructura intermunicipal, [...] por voluntad individual fundamentada en motivos de interés municipal, siempre que el comisario de la República validara esta solicitud»²⁸, subrayando que «no puede haber contradicción entre el respeto de las exigencias de la democracia [...] en el marco municipal [...] y el respeto de las legítimas ambiciones de desarrollo, ordenación del territorio y acceso a los servicios comunes, que suponen la cooperación intermunicipal»²⁹. Otro se declaró favorable a la intermunicipalidad con fiscalidad propia que recauda impuestos, aunque expresó su preocupación porque «en las zonas rurales se comprometa el progreso que se ha logrado [...] hay que ir más allá en la cooperación. Se necesita una unión más sólida, capaz de superar las dificultades»³⁰.

Esta evolución de las mentalidades abrió así el camino a la Ley de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, que instauró una verdadera intermunicipalidad³¹. El ponente de la Asamblea Nacional recordó que «el ejercicio de las responsabilidades colectivas ha resultado más difícil de lo previsto, [...] tanto en el medio urbano como en el rural»³² y descarta la solución de las fusiones de municipios, al considerar que «la cooperación intermunicipal solo debe proceder y resultar de iniciativas locales, de la acción de los municipios que desean cooperar libremente entre sí. Se

²⁶ L. 83-8, 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat: *JORF*, 9 janv.

²⁷ M. DELEBARRE, *JO, débats Ass. Nat.*, 3^{ème} séance du 14 décembre 1987, p. 7374.

²⁸ *Id.*, p. 7376.

²⁹ *Id.*, p. 7375.

³⁰ A. BONREPEAUX, *JO, débats Ass. Nat.*, 3^{ème} séance du 14 décembre 1987, p. 7381.

³¹ L. n° 92-125, 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la République: *JORF*, 8 févr.

³² C. PIERRET, *JO, débats, Ass. nat.*, 1^{ère} séance du 25 mars 1991, p. 310.

trata [...] de crear las condiciones políticas, en el sentido más elevado del término, para una verdadera renovación de la cooperación. Que vaya mucho más allá de un simple relanzamiento cuantitativo. Es necesario agrupar a las entidades en torno al tema del proyecto y no principalmente en torno a la institución que se va a crear»³³. La idea era, por tanto, confiar a las nuevas agrupaciones territoriales competencias «estructurantes» para crear una solidaridad de vida, a partir de un umbral operativo en cuanto a tamaño y capacidad.

Es cierto que algunos denunciaron que se trataba de una forma de preparar la supresión de los municipios y, otros, que se violaba el principio constitucional de libre administración al imponer la obligación de cooperar. Sin embargo, para tranquilizarlos, el art. 66 de la ley establecía que «el progreso de la cooperación intermunicipal se basa en la libre voluntad de los municipios de elaborar proyectos comunes de desarrollo dentro de perímetros de solidaridad». El Gobierno también abandonó el carácter vinculante del plan departamental de cooperación intermunicipal, elaborado por la comisión departamental (compuesta exclusivamente por representantes electos), que debía proponer la creación o racionalización de agrupaciones de municipios en función del inventario de cooperaciones existentes. Solo se mantuvo la obligación de deliberar al respecto. Por último, la creación de nuevas comunidades de municipios o urbanas se llevaba a cabo por mayoría de dos tercios de los municipios que representaban la mitad de la población total del municipio o por mayoría de los municipios que representaban dos tercios de la población, al igual que en el caso de las comunidades urbanas o los distritos. En cuanto a la composición del consejo comunitario, era el resultado de la elección de los representantes de los municipios por los consejos municipales, cuyo número dependía de la población de cada uno de ellos.

Por lo demás, la ley creó una verdadera intermunicipalidad de «proyecto». Así, inspirándose en el informe Guichard, añadió, a las fórmulas existentes, las comunidades de municipios sin límite de habitantes, y las comunidades urbanas con al menos 20.000 habitantes. Les dotó de competencias susceptibles de crear una formato de comunidad de destino, como lo atestigua su objeto: «La Comunidad de municipios tiene por objeto asociar a los municipios en un espacio de solidaridad, con vistas a la elaboración de un proyecto común de desarrollo y ordenación del territorio en el medio rural». Por su parte, la definición relativa a las comunidades urbanas mencionaba la solidaridad urbana y el desarrollo en el medio urbano. Así, las comunidades de municipios debían ejercer de pleno derecho, en aras del exclusivo interés comunitario (las demás seguían siendo competencia exclusiva de los municipios), dos competencias obligatorias y estratégicas: la ordenación del territorio y las acciones de desarrollo económico. También debían optar por una tercera competencia que debía elegirse entre un bloque de cuatro opciones, enumeradas por la ley: la protección del medio ambiente, la política de vivienda, la red de carreteras o la construcción y gestión de equipamientos públicos de interés co-

³³ *Id.*, p. 322.

mún (culturales, deportivos o educativos). Las comunidades urbanas ejercían las mismas competencias obligatorias y opcionales, pero de forma más detallada y, por tanto, más profunda. Por último, la ley creó una solidaridad financiera entre los municipios, ya que el impuesto profesional (principal recurso fiscal) podía comunitarizarse progresivamente en las comunidades de municipios, con el fin de evitar la competencia entre ellos y luchar contra las desigualdades. En el caso de las comunidades urbanas se comunitarizaba de pleno derecho.

El éxito de las comunidades de municipios fue inmediato y sin precedentes en la historia municipal: la ley entró en vigor el 6 de febrero de 1992 y, a 31 de diciembre de 1994, se habían creado 756 comunidades de municipios, que agrupaban entre 3 y 120 municipios, con una media de 10³⁴. Por el contrario, solo se crearon cuatro comunidades urbanas, ya que los municipios urbanizados prefirieron integrarse en comunidades de municipios, menos exigentes.

El legislador tomó nota de este éxito al adoptar la Ley de 12 de julio de 1999, relativa al refuerzo y la simplificación de la cooperación intermunicipal³⁵, que, si bien suprimió las comunidades urbanas, definió la intermunicipalidad que perdura en 2026, aunque las normas hayan cambiado. Esta reforma preservó el municipio, tal y como defendió el ministro del Interior, quien neutralizó las críticas sobre el *nombre excesivo* de municipios en comparación con el resto de la Unión Europea: «La intermunicipalidad es el único futuro de nuestros municipios rurales. Por mi parte, estoy muy comprometido con el futuro de estos últimos, porque sé que una de las fortalezas de Francia con respecto a nuestros vecinos europeos es precisamente la extensión y la profundidad de su espacio»³⁶. Además, la promoción de la intermunicipalidad era demasiado reciente para hacerla vinculante o para elegir a los delegados intermunicipales por sufragio universal: «Incluso en las comunidades urbanas, a pesar de su antigüedad e integración, no me parece que haya llegado aún el momento. De hecho, no debemos prever formas demasiado rígidas en las que los municipios se negarían a encajar. Sería como poner el carro delante de los bueyes y erigir los establecimientos públicos de cooperación, que aún están en gestación, en entidades territoriales de pleno derecho, antes incluso de que haya nacido una verdadera comunidad de intereses»³⁷.

Por tanto, la ley propuso tres formas de cooperación para devolver su verdadera vocación a las comunidades de municipios (desviadas por las zonas urbanas) y relanzar la intermunicipalidad urbana. Las primeras se mantuvieron y mejoraron. Se crearon las comunidades de aglomeración, que agrupaban a 50.000 habitantes de una sola pieza y sin enclaves alrededor de al menos un municipio de 15.000 habitantes en la fecha de su

³⁴ J. VILLENEUVE, «Bilan de la loi du 6 février 1992: L'intercommunalité, bilan et perspective». *Annuaire de Collectivités Locales*, 1997 pp. 14-18.

³⁵ L. n° 99-586, 12 juil. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale: *JORF*, n° 160, 13 juil.

³⁶ J. P. CHEVENEMENT, *JO Débats*, Ass. Nat., 1^{ère} séance du 4 févr. 1999, p. 952.

³⁷ *Id.*, p. 957.

creación. Además, se propusieron las comunidades urbanas para conjuntos más grandes. A partir de entonces, estas debían agrupar a 500.000 habitantes, aunque las anteriores podían conservar su población inferior.

El principio de libre adhesión se basaba en la mayoría cualificada de los municipios para crearlos. La ley también confería al prefecto la posibilidad de integrar municipios, sin su consentimiento, en el perímetro de las comunidades de aglomeración, siempre y cuando su inclusión garantizase la coherencia espacial y económica, así como la solidaridad financiera y social necesarias para su desarrollo. Se requería el acuerdo del consejo de la comunidad de aglomeración, así como de al menos dos tercios de los consejos municipales de todos los municipios incluidos en el futuro perímetro y que representaran más de la mitad de la población total de los mismos, o de al menos la mitad de los consejos municipales de dichos municipios que representaran dos tercios de la población. Esta mayoría debía incluir al consejo municipal del municipio cuya población fuera superior a la mitad de la población total afectada o, en su defecto, al del municipio con mayor población. En el caso de las comunidades urbanas, solo los municipios miembros de una comunidad de municipios cuya elegibilidad para determinadas dotaciones fuera ventajosa podían rechazar esta inclusión. En cuanto a las comunidades de municipios, si podían abandonar voluntariamente la Entidad Pública de Cooperación Intermunicipal (EPCI) con el acuerdo del prefecto, tras el dictamen de la Comisión Departamental de Cooperación Intermunicipal (CDCI), y solo cuando fuese para adherirse a otra EPCI con fiscalidad propia cuyo consejo comunitario hubiera aceptado la solicitud de adhesión.

En lo que respecta a las competencias, la ley ha mantenido la distinción entre competencias obligatorias y opcionales, debiendo estas últimas ser decididas por al menos dos tercios de los consejos municipales de los municipios que representan a dos tercios de la población. Esta mayoría debe incluir al consejo municipal del municipio cuya población sea superior a la mitad de la población total. En la mayoría de los casos, las comunidades solo ejercen la competencia dentro de los límites de su interés comunitario, que debe ser definido por el Consejo de la Comunidad por mayoría de dos tercios. Esta definición es importante porque es la que permite la transferencia de la competencia a la comunidad, mientras que las misiones que son de simple interés municipal siguen siendo ejercidas por los municipios miembros. Sin embargo, cuanto más avanza la urbanización, menos competencias de la comunidad están limitadas por el interés comunitario. Por último, la ley ha autorizado a los municipios a transferir competencias adicionales denominadas «facultativas», cuando el Consejo de la EPCI y los consejos municipales lo aceptan.

Las comunidades de aglomeración se crearon para contrarrestar el fracaso de las comunidades de ciudades. Ejercen un mínimo de siete grupos de competencias: cuatro competencias obligatorias (desarrollo económico, ordenación del espacio comunitario, equilibrio social de la vivienda en el territorio comunitario y política de la ciudad, incluyendo el dispositivo contractual urbano o la prevención de la delincuencia), y tres com-

petencias a elegir entre un grupo de opciones (creación, ordenación y mantenimiento de la red viaria y los aparcamientos; saneamiento; agua; protección y mejora del medio ambiente y del entorno, es decir, contaminación atmosférica, contaminación acústica, residuos domésticos y similares; construcción, ordenación, mantenimiento y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario). Por convenio con el departamento, también puede ejercer las competencias de asistencia social que este le confíe.

Las comunidades urbanas, por su parte, disponen de seis grupos de competencias obligatorias extremadamente detalladas por la ley (sin entrar en detalles: desarrollo y ordenación económicos, social y cultural del espacio comunitario; ordenación del espacio comunitario; equilibrio social y de la vivienda; política de la ciudad; gestión de servicios de interés general; protección y valorización del medio ambiente) y celebran los mismos convenios con los departamentos.

Para incentivar a los municipios a agruparse, la ley previó una Dotación Global de Funcionamiento (DGF)³⁸ atractiva (las comunidades de ciudades habían sido menos favorecidas en 1992) y un dispositivo fiscal basado en un coeficiente de integración fiscal que depende del nivel de integración intermunicipal, recompensando así a las comunidades más avanzadas. Por último, ha creado una solidaridad fiscal, mutualizando el impuesto profesional único (TPU), de formas que, recaudado íntegramente a nivel intermunicipal, podía devolverse a los municipios, en su parte no utilizada, en función de lo que percibían antes de la fiscalidad única.

2.2. Entre los efectos secundarios y el éxito: una apuesta a punto de completarse

La intermunicipalidad había entrado por fin en el panorama local y ya no se sospechaba que constituyera un peligro para el mantenimiento de los municipios.

El balance de la intermunicipalización del territorio en el periodo analizado es sorprendente. Hemos visto que la Ley de 1992 condujo a la creación inmediata y en gran número de comunidades de municipios. Del mismo modo, las nuevas formas de intermunicipalidad se multiplicaron tras la Ley de 1999, especialmente entre esa fecha y el año 2002, correspondiente al plazo legislativo para transformar los antiguos distritos en comunidades de municipios o de aglomeraciones. Es cierto que el aumento continuó más allá de esa fecha, pero en mucha menor medida. Así, en el año 2000 se crearon cincuenta comunidades de aglomeraciones. El Tribunal de Cuentas contabilizó 162 a 1 de enero de 2005, año de su primer informe importante sobre esta cuestión. En ese momento agrupaban a más de veinte millones de habitantes. Las comunidades de muni-

³⁸ Nota de interpretación: la *Dotation Globale de Fonctionnement* es la principal transferencia financiera que realiza el Estado a las entidades territoriales francesas.

cipios, mejoradas y con incentivos financieros, experimentaron un espectacular aumento cuantitativo tras la entrada en vigor de esta nueva ley: pasaron de 1.347 en 1999 a 2.243 en 2005, agrupando a 25.300.000 habitantes³⁹.

Al contabilizar todas las formas de comunidades con fiscalidad propia, el Tribunal de Cuentas pudo demostrar el cambio radical que se produjo en Francia en esa época: en 2005, afectaba al 84 por 100 de la población y al 88 por 100 de los municipios franceses, frente al 55 por 100 de la población y el 52 por 100 de los municipios en 1999⁴⁰. La eficacia de esta nueva cooperación parecía incluso quedar demostrada por el importe de los gastos de las comunidades con fiscalidad propia: estas se duplicaron entre 1999 y 2003 hasta alcanzar los 23.000 millones de euros⁴¹. Si bien esta cifra seguía siendo muy inferior al gasto de los municipios (80.000 millones de euros), superaba al gasto de las regiones. No obstante, hay que precisar que estas últimas seguían siendo las entidades encargadas principalmente del impulso y coordinación, por lo que no tenían competencias costosas que ejercer.

Analizando más detenidamente la evolución, el Tribunal de Cuentas, en su informe de 2005, pudo establecer una relación entre este fuerte impulso intermunicipal, los pagos incentivadores de la DGF y la reforma del impuesto profesional. No había mejor prueba de que los municipios buscaban ante todo recursos financieros para ejercer sus competencias porque, por sí solos, no disponían de los medios para garantizar algunas de ellas. La intermunicipalidad era, por tanto, una alternativa clara a la fusión de municipios demasiado frágiles o de municipios que querían ser más ambiciosos.

En 2005, 40 millones de franceses vivían en un territorio intermunicipal con fiscalidad propia⁴². Esta evolución fundamental creó condiciones favorables para la organización de una solidaridad de destino entre los habitantes. Así, por ejemplo, puso fin a la competencia estéril entre municipios cercanos por las tasas del impuesto sobre actividades económicas, con el fin de atraer a empresas que solo permanecían en su territorio el tiempo necesario para consumir las ventajas antes de marcharse en busca de ventajas fiscales en otro municipio. Por tanto, tuvo un impacto en el desarrollo económico local, reforzando la dimensión de «proyecto» intermunicipal de estas nuevas formas de cooperación. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas constató que, en algunos casos, las comunidades habían participado en el proyecto intermunicipal, en particular tratando de definir lo que era de interés comunitario para establecer ejes de intervención y prever los recursos financieros y fiscales correspondientes. Sin embargo, constató que, en este último punto, la situación era muy contrastada.

³⁹ Intervención de P. SEGUIN, *88eme Congrès des Maires de France*, 23 nov. 2002: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/05Allocintercommunalite.pdf>.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ C. COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 23 nov. 2005, p. 19: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RapportIntercommun.pdf>.

⁴² *Id.*, p. 20.

El Tribunal matiza entonces su balance cuantitativo subrayando las deficiencias cualitativas, lo que demuestra que el incentivo financiero también había creado un efecto de oportunidad.

Su primera crítica se dirigió finalmente al Estado, cuya gestión de la reforma se habría centrado en una política de cifras rápidas, en lugar de buscar alternativas cualitativas a la fusión. Así, el calendario previsto por la ley habría incitado a agruparse por agruparse, en el tiempo necesario, para crear herramientas de ordenación y planificación, o para reflexionar sobre los perímetros y los objetivos comunes. Además, el Estado había otorgado a los prefectos la facultad de tomar la iniciativa para la creación de comunidades, del mismo modo que eran competentes para oponerse a la creación de una EPCI si consideraban que su ámbito no se ajustaba a los requisitos del proyecto establecidos por la ley. Sin embargo, a pesar de que el Estado les recordó sus poderes coercitivos, la gran mayoría de ellos no los utilizaron. No se puede dar ninguna explicación segura a esta pasividad. El Tribunal de Cuentas explicaba que los prefectos probablemente consideraron que la estructuración intermunicipal llevaría en sí misma los gérmenes de proyectos comunes que acabarían imponiéndose⁴³. Sin embargo, parece que muchas comunidades parecían demasiado pequeñas o claramente oportunistas (búsqueda de recursos adicionales sin querer realmente participar en el juego) como para que pudieran pensar sinceramente que podrían, a la larga, corresponder a los objetivos del legislador. El informe insiste así en la incoherencia de muchas cuestiones: hay demasiadas EPCI con fiscalidad propia en una misma zona urbana, la pequeñez de los perímetros no aporta suficientes recursos y capacidades de mutualización y se mantienen los antiguos sindicatos intermunicipales⁴⁴. A la proliferación de municipios en 2005 (36.700) se respondía ahora con la fragmentación de las comunidades en 2.525 agrupaciones con fiscalidad propia, sin contar los sindicatos, lo que podría sumar en torno 19.000 agrupaciones⁴⁵.

Nos parece que debemos buscar las razones de la abstención de los prefectos en otras dos direcciones: o bien, quisieron conservar su poder de influencia gracias a la modestia de la agrupación para no enfrentarse a un control de legalidad de los actos intermunicipales más complejo que el que se ejerce sobre los municipios (lo cual parece poco probable); o bien, les frenó el temor a suscitar la hostilidad de los representantes locales, cuando la ley había intentado no reavivar la desconfianza estructural desde la Ley Marcellin (lo más probable).

Consciente de los defectos de un movimiento sin embargo esencial y útil, el legislador previó, desde la Ley de 13 de agosto de 2004 relativa a las nuevas responsabilidades locales⁴⁶, la posibilidad de transformar, de forma simplificada, un sindicato de

⁴³ C. COMPTES, *Synthèses du rapport particulier*, nov. 2005, p. 7: <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1418>.

⁴⁴ *Id.*, pp. 63 y s.

⁴⁵ *Id.*, p. 79.

⁴⁶ L. n° 2004-809, 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales: *JORF*, n° 190, 17 août.

municipios en una comunidad de municipios o de aglomeración. Del mismo modo, esta ley autorizó la fusión de dos EPCI sin exigir su disolución previa y facilitó, en particular, la retirada de un municipio con el fin de disponer de perímetros más coherentes. También previó medidas para establecer un régimen fiscal propio cuando la nueva EPCI se creara a partir de varias agrupaciones. Para garantizar la realidad de la intermunicipal, se impuso a las nuevas EPCI creadas un plazo de dos años para definir el interés comunitario y, a las ya existentes, se les concedió un plazo de un año bajo pena (en caso de incumplimiento) de ver transferida a la comunidad la totalidad de la competencia en cuestión, y no solo las partes relacionadas con dicho interés. La idea era claramente combatir los defectos de la reciente intermunicipalidad. Por lo demás, la ley permitió avanzar en la mutualización al permitir que una EPCI pusiera sus servicios a disposición de un municipio miembro (y viceversa), y facilitar la administración propia al autorizar, en las grandes EPCI con fiscalidad propia, la contratación de directores generales por contrato⁴⁷.

En su informe de 2005, el Tribunal de Cuentas instó al Estado a aplicar estas nuevas medidas, añadiendo que sería conveniente realizar un nuevo balance rápido y que, en caso de no aplicarse estas nuevas reformas, convendría adoptar medidas «voluntaristas», además de prever financiaciones condicionadas a las necesidades de las agrupaciones.

Si bien resultaban necesarias medidas de culminación para contrarrestar las comunidades circunstanciales, la década de los 2000 parecía anunciar la victoria de la cooperación intermunicipal como sustituto (posiblemente provisional) de la fusión de municipios. Sin embargo, esta última ya no parecía ser el resultado necesario a largo plazo del movimiento de cooperación. El «bloque municipal», compuesto por los municipios y la intermunicipalidad, se imponía como una realidad institucional totalmente arraigada en la lógica administrativa local y presentaba una cierta coherencia que justificaba su supervivencia.

3. LA OBSESIÓN INTERMUNICIPAL EN LA ERA DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS: UN OBSTÁCULO PARA LA DINÁMICA DE FUSIÓN DE MUNICIPIOS (2010-2025)

El coste de la compleja estructura institucional local se convirtió en motivo de preocupación a finales de la década de los 2000. Se planteó la supresión del departamento y la intermunicipalidad parecía poder ocupar su lugar o, al menos, racionalizar los gastos de los municipios. Esto llevó al Estado a aplicar las recomendaciones del Tribunal de Cuentas a partir de 2010, otorgando a los prefectos poderes autoritarios para completar la cobertura intermunicipal del territorio. Ante este auge, los pequeños municipios

⁴⁷ C. COMPTES, *Synthèse préc.*, p. 12.

acabaron planteándose la fusión para tener más peso dentro de su mancomunidad (A). Sin embargo, aunque este movimiento era prometedor de cara al futuro, el Estado se mantuvo encerrado en su tropismo intermunicipal: al reforzar la intermunicipalidad por sí misma, perdió una oportunidad histórica de reducir el número de municipios franceses (B).

3.1. La intermunicipalización forzada del territorio y el relanzamiento paralelo de las fusiones de municipios

La reforma intermunicipal sin duda rompió el tabú de la simplificación de la compleja estructura local, en un momento en que la escasez de fondos públicos hacía necesaria una racionalización administrativa. Aunque el presidente Sarkozy tuvo que abandonar rápidamente su proyecto de suprimir los departamentos, preparó un proyecto de ley para crear un consejero territorial común a las asambleas departamentales y regionales con el fin de coordinar mejor su acción. Aprobada el 16 de diciembre de 2010, la ley incluía un importante capítulo intermunicipal⁴⁸. Creó las metrópolis para competir con las metrópolis europeas (pocas en principio, se multiplicaron a petición local), cuyas competencias se inspiraban en las de los departamentos, regiones y Estado. Además, relanzó de forma autoritaria la intermunicipalidad y las fusiones voluntarias de municipios en «nuevos municipios», por primera vez desde el trauma creado por la Ley Marcellin. El objetivo de esta reforma era completar la cobertura intermunicipal del territorio.

De hecho, a 1 de enero de 2009, el 93,1 por 100 de los municipios (34.166 municipios) y el 89,7 por 100 de los habitantes se agrupaban en 2.601 EPCI. Así, 2.516 municipios no estaban agrupados en una EPCI con fiscalidad propia, lo que representaba 8,2 millones de habitantes (6 millones fuera de París). De los 100 departamentos, cinco no tenían ningún municipio aislado, cincuenta tenían menos del 5 por 100 de sus municipios aislados y diez departamentos tenían más del 30 por 100 de municipios no agrupados⁴⁹. Quizá el prefecto del departamento tuviera algo que ver, pero la historia local y las tradiciones de independencia parecen haber desempeñado un papel más importante. No fue la racionalidad (administrativa o financiera) la que influyó en estas decisiones, ya que el 90 por 100 de los municipios aislados (2.271) a 1 de enero de 2009 eran, contra todo pronóstico, municipios pequeños, con menos de 3.500 habitantes. Por el contrario, solo el 4,8 por 100 de los municipios no agrupados tenían más de 10.000 habitantes (es decir, el 75 por 100 de la población de los municipios aislados), de los cuales 86⁵⁰ de los 120 municipios afectados estaban situados

⁴⁸ L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010, Réforme des collectivités territoriales: *JORF*, n° 092, 17 déc.

⁴⁹ *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat n° 169 (2009-2010), p. 105.

⁵⁰ *Id.*

en Île-de-France (la intermunicipalidad tiene dificultades para implantarse en esta región debido a la presencia de personalidades políticas nacionales que no deseaban compartir el poder).

Por tanto, no eran los que más lo necesitaban los que se resistían, sino las irresistibles «*villages Gaulois*»⁵¹.

Por tanto, la ley previó una acción rápida y autoritaria para completar el mapa intermunicipal. Para ello, ha hecho obligatoria la definición de un plan departamental de cooperación intermunicipal, que debía vincular cada municipio aislado a una EPCI con fiscalidad propia, racionalizar los perímetros de las EPCI existentes (de conformidad con la solicitud del Tribunal de Cuentas) y simplificar el panorama intermunicipal identificando aquellas comunidades innecesarias que lo sobrecargaban. Este esquema debía servir de base para la creación o modificación de nuevas EPCI y, en su caso, conducir a la supresión de algunos de ellos⁵². Además, se había establecido una condición demográfica: cada departamento debía estar cubierto por EPCI con fiscalidad propia que agruparan al menos a 5.000 habitantes, salvo en el caso de los municipios situados en zonas montañosas o en zonas geográficas específicas en las que este criterio no tenía sentido (zonas insulares, presencia de una frontera física importante o densidad demográfica muy baja).

El plan, elaborado por el prefecto, se sometía a los municipios, EPCI y sindicatos afectados. A continuación, el proyecto y los dictámenes se transmitían a la CDCI, que podía oponerse al mismo modificándolo por mayoría de dos tercios de sus miembros. Sin embargo, el prefecto era el hombre fuerte, pues pudo imponer el esquema departamental de cooperación intermunicipal entre 2011 y 2013⁵³.

En 2012, se le autorizó a crear comunidades, modificar su perímetro o fusionar las existentes de conformidad con el plan o, en ausencia de este, a la luz de los objetivos definidos por la ley. Si la evolución de la situación desde la adopción del esquema lo justificaba, el prefecto podía alejarse del plan para imponer su punto de vista, aunque con la aceptación por mayoría de dos tercios de la CDCI. La creación, la modificación del perímetro o la fusión de comunidades se pronunciaban mediante decreto del prefecto, tras el acuerdo de la mitad de los consejos municipales de los municipios incluidos en el proyecto, que representaban a la mitad de la población. El prefecto también podía proponer la disolución de los sindicatos de municipios (tanto SIVU, como SIVOM) basándose en el esquema departamental o apartándose de él, siempre que se contara con la mayoría cualificada anterior. Sin embargo, en 2013, si no se alcanzaba dicha mayoría, el prefecto disponía de poderes sin precedentes: podía crear, modificar el perímetro o fu-

⁵¹ Nota de interpretación: la expresión «*villages Gaulois*» (pueblos galos) posee un significado metafórico. Se emplea para describir a un grupo de personas que se resisten obstinadamente a los cambios, a una influencia externa, o que mantienen su independencia frente a la mayoría.

⁵² *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat n° 169 (2009-2010), p. 105.

⁵³ *V Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Sénat, n° 174, 2014-2015, p. 135 et suiv.

sionar EPCI, y disolver sindicatos de municipios (SIVU y SIVOM) de conformidad con el plan departamental. La CDCI disponía de un simple poder de enmienda por mayoría cualificada. Por último, en el apogeo de sus poderes, a partir del 1 de enero de 2014, el prefecto pudo integrar por la fuerza los municipios aislados o aquellos que provocaban una discontinuidad territorial. Este movimiento, de una brutalidad sin precedentes, supuso una ruptura en las relaciones entre el Estado y los municipios, y provocó la ira de los representantes locales.

Paralelamente a este movimiento, el ejecutivo y su mayoría se atrevieron a retomar la cuestión del número de municipios. Así pues, se decidió proponer una nueva modalidad de fusión de municipios en «nuevos municipios». Así, se podía (y se puede) crear un nuevo municipio en lugar de municipios contiguos, a petición de todos los ayuntamientos o por iniciativa del prefecto (que no se arriesgará a hacerlo). A falta de deliberaciones concordantes de los municipios, y cuando la solicitud fuera (sea) sin embargo presentada por una mayoría de dos tercios que represente más de dos tercios de la población de los mismos, se consultaba (se consulta) a los electores inscritos en las listas electorales sobre la conveniencia de crear este nuevo municipio. La fusión en un nuevo municipio solo es posible si la participación en la votación es superior a la mitad de los inscritos y obtiene la mayoría absoluta de los votos en cada municipio interesado⁵⁴.

Más interesante aún, el nuevo municipio se concibió como un futuro posible para aquellos municipios que habían compartido un destino común dentro de una EPCI con fiscalidad propia. De hecho, al menos dos tercios de los consejos de los municipios miembros de dicha institución, que representaban más de dos tercios de la población total de las mismas, podían (pueden) iniciar el procedimiento de creación. El órgano deliberativo de la EPCI también puede iniciar el procedimiento mediante deliberación. Así, el largo proceso de intermunicipalización del territorio parecía llegar por fin a su conclusión lógica: la fusión de los municipios agrupados en las EPCI. El anteproyecto de ley proponía así una fórmula interesante al convertir este nuevo municipio, surgido de una EPCI, en un municipio con un estatuto especial que sustituía a los municipios y a la EPCI. Sin embargo, esta cita histórica se perdió. En su última versión, la EPCI que se transformaba en un nuevo municipio debía finalmente estar vinculada a una nueva EPCI. Parece que el Estado consideró que se habían realizado demasiados esfuerzos para crear una verdadera intermunicipalidad en Francia como para aceptar desmantelarla. Además, Francia se muestra extremadamente nerviosa cuando se trata de «estatutos especiales», es decir, diferentes, en el territorio. Sin embargo, los nuevos municipios, sin tener un estatuto especial, eran (y son) en sí mismos excepciones al Derecho común.

De hecho, el consejo municipal de nuevo municipio está compuesto provisionalmente por los alcaldes y tenientes de alcalde de cada municipio y, eventualmente, por

⁵⁴ L. n° 2010-1563, préc. art. 21.

los concejales, según una representación proporcional a su población (al menos un escaño por municipio y ninguno puede tener más que antes). En la primera renovación general de los consejos municipales, la elección se realiza de forma clásica, sin divisiones electorales correspondientes a los antiguos municipios, aunque la composición, como se verá, sea excepcional. Más significativo es la diferencia que resulta del posible mantenimiento de los antiguos municipios en forma de «municipios delegados», desprovistos del estatuto de municipio. Estos, que retoman el nombre y los límites territoriales de los antiguos municipios, se crean salvo decisión contraria del consejo municipal del nuevo municipio, y pueden suprimirse cuando este lo desee. Cuentan con un alcalde delegado designado por el consejo municipal del nuevo municipio y con una alcaldía anexa encargada de levantar las actas del registro civil relativas a los habitantes del municipio delegado. El alcalde delegado desempeña, en efecto, las funciones de funcionario del registro civil y de funcionario de la policía judicial. Puede encargarse de la ejecución de las leyes y reglamentos de policía y recibir ciertas delegaciones del alcalde. En aquella época, sin embargo, las funciones de alcalde del nuevo municipio y de alcalde delegado eran incompatibles. Los municipios nuevos también pueden disponer, por decisión del consejo municipal del nuevo municipio (mayoría de dos tercios), de un consejo del municipio delegado, compuesto por un alcalde delegado, tenientes de alcalde y, en su caso, concejales, cuyo número fija el consejo municipal, y que son designados por este de entre sus miembros.

Esta complicada estructura, inspirada en los distritos de París, Lyon y Marsella, podría parecer criticable en la medida en que conduce a mantener, bajo otra forma, los antiguos municipios. Sin embargo, la competencia del consejo delegado es puramente consultiva, mientras que las ventajas de la estructura son significativas: respetar el apego afectivo de los habitantes (defunciones, matrimonios y nacimientos, aunque estén jurídicamente vinculados al nuevo municipio) y favorecer la aceptación de estas fusiones por parte de los habitantes. Además, garantizar un nuevo mandato a los antiguos representantes electos, aunque sea a precio reducido, también facilita la adopción de los proyectos de fusión por parte de los consejos.

Por último, los nuevos municipios contaban con un incentivo financiero: la DGF era más ventajosa.

Como era de esperar, muy pocos municipios se sumaron a la iniciativa. Entre el 1 de enero de 2013 y 2015, tan solo se crearon 25 nuevos municipios, lo que provocó la desaparición de 70 municipios⁵⁵.

Sin embargo, la brutalidad de la agrupación intermunicipal forzosa, la certeza de que a los municipios les interesa evolucionar para ejercer mejor sus competencias y la certeza de que el Estado acabará imponiendo una intermunicipalidad aún más exigente o una fusión de municipios, han llevado a la Asociación de Alcaldes de

⁵⁵ *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse: raisons et conditions d'une réussite*, Rapport du Sénat, n° 563 52015-2016), 28 avr. 2016, p. 9.

Francia a abordar el tema para hacer más atractivo el marco jurídico de los nuevos municipios. Lamentablemente, el Estado acabará cometiendo un error al dar prioridad a la intermunicipalidad sobre la fusión de municipios, que, no obstante, seguía apoyando.

3.2. La rectificación de la intermunicipalidad frente a la fusión de municipios: una aberración francesa

A partir de 2013, se realizó la reducción de la DGF de los municipios y el refuerzo de la intermunicipalidad hasta el punto de acercarla al estatuto de entidad. La ley⁵⁶ decidió así, en los municipios de al menos mil habitantes, poner fin a la designación de los representantes de los municipios en el consejo comunitario por parte del consejo municipal para que fueran elegidos directamente por los habitantes, al mismo tiempo que la elección de los concejales municipales. La votación está orientada en el sentido de que solo los candidatos a las elecciones municipales pueden presentarse a las elecciones al consejo comunitario y, solo aquellos que han sido elegidos a nivel municipal vean validada su elección al consejo comunitario. Esta reforma tenía por objetivo democratizar las EPCI que ejercían competencias municipales sin que los electores se pronunciaran al respecto y sin que identificaran el papel y la importancia que había adquirido la cooperación intermunicipal. Sin embargo, suscitó interrogantes sobre las cuestiones que podían distinguir a una entidad territorial de un simple ente público. El nivel municipal parecía así verse amenazado y, de hecho, la asociación *Intercommunalité de France* acabó planteándose, posteriormente, solicitar la transformación de su estatuto para convertirse en una colectividad territorial de cooperación intermunicipal.

Los municipios tenían entonces interés en retomar la ofensiva para evitar esta competencia institucional. La Asociación de Alcaldes de Francia contribuyó, así, a elaborar una propuesta de ley, que se convirtió en la Ley 2015-292, de 16 de marzo, relativa a la mejora del régimen del nuevo municipio, para unos municipios fuertes y vivos. Esta ley resolvió el principal obstáculo político a la fusión, pues permitió el mantenimiento del mandato de todos los miembros de los consejos municipales de los antiguos municipios hasta las siguientes elecciones (el cálculo de las indemnizaciones evitaba que el nuevo consejo municipal tuviera que soportar una carga financiera adicional). De este modo, quienes votaban a favor de la fusión ya no votaban a favor de la pérdida de su mandato. También previó medidas que permitiesen tener en cuenta las diferencias entre los municipios dentro de los nuevos municipios, al considerar, por ejemplo, sus especificidades arquitectónicas y urbanísticas en los planes de ordenación y desarrollo sostenible del nuevo municipio. Además, la ley ha dejado más tiempo para decidir la

⁵⁶ L. 2013-403, 17 mai 2013, élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral: JO 18 mai.

incorporación del nuevo municipio a una nueva EPCI con fiscalidad propia; así como ha facilitado la integración de nuevos municipios en los nuevos constituidos. Sobre todo, previó el mantenimiento, durante tres años, del nivel de las dotaciones fijas del Estado para los nuevos municipios, por un importe al menos igual a la suma de las dotaciones percibidas por cada uno de los antiguos municipios el año anterior a la fusión. La misma medida se aplicaba a dotaciones de compensación, en concreto la dotación de solidaridad rural.

Estas disposiciones financieras favorecieron numerosas fusiones, pero no fueron el único motor. Tras la elección por sufragio universal de algunos representantes de la intermunicipalidad, la preparación de la ley sobre la nueva organización territorial de la República⁵⁷ mostraba todos los indicios de un nuevo auge de la intermunicipalidad. El Estado reforzaba ahora la intermunicipalidad por sí misma, y no solo con el objetivo de mejorar la gestión municipal de proximidad. La capacidad de los municipios para tener más peso en la mancomunidad, al disponer de más escaños en ella, se convirtió progresivamente en un motor de las fusiones de municipios. En este sentido, la construcción de una mancomunidad alternativa a la fusión, pero que preparaba una posible fusión de los municipios a largo plazo, demostró su conveniencia.

Así, a 1 de enero de 2016, 1.090 municipios se fusionaron para formar 317 nuevos municipios, que representan 1.108.761 habitantes. De este modo, se suprimieron 1.243 municipios, lo que puede calificarse de éxito histórico. El 55 por 100 de los nuevos municipios reunían dos municipios, pero la media era de 3,4 municipios. Curiosamente, el 84 por 100 de los municipios fusionados tenían una población inferior a 1.500 habitantes. Sin embargo, algunos territorios también se vieron afectados.

Se podría haber pensado que la ley relativa a la nueva organización territorial de la República tendría en cuenta, en sus disposiciones relativas a la intermunicipalidad, esta nueva dinámica, ya que esta entró en vigor a finales de 2014 y principios de 2015. Quizá lo hizo, pero con demasiado optimismo. Al constatar que los municipios se fusionaban para tener más poder en el consejo comunitario, ya que por separado no tenían ningún peso frente a la ciudad central, la ley fue demasiado lejos en la transferencia de competencias y el gigantismo.

Así, la Ley de 13 de agosto de 2015 transfirió competencias importantes a las EPCI con fiscalidad propia. Así, por ejemplo, se puede mencionar la intermunicipalización de los planes locales de urbanismo, aunque el legislador finalmente permitió que una minoría de bloqueo se opusiera a ello (lo que no siempre es fácil de conseguir); así como, la transferencia obligatoria del agua y el saneamiento (votada, pero muy controvertida). Esta cuestión, por otra parte, ha suscitado un largo pulso con los municipios, que lograron la supresión del carácter obligatorio de la transferencia mediante la Ley de 11

⁵⁷ L. n° 2015-991, 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République: JO n° 182, 8 août.

de abril de 2025⁵⁸. En cualquier caso, se han sucedido los informes que denuncian la transformación de los municipios en meras cáscaras vacías⁵⁹.

Ahora bien, ¿era necesario debilitar tanto a los municipios en el momento en que aceptaban fusionarse? Entre la elección por sufragio universal directo de algunos representantes de los municipios en el consejo comunitario y esta importante transferencia de competencias, la intermunicipalidad parecía convertirse en la prioridad absoluta del Estado. Si bien esta se había creado para fomentar la cooperación entre los municipios y reforzar su gestión, parecía convertirse en un nivel de administración local en sí mismo y para sí mismo, sin tener en cuenta a los municipios. Se podría haber concebido una nueva intermunicipalidad que aprovechara el instinto de supervivencia de los municipios mediante su fusión. En cambio, la intermunicipalidad parecía anunciar el final de su existencia. Peor aún, las ahogó en el gigantismo: la Ley NOTRE elevó el umbral mínimo de población para constituir una EPCI con fiscalidad propia a 15.000 habitantes, aunque existen numerosas excepciones a favor de los municipios de montaña o de baja densidad. En un país en el que el 71 por 100 de los municipios tienen menos de 1.000 habitantes, el reflejo de fusionarse para ser más fuertes dentro de la intermunicipalidad perdía toda su relevancia: ¿cuántos municipios habría que fusionar para tener suficiente peso en un conjunto de 15.000 habitantes como mínimo? Demasiados para que la población lo aceptara, demasiados para que se pudiera satisfacer razonablemente el deseo de proximidad o para que tantos ayuntamientos llegaran a un acuerdo.

La intermunicipalidad se materializó el día en que la medida que permitía a los municipios miembros de una EPCI fusionarse en un nuevo municipio con estatuto especial, exento de la obligación de adherirse a una nueva EPCI, desapareció del anteproyecto de ley. Es cierto que la senadora Françoise Gatel luchó por obtener la exención de la vinculación a la EPCI y ganó. Frente al Estado, que se preocupaba más por profundizar en la intermunicipalidad que por la fusión del excesivo número de municipios franceses, consiguió que se aprobara su propuesta de ley que permitía la creación de un nuevo municipio con un estatuto híbrido: el municipio-comunidad⁶⁰. Estos, nacidos de los municipios que componen una EPCI que deciden fusionarse en nuevos municipios, permiten a la mayoría cualificada de los consejos municipales decidir no adherirse a una EPCI. El municipio-comunidad dispone entonces de las mismas prerrogativas que una EPCI y de las mismas obligaciones. El consejo comunitario es, al mismo tiempo, consejo municipal y comunitario, y el alcalde del nuevo municipio dirigen tanto un municipio como una EPCI. Este ovni jurídico permite así respetar la obsesión intermunicipal del Estado

⁵⁸ L. 2025-327 visant à assouplir la gestion des compétences «eau» et «assainissement».

⁵⁹ Les communes nouvelles, histoires d'une révolution silencieuse, raisons et conditions d'une réussite, Sénat, n° 563 (2015-2016), 28 avril 2016, p.57; *Bilan de l'intercommunalité*, MI Sénat, n° 900 (2024-2025), sept. 2025, p. 94.

⁶⁰ L. 209-809, 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires: *JO* n° 0178? 2 août 2019.

sin perjudicar la cobertura intermunicipal del territorio: el municipio es también una EPCI. Sin embargo, esta Ley de 2019 no ha dado lugar, hasta la fecha, a la creación de ningún municipio-comunidad, aunque dos o tres lo están considerando. Además de la falta de atractivo de un estatuto tan curioso, el problema sigue siendo el mismo: ¿qué EPCI de 15.000 habitantes puede convertirse en un municipio sin convertirse a su vez en un municipio gigantesco, desde el punto de vista geográfico, a falta de serlo desde el punto de vista demográfico? ¿Cómo encontrar tantos municipios dispuestos a pasar de ser verdaderos «pueblos» a «ciudades» de 15.000 habitantes? ¿Cómo poner de acuerdo a tantos municipios?

Así, la ola de nuevos municipios se ha reducido considerablemente. Se trata de un auténtico éxito, ya que Francia ha pasado de tener casi 37.000 municipios a menos de 35.000 habitantes, lo que supone una barrera simbólica. A 1 de enero de 2023, el país contaba con 795 nuevos municipios en la metrópoli, que agrupaban a 2.553 municipios y dos millones y medio de habitantes⁶¹. A 1 de enero de 2025, eran 845 y agrupaban a 2.680 municipios y cerca de 2.876.000 habitantes⁶². Así pues, se observa hasta qué punto se ha debilitado la dinámica.

Sin embargo, la Ley Gatel había hecho que la fusión de municipios resultara mucho más atractiva. Para evitar una reducción traumática del número de concejales en el nuevo consejo municipal, preveía un «mandato puente», durante el cual el número de escaños no podía ser inferior a un tercio de la suma de los concejales elegidos en la anterior renovación general de concejales. El número total no puede superar los 69, pero en los municipios cuyo consejo cuenta con más de 29 miembros, todos los concejales son delegados de derecho. La Ley Gatel hace compatible el mandato de alcalde y de alcalde delegado sin autorizar la acumulación de indemnizaciones. Autoriza, en su caso, la supresión de algunos municipios delegados y no de la totalidad, y los consejos municipales pueden reunirse en las alcaldías anexas, siempre que al menos dos sesiones al año se celebren en la sede del nuevo municipio. Por último, los alcaldes delegados ocupan el segundo lugar en el orden de la tabla, inmediatamente después del alcalde del municipio. En cuanto a la ley de finanzas para 2024, ha hecho que los nuevos municipios sean más atractivos al crear una dotación financiada por el Estado, fuera de la DGF (municipios de menos de 150.000 habitantes). Uno de los principales intereses de esta ley es la estabilidad de la DGF global, en relación con la suma de las DGF de los municipios agrupados, y una garantía de que no se reducirá su DGF global.

Habrà que observar la evolución tras las elecciones municipales (que bloquean su creación), pero es de temer que, al modificar la intermunicipalidad, el Estado haya soca-

⁶¹ AMF, Communes nouvelles, une dynamique confortée et d'avenir, janv. 2023: <https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d'avenir/39009#:~:text=Au%201er%20janvier%2023%2C%20la,leurs%20caract%C3%A9ristiques%20sont%20tr%C3%AAs%20h%C3%A9t%C3%A9rog%C3%A8nes>.

⁶² AMF, Communes nouvelles, janvier 2025: <https://www.amf.asso.fr/ml/pagel?id=99>.

vado el impulso intermunicipal (los municipios ya no quieren ser cascarones vacíos y ya no soportan las EPCI denominadas «XXL»), al tiempo que ha impedido un movimiento de fusión que podría haber sido más importante. Si, en el futuro, todos los nuevos municipios de 5.000 o 6.000 habitantes pudieran quedar exentos de la intermunicipalidad, es muy probable que muchos de los 24.694 municipios de menos de 1.000 habitantes se sintieran tentados por la fusión. La esperanza de poner fin a la fragmentación municipal estaría así al alcance de la mano. Sin embargo, el Estado sigue negándose a renunciar a su obsesión intermunicipal, y la propuesta de ley para facilitar la creación de nuevos municipios, que se aprobará en febrero de 2026, no incluye ninguna disposición en este sentido⁶³.

A 1 de enero de 2026, Francia cuenta con 34.874 municipios, 987 EPCI, 230 mancomunidades de aglomeraciones, 14 mancomunidades urbanas y 21 metrópolis⁶⁴. En enero de 2015, se daban todas las condiciones para hacerlo mucho mejor. En septiembre de 2025, la triunfante y gigantesca intermunicipalidad encerró a Francia en la insatisfacción intermunicipal y el exceso de municipios vacíos.

4. BIBLIOGRAFÍA

- AUBELLE, V.: *Communes nouvelles*, Berger-Levrault, les indispensables, p. 248.
- BELLANGER, E.: «Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970)», en R. LE SAOUT (ed.), *Réformer l'intercommunalité, enjeux et controverses, autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, pp. 207-225 (p. 210).
- BOURJOL, M.: *Les districts urbains*, Berger-Levrault, Paris, 1963, p. 324.
- CHAVRIER, G.: «L'égalité n'est pas l'uniformité: aux communes de choisir leur avenir», *Ensemble réinventons les communes du XXI^e Siècle*, AMF, 1^{er} juin 2016.
- DEMAYE-SIMONI, P.: *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France, un enjeu de la réforme territoriale*, Thèse, Université d'Amiens, 2000, p. 687.
- DUFAY, P.: «Histoire des comunes de France et législation municipale», *Slatkine et Megariotis*, 1828, pp. 293 y ss.
- FIALAIRE, J.; ALBERT, J. C., y DOSIÈRE, R.: *L'intercommunalité et son coût*, L'Harmattan, coll. GRALE, 2008.
- LE SAOUT, R.: «Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverse autour de la réforme des collectivités territoriales», *PUR*, 2019, p. 268.
- PASQUIER, R.: «Communes nouvelles, une révolution silencieuse? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale», *RFDA*, 2017/2, n° 162, pp. 239-252.
- RANGEON, F.: *L'intercommunalité, Bilan et perspectives*, PUF, 1997, 286 pp.

⁶³ PPL Sénat, n° 251 (2025-2026), 26 déc. 2025.

⁶⁴ Ministère de l'économie et des finances, Bilan statistique 2026: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques/acces-aux-statistiques-par-thematique/perimetre-des-intercommunalites/bilans-statistiques-sur-lintercommunalite#:~:text=Au%201er%20janvier%202026,et%20987%20communautes%20de%20communes>.

TELLIER, T.: «La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale: la loi Marcel-
lin de 1971 et la fusion de communes», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 162,
2017, pp. 253-266.

VILLE, F.: «Communes nouvelles», *Atouts et dangers*, Eyrolles, 2019, p. 193.

VILLENEUVE, J.: «Bilan de la loi du 6 février 1992: L'intercommunalité, bilan et perspective»,
Annuaire de Collectivités Locales, 1997, pp. 14-18.

