

DESARROLLO URBANO Y GOBIERNO URBANO MULTINIVEL. LA EXPERIENCIA FRANCESA¹

Gérard Marcou

Catedrático de derecho público
de la Universidad de París 1, Panteón-Sorbona

Sumario

- Introducción.
- 1. De la reforma de las instituciones de cooperación a la democracia de proximidad.
 - a) El nivel intermunicipal de gobierno urbano
 - b) La democracia de proximidad.
- 2. Competencias e instrumentos.
 - a) Las competencias.
 - b) Los instrumentos.

Introducción

Vivimos en un mundo de ciudades. La población se concentra cada vez más en ciudades, que se han vuelto los hogares de la innovación industrial o cultural y del desarrollo humano.

La ciudad ha nacido como una manifestación de la civilización humana por la concentración de las funciones de poder, de dominación y de intercambios. La revolución industrial originó nuevas formas urbanas por la concentración de los medios de producción y del trabajo. Hoy en día, la ciudad concentra funciones de dirección, de gestión, de comunicación y de intercambios, así como los lugares de producción más importantes. La jerarquía y las interdependencias de estas funciones determinan una relación compleja de centros urbanos, y de áreas distintas en cada centro urbano. De ahí se desprende que es más difícil que nunca dar una definición general de qué es una ciudad: Londres y Lleida son ciudades, pero tienen poco en común.

Además, cuando hablamos de una ciudad, no siempre está claro si hablamos del ámbito de la corporación local o, por el contrario, de la aglomeración como una realidad demográfica y económica más amplia. Esta ambigüedad resulta del hecho que la ciudad es más un conjunto de funciones que un espacio. Dicho de forma más precisa, la ciudad es la concentración de varias funciones en un área determinada. Esto constituye la ciudad. Y estas funciones obtienen su valor a partir de las relaciones e interdependencias que se generan.

A medida que el espacio urbano se va extendiendo, se hace cada vez más difícil decir dónde se encuentran los límites de la ciudad; se forma cada vez más un con-

1. Ponencia presentada en el contexto del II Ciclo de conferencias «Ciutat de Coneixement» organizadas por el Consorcio entre la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Barcelona y el Centro Ernest Lluch el año 2001.

junto económico y demográfico, con diversos núcleos urbanos y una variedad de espacios más o menos urbanizados. Estos espacios se diferencian según las funciones que abarcan, su tamaño y sus relaciones con otros centros urbanos. Son espacios muy heterogéneos y muy desiguales.

Esta situación es un desafío para las instituciones administrativas, porque el desarrollo urbano ignora los límites administrativos o políticos, mientras sus competencias se deben aplicar dentro de unos límites determinados. Y la complejidad del tejido urbano no permite traspasar a un nivel superior de gobierno, estatal o regional, las competencias que conciernen a áreas más amplias, sin privar a las autonomías locales de competencias esenciales. Por otra parte, la concentración de un poder urbano en un nivel de área urbana muy amplia podría desatender sin razón alguna la heterogeneidad económica y social de la estructura urbana y alejar de los ciudadanos la gestión de los servicios. Así, vemos que el desarrollo urbano lleva a dividir las funciones de gobierno en diversos niveles, y a articular diversos niveles de gobierno, que deben comprometer además los intereses sociales y económicos en el proceso de este gobierno. Esta complejidad y la difusión del poder que se desprende explican la fortuna de la palabra *gobernanza* (*governance*) en la ciencia política.

Francia se enfrenta a esta realidad con una estructura urbana muy específica, que se caracteriza por un alto grado de urbanización y a la vez una extrema fragmentación de la organización municipal. Después del fracaso de los proyectos de reforma territorial que hubieran supuesto la reducción del número de municipios por la fusión autoritaria de los mismos, han prevalecido soluciones pragmáticas: el desarrollo de la cooperación, según formas muy diversas de establecimientos públicos; la devolución de la gestión de servicios públicos a empresas privadas, y el apoyo de los servicios administrativos estatales, que se están volviendo agencias de gestión más autónomas bajo la dirección general del prefecto.

Los errores de este sistema son bien conocidos: puede asegurar un buen nivel de servicios a la ciudadanía, pero hace difícil llevar a cabo políticas de desarrollo y de ordenación a largo plazo, que se basen sobre un proyecto y una visión de futuro, porque las rivalidades políticas y los conflictos de intereses entre los municipios las obstaculizan. Especialmente la sociología de la periurbanización puede cristalizar los conflictos que se agudizan en las instituciones municipales.

Por otro lado, la cristalización espacial de las desigualdades sociales constituye un desafío para los ayuntamientos que representan a toda la ciudadanía y lleva a conciliar formas de cooperación política a niveles inframunicipales y una oferta de servicios adaptada a los rasgos de los distintos barrios.

Sin embargo, en los años 1999 y 2000 la situación se ha desbloqueado por diversos factores:

- La aplicación decepcionante de la reforma de 1992 de la cooperación municipal y de la Ley de ordenación territorial de 1995.
- La crisis social urbana, que se estaba agravando rápidamente (según un informe sobre la «política de la ciudad» en 1998).
- La unificación europea, que lleva a los alcaldes a pensar que deben tener una política para promover sus ciudades como áreas atractivas a fin de que se conserven sus empleos.

Estos factores han debilitado los obstáculos políticos y han creado un terreno favorable para las iniciativas del gobierno, que, esta vez, se ha comprometido con más fuerza que en el pasado, y con incentivos financieros importantes y de alcance determinado en el tiempo.

La reforma de la organización municipal no se puede separar de otras cuatro leyes adicionales. En su conjunto, las cuatro leyes forman un núcleo político y jurídico que cambia amplios capítulos del derecho:

- Ley de 25 de junio de 1999: reforma del marco jurídico de la ordenación del territorio;
- Ley de 12 de julio de 1999: reforma de la cooperación municipal;
- Ley de 13 de diciembre de 2000: sobre la solidaridad y la renovación urbana, que de hecho reforma completamente el código urbanístico, y la organización de los transportes; y
- Ley de 27 de febrero de 2002, sobre la «democracia de cercanía» (*démocratie et proximité*).

Es decir que en Francia tenemos una reforma de las *instituciones* locales basada sobre mecanismos de solidaridad financiera entre municipios urbanos, una reforma de la distribución de las *competencias*, y una reforma de los *instrumentos* que necesitan las políticas locales de desarrollo. El conjunto desemboca en un sistema complejo de gobierno urbano multinivel, con diversas opciones, y que se apoya en instrumentos de cooperación y de delegación.

Se trata de una reforma de gran alcance, y tenemos ya algunos elementos de evaluación sobre su funcionamiento por lo que concierne a las cuestiones del gobierno urbano.

I. De la reforma de las instituciones de cooperación a la democracia de cercanía

El nexo entre las dos leyes se deriva del problema de legitimidad de las mancomunidades. La parte más importante de la reforma reside en las instituciones de cooperación intermunicipal.

a) *El nivel intermunicipal de gobierno urbano*

Recordemos antecedentes:

- La cooperación entre *corporaciones locales* (*collectivités locales*, CL) se basa en su libre elección; principio confirmado por la Ley de 1992, hoy en el *Código general de colectividades territoriales* (*Code général des collectivités territoriales*, CGCT).
- Se desprende una pauta poco transparente de cooperación y, en consecuencia, de gestión de los servicios encomendados a las entidades de cooperación; cada municipio puede pertenecer a varias entidades que no tengan los mismos miembros.
- Las formas preferidas de cooperación eran tradicionalmente las menos integradoras: las uniones de municipios (*sindicatos*) y los consorcios (*sindicatos mixtos*). Se trataba de formas de cooperación funcionales, mientras que se

formaban pocas de naturaleza más federativa: mancomunidades de diversos tipos (*mancomunidad urbana* —*communautés urbaines*, CU—, *mancomunidad de ciudades* —*communautés de villes*, CV—, más *mancomunidad de municipios* —*communautés de communes*, CC—, y *sindicatos de nueva aglomeración* —*syndicats d'agglomération nouvelle*, SAN).

La Ley de 12 de julio de 1999 inicia una clarificación de las distintas formas de cooperación y un proceso político-administrativo a fin de llevar a cabo una pauta diferente de la organización municipal, que sin embargo sigue basándose en establecimientos públicos cuyos consejos emanan de los ayuntamientos.

El objetivo es hacer de la *intercommunalité* la nueva dimensión de la existencia de los municipios, es decir, que el municipio ya no se pueda separar más de las relaciones institucionales estables y permanentes que lo unen a otros municipios en un mismo espacio. Esto es así porque la Ley promueve las formas federativas (digamos las mancomunidades), mientras las uniones conservan un papel residual, aunque importante para la gestión de servicios y la coordinación entre las mancomunidades, y que va a ser necesario para algunas funciones, especialmente la planificación urbanística.

La Ley crea la mancomunidad de aglomeración, modifica el régimen de la mancomunidad urbana y favorece la ampliación de las funciones ejercidas por las mancomunidades de municipios. Suprime antiguos tipos de mancomunidades: el *distrito* (1959) y la *mancomunidad de ciudades* (1992), y organiza la transformación de las existentes en las nuevas, dentro de un periodo transitorio hasta finales del año 2001. Las nuevas mancomunidades se distinguen por una concentración de funciones sobre ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo económico y por su poder fiscal propio.

La reforma refleja un esfuerzo de racionalización del espacio y de las instituciones.

Así, la racionalización de la organización municipal del territorio se asienta sobre cuatro principios que se pueden identificar en las disposiciones de la Ley:

- Continuidad territorial: las mancomunidades deben reunir municipios contiguos y sin enclave;
- Exclusividad: un municipio no puede pertenecer a más de una mancomunidad;
- Coherencia territorial: coordinación entre la Ley de 12 de julio de 1999 y la Ley de 25 de junio de 1999, que define ámbitos de programación para la ordenación del territorio: los *pays* tienen que respetar los límites de las mancomunidades;
- Proyecto común de desarrollo urbano y de ordenación del territorio: la formación de las mancomunidades se debe basar en un proyecto. La Ley enuncia que los municipios se unen en el marco de un espacio de solidaridad a fin de que elaboren y lleven a cabo conjuntamente un proyecto de desarrollo urbano y de ordenación del territorio. Las competencias y los instrumentos creados por estas leyes irán concretando este objetivo.

Por su parte, la racionalización de las instituciones se refleja en la afirmación de una pretensión especial para cada tipo de mancomunidad y sus mecanismos de solidaridad financiera:

- *Mancomunidad urbana* (CU): para aglomeraciones de más de 500.000 ha-

- bitantes, con un impuesto sobre actividades económicas común (*taxe professionnelle unique*, TP) y traspaso de bienes vinculados a sus competencias;
- *Mancomunidad de aglomeración* (CA): es la mayor innovación de la Ley. Apunta a estructurar aglomeraciones de tamaño medio, entre 50.000 y 500.000 habitantes, y una ciudad central de al menos 15.000 habitantes o capital de provincia; con un impuesto sobre actividades económicas común (TP) y traspaso de bienes vinculados a sus competencias;
 - *Mancomunidad de municipios* (CC): existía ya desde la Ley de 1992, y fue su único éxito. La Ley no impone ninguna condición de población y deja más flexibilidad en la elección de competencias delegadas a la mancomunidad; con poder fiscal propio, pero de naturaleza adicional; pretende estructurar áreas menos urbanizadas, pero también ser la solución mínima en aglomeraciones urbanas importantes si los municipios no se pueden poner de acuerdo con otro tipo de mancomunidad (*ex officio* desde el 1 de enero de 2002).

Es de destacar el alcance estratégico del impuesto común sobre las actividades económicas, dado que pretende superar los conflictos de intereses entre los municipios dentro de las aglomeraciones a fin de disfrutar de los rendimientos fiscales de las empresas que se localizan sobre su territorio y la desigualdad de recursos que resultaba respecto a las necesidades. Al mismo tiempo, prevé que la mancomunidad tenga que proporcionar subsidios a los municipios según las cargas que conservan y los recursos que recaudaban antes, y un subsidio de solidaridad, obligatorio en las CU, a fin de lograr una cierta igualdad interna de recursos respecto a las necesidades.

Sin embargo, surge el problema de la legitimación democrática. Las nuevas mancomunidades tienen más competencias y más poder fiscal, y van a asumir las funciones más importantes en lugar de los municipios miembros. Así, los consejos no proceden de los ciudadanos, sino que son elegidos a través de los ayuntamientos.

En la discusión parlamentaria el Gobierno renunci  a sostener tal propuesta a fin de no levantar oposición. Más tarde, el Informe Mauroy de noviembre de 2000 sobre una nueva etapa de la descentralización propuso que en las próximas elecciones municipales se eligieran también los consejos de las mancomunidades. Recientemente, la Asamblea Nacional había adoptado una disposición de la Ley sobre la democracia de cercanía según la cual los miembros de los consejos de las mancomunidades con poder fiscal propio deberán ser elegidos directamente al mismo tiempo que los ayuntamientos, de tal manera que cada municipio tenga, por lo menos, un representante. Sin embargo, frente a la oposición del Senado, esta disposición fue finalmente abandonada. Otra ley deberá precisar las condiciones de esta elección directa.

Además, es necesario describir las disposiciones de aplicación de la Ley. Las comunidades se crean *ex nihilo* o por transformación, según los siguientes procedimientos:

- *Ex nihilo*: por iniciativa de los municipios o del prefecto. En ambos casos se exige un dictamen de la comisión provincial para la cooperación municipal y el prefecto determina qué municipios tienen que ser consultados, por mayoría calificada o reforzada;
- Por transformación: por simple decisión de la mancomunidad si ya tiene las competencias de la nueva mancomunidad creada y si no se modifican sus límites territoriales. En los demás casos el prefecto debe jugar de nuevo su papel.

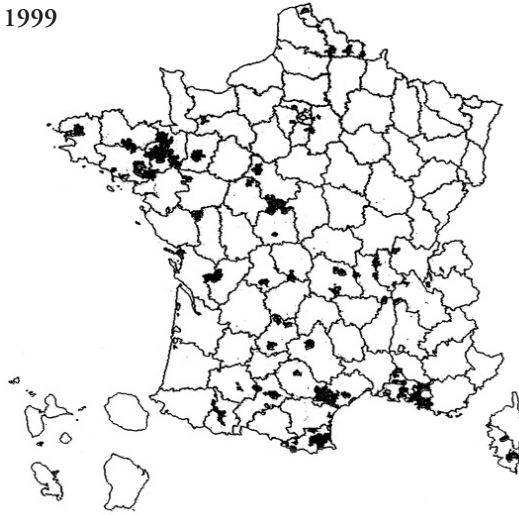
De hecho, los prefectos jugaron un papel importante en el proceso, porque no deben crear necesariamente la mancomunidad que desean los alcaldes y pueden estimar si los límites territoriales y las competencias son conformes con la Ley, y si son razonables.

En cuanto a los incentivos financieros, se prevé un aumento del subsidio corriente de 250 francos por habitante en cada CA.

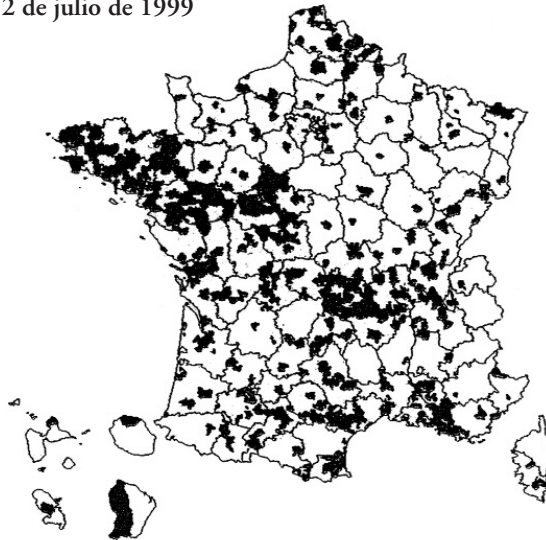
Así, se prevé que al cabo de tres años el nivel del subsidio evolucione según el nivel de integración. Esto significa que, si la mancomunidad traspasa mucho dinero a municipios que conservan de hecho muchas competencias, el subsidio va a disminuir rápidamente.

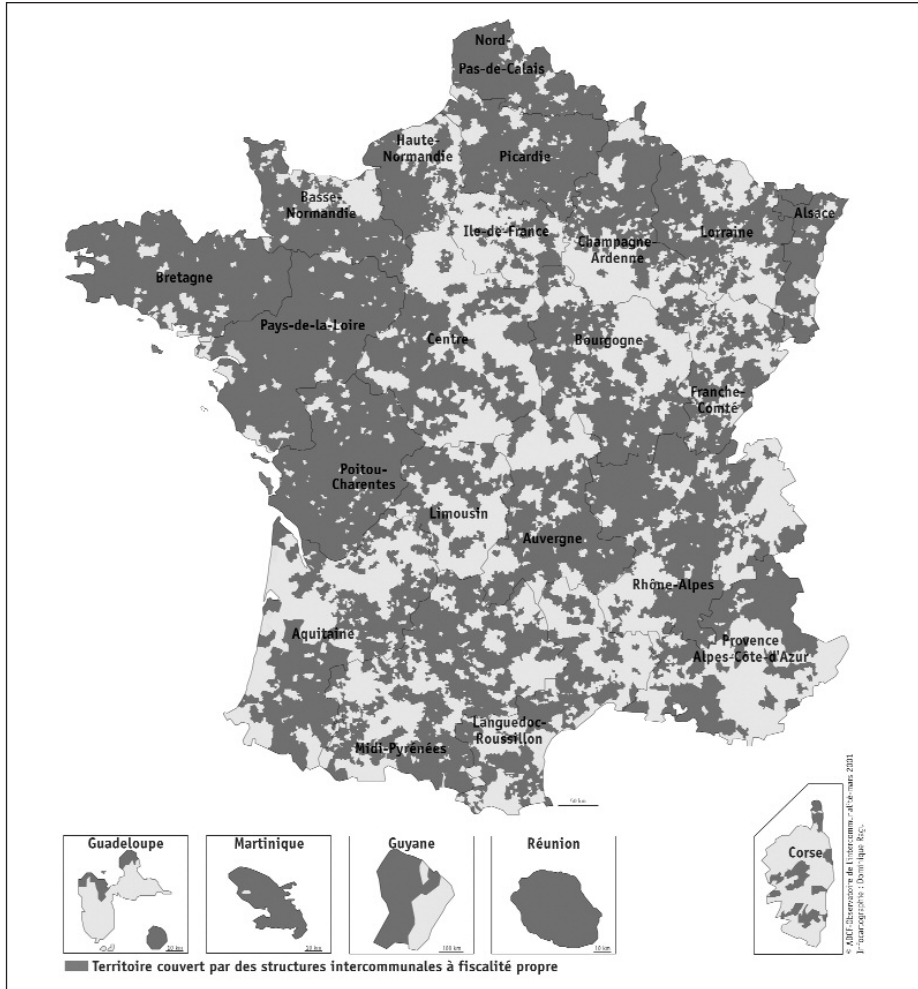
Impuesto sobre actividades económicas comunes (TPU, *tasa profesional única*)

Antes de la Ley de 12 de julio de 1999
(el 01/01/1999)



18 meses después de la Ley de 12 de julio de 1999
(el 01/01/2001)



La France de l'intercommunalit  en 2001

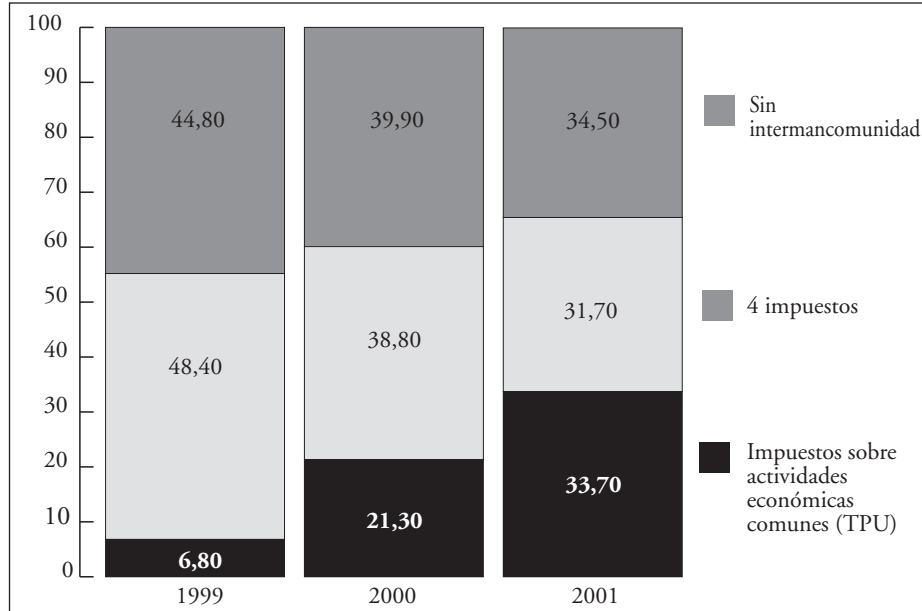
Fuente: *La Gazette des Communes*, núm. 1593, de 16 de abril de 2001.

<http://www.lagazettedescommunes.com/cahiers_det>; Cahier detach e 2, núm. 15, 2001.

b) *La democracia de cercanía*

La nueva Ley se basa en las recomendaciones del informe entregado por Pierre Mauroy y toca muchos aspectos del gobierno local: plantea un marco jurídico para los barrios; refuerza los derechos de los consejeros, en particular los de la oposición, y extiende las competencias de las regiones. Nosotros nos interesamos aquí por las disposiciones sobre los barrios, que tienen el objetivo de favorecer la participación de los ciudadanos en los debates públicos. Recordemos que las ciudades de París, Li n y Marsella se dividen en distritos urbanos que eligen su consejo, cuyos miembros son también los consejeros del ayuntamiento elegidos en el mismo distrito. La creación de consejos de barrios se impone también en aquellos distritos que representan áreas muy amplias y pobladas.

Reparto de la población de toda Francia según la fiscalidad de la agrupación de pertenencia de 1999 a 2001



Es importante enfatizar que la delimitación de barrios en las ciudades está relacionada con una política nacional de apoyo a barrios que concentran pobreza, desempleo, inmigrantes y un tejido urbano deteriorado. Esta política se basa en una delimitación de los barrios según índices sociales y económicos que permitan caracterizar la población del barrio y los tipos de alojamiento. Actúa a través de los «contratos de ciudad» entre el Estado y los alcaldes de los municipios donde se ubican los barrios, así como la región y la provincia que contribuyen a la financiación de los programas en el marco de sus respectivas competencias. En ciudades donde se encuentran barrios que necesitan inversiones importantes de renovación de tejido urbano, existen «grandes proyectos de ciudad» a través de los cuales el Estado y las corporaciones locales se comprometen a largo plazo para la financiación de estas inversiones. La «política de ciudad» llevó a la revisión del Código urbanístico por la Ley de 13 de diciembre de 2000, con el fin de que los instrumentos jurídicos de la planificación urbanística no obstaculicen más los objetivos de la «política de ciudad», sino, al contrario, la favorezcan.

Según la Ley sobre la democracia de cercanía, en todos los municipios que tienen más de 80.000 habitantes, el ayuntamiento determina los límites de las áreas de cada barrio. Se puede esperar que la delimitación de dichos barrios por parte de los ayuntamientos estará conforme con el diseño de los barrios de la «política de la ciudad», pero la Ley no obliga a hacerlo.

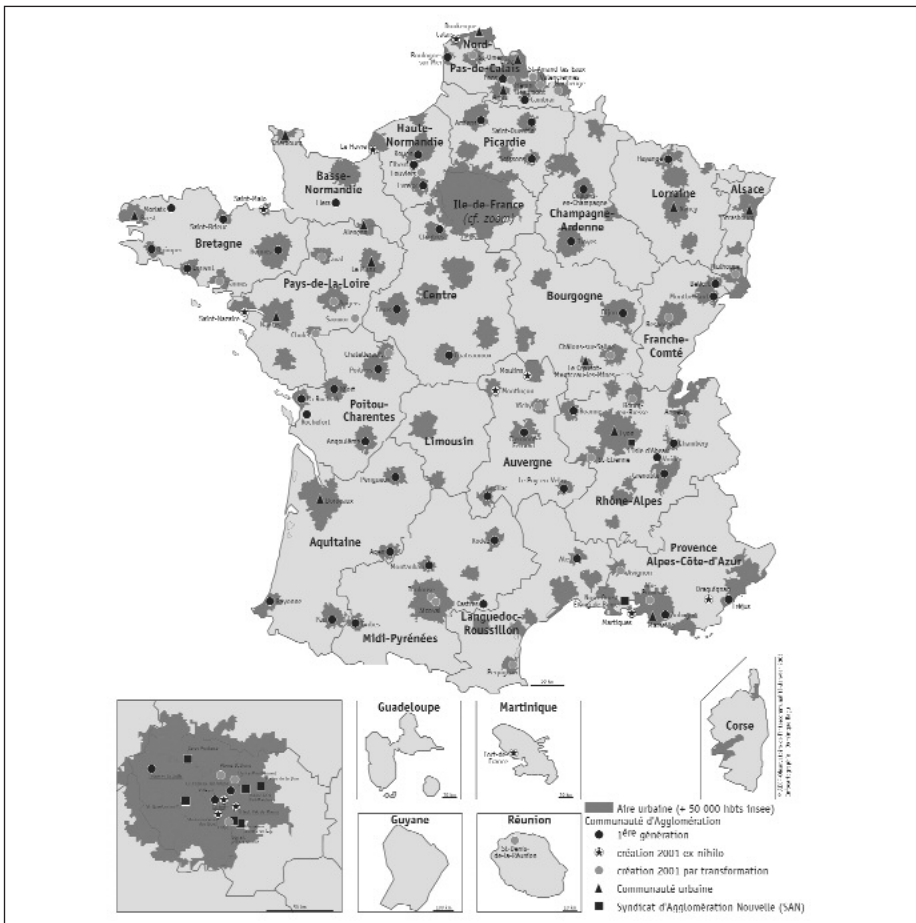
El ayuntamiento decide también sobre la composición y los modos de designación de los miembros de los consejos de barrio. Pueden incluir concejales de ayuntamiento y representantes de los vecinos, que pueden ser elegidos o no, o representantes de asociaciones. El presidente del consejo es un teniente de alcalde.

El consejo de barrio tiene un papel consultivo y un papel de proposición hacia el ayuntamiento. El consejo de barrio recibe del ayuntamiento un presupuesto de gastos corrientes para su funcionamiento y será consultado sobre los gastos que conciernen al barrio.

II. Competencias e instrumentos

Aquí aparecen algunas dificultades de aplicación de la Ley y también otras dimensiones territoriales de las áreas urbanas:  c mo pueden las instituciones locales traspasar algunas de las competencias al nivel del área urbana extendida y cómo se forman nuevas relaciones entre el nivel intermunicipal —es decir, el poder de aglomeración— y los municipios miembros —es decir, el poder local tradicional— y el poder de los alcaldes?

La France de l'intercommunalit  urbaine, CA, CU et aires urbaines en 2001



Fuente: *La Gazette des Communes*, núm. 1593, de 16 de abril de 2001.

<http://www.lagazettedescommunes.com/cahiers_det>: Cahier detach e 2, núm. 15, 2001.

Cifras sobre las agrupaciones con fiscalidad propia el 1 de enero de 2001

	CA	CU	SAN	CC y distritos		Total
				Con TPU	Sin TPU	
Número de agrupaciones	90	14	8	410	1.478	2.000
Número de mancomunidades reagrupadas	1.435	348	47	4.153	17.505	23.486
Población reagrupada (en millones de habitantes)	11,486	6,193	0,635	5,644	16,379	40,337
Distribución media (en miles de habitantes)	127,6	332,4	79,4	13,8	11,1	20,2

CA: Mancomunidades de aglomeración (*communautés d'agglomération*)

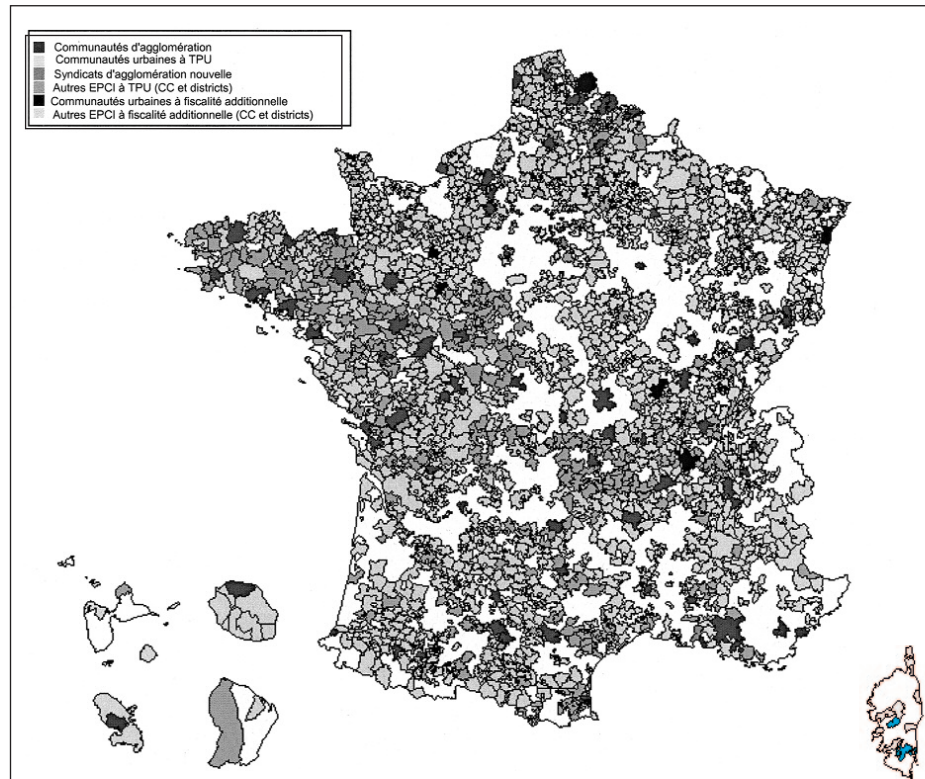
CU: Mancomunidades urbanas (*communautés urbaines*)

SAN: Sindicatos de nueva aglomeración (*syndicats d'agglomération nouvelle*)

CC: Mancomunidades de municipios (*communautés de communes*)

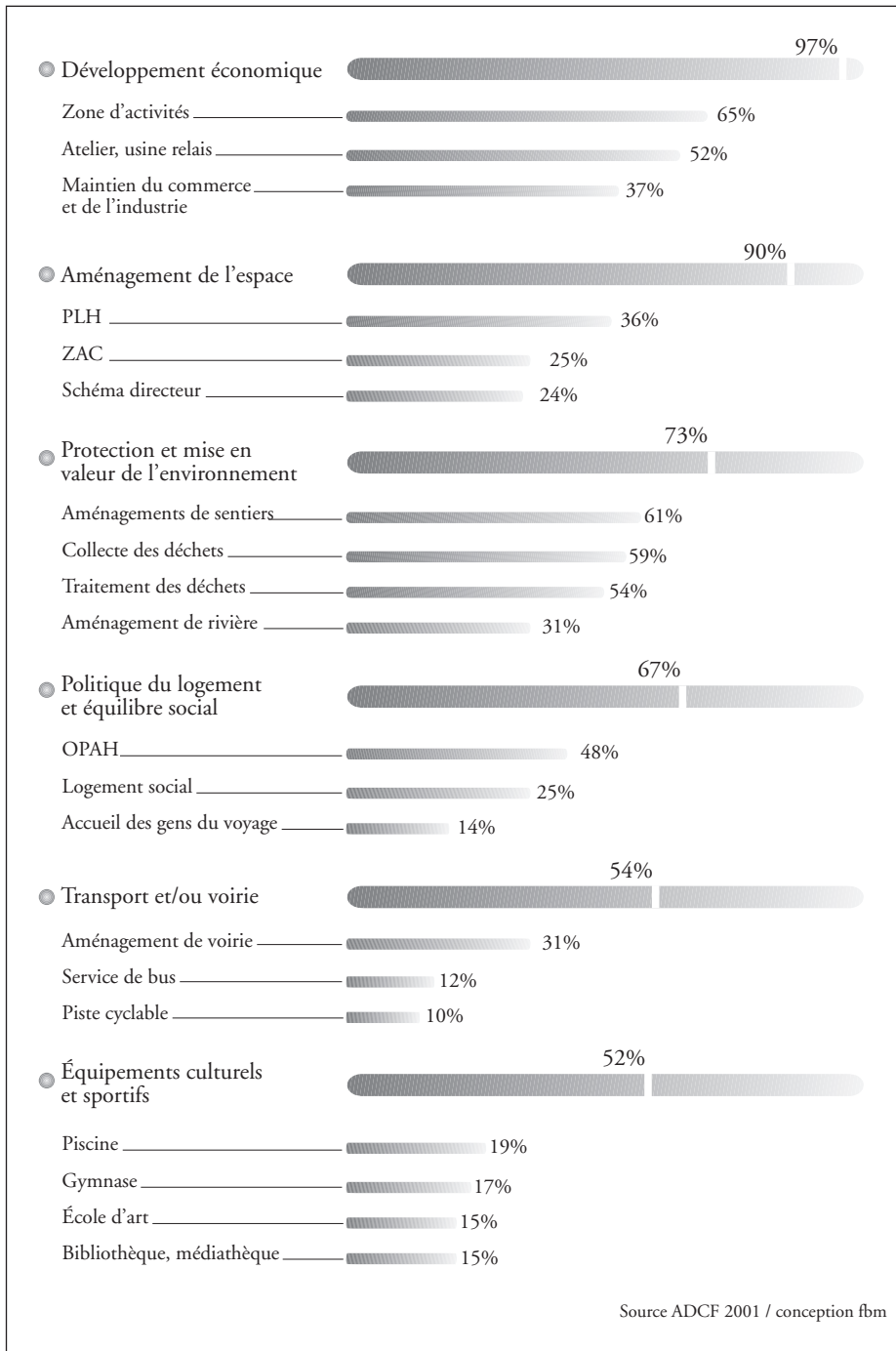
TPU: Impuesto común sobre actividades económicas (*taxe professionnelle unique*)

Les groupements de communes à fiscalité propre au 1er janvier 2001



Fuente: <http://www.dgl.interieur.gouv.fr/donneschiffrees/interco_SETL/carte FE 2001.htm>

Las principales competencias ejercidas



a) *Las competencias*

El modelo que diseña la Ley distingue competencias obligatorias de la mancomunidad, competencias opcionales y competencias que los municipios deciden libremente traspasar a la mancomunidad. Además, la Ley prevé que ciertas competencias obligatorias u opcionales sean traspasadas sólo en la medida en que sean de «interés comunitario». Por último, las disposiciones sobre las competencias se deben leer a la luz de las leyes de 25 de junio de 1999 y de 13 de diciembre de 2000.

Mancomunidad de municipios (CC): La discrecionalidad de los municipios es más grande. Deben elegir de entre las 5 materias enumeradas por la Ley los temas que transfieren. Por ejemplo: residuos, en materia de medio ambiente. Sin embargo, según la nueva Ley, las CC más importantes que adoptan el impuesto sobre las actividades económicas, y a las cuales son traspasadas 4 materias de las 5 enumeradas, con lo que de hecho se aproximan a una CA, perciben también incentivos financieros, pero menos altos (175 francos/habitante). Los 5 grupos son: desarrollo económico, ordenación de interés comunitario (esquema de coherencia territorial de la Ley de 13 de diciembre de 2000), vías de interés comunitario, alojamiento social de interés comunitario, eliminación y valorización de residuos.

Mancomunidad de aglomeración (CA): 4 grupos de competencias son traspasados por la Ley: desarrollo económico; ordenación de interés comunitario, incluso transportes urbanos, y esquema de coherencia territorial; el equilibrio social del hábitat y la política de la ciudad. Además, los municipios tienen que elegir 3 entre 5 grupos opcionales: vías de interés comunitario; sanidad; suministro de agua; protección y valorización del ambiente y equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario.

Mancomunidad urbana (CU): ya tenían desde su origen amplias competencias. Éstas son ampliadas con las de equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario, la política del alojamiento de interés comunitario, la política de la ciudad, el medio ambiente (en sentido amplio: residuos, ruido, contaminación atmosférica) y los edificios escolares de secundaria. Otras competencias son definidas de manera más precisa, lo que deja menos discrecionalidad a los municipios para interpretarlas. Éstas incluyen: desarrollo económico, ordenación de manera más amplia (se extienden a los planes locales urbanísticos, que en otras mancomunidades quedan bajo la competencia de los municipios, como los permisos de obra).

La noción de interés comunitario apunta a traspasar a la mancomunidad los asuntos que se deben gestionar en un nivel superior, y no los que en diversas materias tienen una dimensión puramente local. Salvo en las CC, es propio del consejo de la mancomunidad definir en cada materia qué es de interés comunitario. Esta decisión tiene consecuencias financieras, porque el coeficiente de integración va a pesar sobre el nivel de la dotación global de funcionamiento de la mancomunidad. Aún faltan datos sobre la práctica de este reparto de competencias y de cargas financieras. Pero la lógica de los incentivos financieros lleva a pensar que los municipios podrían tener más interés en delegar algunas cargas porque esta solución maximizaría la dotación estatal a la mancomunidad y, así, podrían comprometerse en un proceso local de negociación sobre los tipos de equipamientos y, sobre todo, su localización, a fin de que cada municipio recibiera los que necesita o desea. En particular,

tienen interés por esta solución: 1) la ciudad central, que así podrá traspasar parte de sus cargas a los demás municipios; y 2) los municipios periféricos, que tienen terrenos libres para equipamientos. En resumen, me parece que la tendencia va hacia una interpretación generosa de la noción de *interés comunitario*. Sin embargo, se puede observar que a veces no se define lo que es de interés comunitario, si bien la competencia queda en manos de los municipios.

¿Qué pasa con las competencias que ya habían sido delegadas a uniones de cooperación o consorcios? ¿Qué pasa cuando el municipio entra en una mancomunidad que debe ser competente para lo mismo? La Ley regula esta cuestión con disposiciones muy complejas, de las cuales resulta que según el caso y la competencia concreta de que se trate, o la mancomunidad sustituye a la unión entre sus municipios miembros, o los representa en el consejo de la unión, o el municipio se debe retirar de la unión, pero la mancomunidad tiene que unirse a ella. En los casos en que las competencias deben pasar de la unión a la mancomunidad, el traspaso entra en vigor sólo cuando ésta ha definido el contenido de las competencias comunitarias.

b) *Los instrumentos*

Se trata de los planes y de los contratos. La mayor dificultad es la siguiente: los planes y los contratos son definidos según una aproximación funcional, que exige muchas veces un marco territorial más amplio que el que tienen que regular las nuevas comunidades.

Las tres leyes se basan en los resultados de las investigaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios (INSEE), que concluían que se pueden identificar en Francia 361 áreas urbanas con una población superior a 10.000 habitantes; entre ellas, 141 con más de 50.000 habitantes. Estas investigaciones sobre la evolución de la urbanización detectan una mezcla creciente entre ciudad y campo (periurbanización), lo que implica la extensión de las redes, y también una diferenciación social creciente en las áreas urbanas. Teóricamente, el plan del Gobierno era lograr que se creara una mancomunidad de aglomeración o urbana en cada área urbana con más de 50.000 habitantes. Pero es posible que una mancomunidad no cubra completamente tal área urbana, sea porque ésta es demasiado vasta y necesita más bien que se creen varias mancomunidades, sea porque los conflictos de intereses políticos o económicos lo impidan.

1. El plan de coherencia territorial (*Schéma de cohérence territoriale*, SCOT)

Reemplaza al antiguo *plan directeur* (*schéma directeur*, SD) y su contenido es más amplio. Presenta un proyecto complejo de desarrollo sostenible (urbanístico, de hábitat, de transportes y de equipamientos comerciales), sobre la base del cual él mismo determina orientaciones generales de la ordenación del territorio, respecto al equilibrio entre áreas urbanas, por urbanizar y áreas que se deben proteger; determina objetivos en las materias de equilibrio social en el hábitat, los transportes, las actividades económicas; puede definir grandes proyectos de equipamientos, prevención de riesgos, etc. A diferencia del plan director, no se limita sólo a definir la utilización del suelo y la localización de los gran equipamientos o infraestructuras.

Sin embargo, para cumplir sus funciones, el SCOT debe cubrir una área en general más amplia que la de la mancomunidad. Esta situación va a llevar a establecer un consorcio entre diversas mancomunidades o con municipios fuera de la mancomunidad a fin de que se pueda elaborar el SCOT. Se desprende que, respecto al plan, podría ser un instrumento potente para el gobierno de aglomeración. El poder y el liderazgo político se deberán compartir entre algunos núcleos urbanos.

El Estado todavía va a intentar utilizar sus poderes jurídicos apoyándose sobre los prefectos a fin de lograr que el SCOT abarque completamente el área urbana y el contrato de aglomeración deberá ser el instrumento esencial de esta estrategia.

2. El contrato de aglomeración

La Ley de 25 de junio sobre ordenación del territorio previó dos instrumentos que se aplican especialmente en las áreas urbanas: el proyecto de aglomeración y el contrato de aglomeración, el cual se inscribe en la parte o el capítulo territorial (territorializado) del contrato de plan que el Estado (a través del prefecto de la región) firma con cada región (como autonomía).

En el caso ideal, la mancomunidad con impuesto económico único se extiende a toda el área urbana, adopta un SCOT que corresponde a esta área, organiza la elaboración del proyecto de aglomeración y firma el contrato de aglomeración con el Estado y la región.

Pero el caso ideal no se encuentra y las leyes permiten que estos procedimientos se desarrollen de manera separada. Asimismo, el Decreto de 21 de diciembre sobre los contratos de aglomeración y las circulares a los prefectos, en particular la Circular de 7 de junio de 2001, permiten considerar cómo se podría lograr una cierta coherencia territorial.

La Circular de 7 de junio enfatiza como una innovación la consideración del «hecho urbano» en la territorialización «de las políticas públicas» y pide a los prefectos actuar a fin de conseguir la «convergencia» de todas estas disposiciones.

Según la Circular, el *área urbana* en el sentido estadístico (INSEE) constituye para el Estado el «perímetro de referencia» y también debe serlo para la elaboración del SCOT. Los prefectos deben «invitar» a los municipios y mancomunidades —siempre que sea posible— a aproximar los perímetros del proyecto SCOT. Las leyes no imponen la correspondencia entre ellos pero su aproximación debe ser corregida por el Estado.

¿De qué medios disponen los prefectos para conseguir este objetivo?

Las corporaciones locales tienen la competencia del proyecto territorial. La decisión de elaborar el proyecto se toma por acuerdo de todos los municipios y mancomunidades. Éste es sometido a un consejo consultivo de desarrollo que incluye a representantes de todas las actividades económicas, sociales y culturales en el perímetro. El prefecto debe contribuir a los trabajos de investigación a fin de que, cuando sea posible, se pueda lograr un diagnóstico compartido de la situación.

En la negociación sobre el contrato de aglomeración los compromisos financieros del Estado deben invitar a los municipios y a las mancomunidades a ubicarse en una perspectiva de coherencia territorial como:

- Debe haber un solo proyecto para un área urbana y, si debe existir más de un proyecto, al menos deben tener una parte común.
- El contrato se firma sólo con una mancomunidad, pero si hay más, el prefecto buscará un compromiso para formar una única mancomunidad al final del período del contrato.
- Los municipios aislados deben unirse a la mancomunidad antes de finalizar el contrato o no podrán beneficiarse del contrato siguiente.
- El prefecto no deberá firmar contratos con mancomunidades que se formen sólo para oponerse a la extensión de la aglomeración central.

En resumen, vemos que se intenta de manera pragmática lograr una organización que relacione a todos los elementos del complejo urbano y rural/urbano para repartir las competencias entre los diversos niveles y conseguir una cierta coherencia territorial sobre los procesos económicos y sociales.

En los próximos años veremos si este objetivo se puede lograr.

P.S.: Al principio del año 2002 existen 120 mancomunidades de aglomeración (CA) que agrupan cerca de 2.000 municipios y 16 millones de habitantes.