

Alain Delcamp

La descentralización francesa y Europa*

Si bien 1992 marca el décimo aniversario de las primeras leyes de descentralización, para muchos franceses es, sobre todo, sinónimo de “plazo europeo”. Era pues tentador operar un acercamiento entre estos dos acontecimientos simbólicos. De hecho, a Europa le interesa de manera directa o indirecta la descentralización en diversos niveles: las colectividades territoriales son de ahora en adelante sujetos de derecho europeo, incluso socios, cada vez más reconocidos por la Comunidad Europea. Muchas de las colectividades más importantes de Francia no se equivocaron al instalar en Bruselas, a semejanza por ejemplo de los *Länder* alemanes, verdaderas antenas a medio camino entre la oficina de turismo y la del cabildo. Esto es porque la opción de la política europea en lo que concierne principal —pero no únicamente— a la política regional puede afectar de manera sensible al futuro de regiones que requieren la definición de programas. Poco a poco se esfuman las reticencias del Estado bajo la triple presión de sus propias dificultades financieras, que le impiden destinar al fomento de los recursos del país las sumas por demás enormes que serían necesarias, de sus compromisos internacionales, que dan al mercado un lugar cada vez más importante en sus opciones, y del irresistible crecimiento de poderes locales deseosos de afirmar su joven personalidad en una Europa multipolar.

Aun cuando las colectividades territoriales francesas ya no pueden pretender ser por su riqueza *relativa*, las primeras beneficiarias de fondos estructurales orientados prioritariamente hacia la recuperación de las regiones periféricas o del sur europeo, deben estar presentes para beneficiarse

* Este artículo se reproduce con autorización del autor. Traducción del francés de Irma Leticia Valera Jaso.

plenamente de los nuevos programas innovadores que no dejan de multiplicarse por iniciativa de la Comisión y del Parlamento (en materia de investigación o de formación principalmente) sin que las medidas de ejecución estén aún claramente definidas.¹ Las colectividades territoriales, y en particular las regionales, pueden compensar así, mediante una acción “de campo” en las oficinas de Bruselas, las desventajas que una administración demasiado segura de sí misma o gobiernos perdidos a menudo en querellas de principio han acumulado poco a poco frente a socios más concretos y más agresivos.

¿Podrían ignorar las colectividades territoriales esa dimensión europea mediante la cual la Comisión o incluso la Corte de Justicia podrían exigir que Francia respete las reglas relativas a la competencia que enmarcan, sin duda, más el intervencionismo económico que los textos iniciales de las leyes de descentralización? No siendo aún por completo sujetos de derecho europeo (todavía el Estado debe responder por las faltas cometidas por las colectividades territoriales), las colectividades territoriales y las materias que les atañen son cada vez más objetos del derecho europeo. Las directrices sucesivas ya en vigor relativas a los trabajos y a los mercados se dirigirán al menos tanto a las autoridades locales como a las autoridades estatales, ya que en general se considera que la cantidad de mercados públicos que habría pasado por las autoridades locales representaba en Francia más de 20% desde 1988 y que esta cantidad iba en aumento constante. La posición de estos mercados era particularmente eminente en la rama de construcciones e ingeniería civil, en las que ocupaban el primer lugar con más de 40% (invirtiendo los municipios para este fin casi tanto como el propio Estado).² Este porcentaje destaca, si fuera necesario, una realidad que a veces escapa a la toma de conciencia colectiva, a saber, que las tres cuartas partes de las inversiones públicas civiles en Francia son obra de poderes locales. En este sentido, la descentralización sólo ha confirmado una antigua realidad.

Por último, las nuevas reglas relativas a la libre circulación de personas

¹ Ni previstos los créditos, siempre consumidos.

² Según el censo de la Comisión Central de los Mercados, que abarca especialmente los hospitales y las oficinas públicas de *HLM* (viviendas de renta moderada), la parte que corresponde a las diferentes colectividades territoriales en el conjunto *colectividades locales* se establecía en 1986 en 43.8% para los municipios, en 19.9% para los departamentos y en 3.5% para las regiones.

FUENTES: Ministerio de Finanzas, el censo de los mercados públicos de 1986 a 1989, *Notes bleues*, núm. 504; *Le monteur des travaux publics*, 10 de junio de 1988.

No obstante, si nos referimos a las cifras de 1986 proporcionadas por la Fundación para la Gestión de las ciudades, la parte de las colectividades territoriales dentro del conjunto de mercados públicos sigue siendo inferior a las de otros países europeos, principalmente de Alemania (67%), de Bélgica (66%), de Italia (53%) y del Reino Unido (37%).

y al libre establecimiento, tal como fueron interpretadas por la Corte de Justicia, hicieron que el difícil equilibrio del *status* de la función pública territorial pudiera abrirse para naturales de otros países del mercado común.

Así, para las colectividades territoriales descentralizadas Europa aparece cada vez más como uno de los marcos de base para su actuación, lo que implica una adaptación de las mentalidades y, por lo menos, una evolución en la formación de sus técnicos.

Por otra parte, aun cuando la descentralización puede considerarse demasiado tardía para que logre moderar ciertas evoluciones irremediables (tales como la repartición muy desigual de la población en la Francia metropolitana), llega a tiempo para liberar energías que el yugo nacional francés había adormecido desde hacía mucho tiempo. Europa, continente histórico, vuelve a dar todas sus oportunidades a la geografía, imponiendo una visión renovada de su territorio, portador de sinergias olvidadas: apertura española, eje renano, redes alpinas, norte ampliamente abierto hacia sus vecinos del Benelux y también a los de más allá de la Mancha, etc. La descentralización llega sin duda en el momento preciso para permitir el desarrollo de contactos que el Estado hipercentralizado no hubiera podido promover y que, de cualquier manera, no hubiera podido tolerar.

La descentralización es pues un elemento necesario de la vocación europea de Francia y, sin lugar a dudas, uno de sus triunfos. ¿Podríamos decir que es también uno de los caminos que llevan a una especie de “normalidad” europea y que también participa con este fin de la “excepcionalidad” francesa por demás relevante?³

Ésta es en efecto la gran pregunta, puesto que al francés, poco dispuesto por naturaleza a volverse hacia el exterior, nada le gusta más que encontrar en el extranjero algunas lecciones que le convengan o que, lo que es más frecuente, alimenten su autocrítica.

En el campo de la descentralización, el derecho comparado europeo está destinado a alimentar las reservas sobre la experiencia inaugurada hace diez años y a denunciar su insuficiencia. En general, surgen dos cuestiones: por una parte, la dispersión de las estructuras y la acumulación de los niveles y, por la otra, la autonomía fiscal.

Si bien es cierto que Francia es el país campeón en todas las categorías en cuanto a número de estructuras locales —cabe recordar que son tan numerosas, particularmente en el nivel municipal, como las de todos los

³ A este respecto podemos remitirnos prioritariamente a la obra colectiva de François Furet, Jacques Julliard y Pierre Rosanvallon publicada con el título *La République du Centre*.

países de la CEE reunidos—, se tienen muy poco en cuenta las obligaciones administrativas propias de un espacio infinitamente menos poblado que el de los países vecinos y al mismo tiempo mucho más vasto, con excepción de España: incluso la Alemania de 1991 era sensiblemente inferior (356 000 contra 550 000 km²). Existe así una obligación que parece justificar, de cualquier manera, un *costo de estructura* notoriamente más elevado. Quizá también podríamos interrogarnos sobre las razones que hicieron que las estructuras locales francesas resistieran mejor que las de otros lugares la voluntad de agrupamiento que se desarrolló generalmente en nombre de lo óptimo dimensional en los años sesenta. Además de la realidad de la vida local o del sistema de representación, que por mucho tiempo ha dado preferencia a las opciones locales respecto a las opciones nacionales, la explicación parece encontrarse en la gran asimilación que se ha dado desde hace mucho tiempo, a diferencia por ejemplo del Reino Unido, entre vida local, democracia y simbolismo republicano. Tampoco resulta indiferente notar que las fusiones municipales sólo se llevaron a cabo, la mayoría de las veces de manera autoritaria, en una parte de Europa: principalmente al noroeste, con la notoria excepción de los Países Bajos.

Indiscutiblemente la experiencia francesa ha sobreestimado el aspecto democrático respecto a la eficacia tecnocrática, a la que en cambio se le dio rienda suelta a escala nacional.

Incluso si hoy podemos estar de acuerdo en que muchos municipios ya no poseen lo mínimo vital para sobrevivir solos, nos cuesta trabajo ver cómo podrían trasladarse al caso político francés los métodos aplicados en los países vecinos. Sin duda, más vale dar preferencia a la cooperación —a fin de cuentas ya muy desarrollada— y a las adaptaciones pragmáticas de la carta municipal que sumirse otra vez en las querellas casi teológicas que se habían creado entre 1960 y 1975. Ésta es, además, la vía a la que parecen haberse alineado, con más o menos ganas, los sucesivos gobiernos cuyo proyecto de ley de orientación sobre la administración territorial de la república, en proceso de discusión, es uno de los testimonios más recientes.

La experiencia extranjera tampoco aporta elementos decisivos en cuanto a la legitimidad de las fusiones sistemáticas, salvo quizá en las grandes aglomeraciones. En efecto, lancemos algunas miradas retrospectivas: creación de estructuras municipales descentralizadas (Rotterdam) o, al menos, desconcentradas (Amberes); existencia de *distritos* dotados de consejos electos en la mayoría de las grandes ciudades de Alemania; algunos países lamentan haberse privado así de una red de animadores benévolos y de participación democrática, al punto de recrear varios miles de mandatos

electivos locales (Suecia). Las propias ideas respecto al *historial* de los países con una fuerte democracia local comienzan a evolucionar.⁴

En fin, la fusión no ha suprimido el interés de las fórmulas de cooperación, como podemos verlo en los diferentes *Länder* alemanes del oeste (enumeramos así, por ejemplo, 393 “comunidades administradas” en Baviera que agrupan 1 287 de los 2 052 nuevos municipios).

Lo mismo sucede con la superposición de niveles: no es propia de Francia. Si podemos oponerle legítimamente la arquitectura dual de Dinamarca o la del Reino Unido, ¿qué podríamos decir de los seis o siete niveles alemanes —federación, estado, distritos, circuitos (*Kreises*), órganos de cooperación intermunicipal, municipios (*gemeinde*) o de los belgas (estado, región, comunidad, provincia, intermunicipios, municipios—? A este respecto no hay *modelo europeo* absoluto al que convenga aproximarse.

El problema residiría más bien en los diferentes modos de articulación entre niveles y en la elección del nivel al que se dará preferencia. En efecto, la verdadera diferencia entre el *modelo napoleónico adaptado* y los demás modelos reside en las relaciones entre los poderes. Hoy día nos volvemos con menos ganas hacia la Gran Bretaña (excepto si se examina en detalle la repartición de las facultades en materia educativa que deja, por ejemplo, a la totalidad del personal docente a cargo de las colectividades locales) que hacia las nuevas democracias de la posguerra como son Alemania, Italia o España. En efecto, esos tres países comparten la característica, igual que Bélgica (comprometida en una reforma radical pero progresiva del Estado desde 1970), de haber repensado por completo todas sus instituciones conforme a un esquema federal o casi federal, dando prioridad a un eslabón que podríamos calificar de *regional*.

Esos regímenes, sin embargo, no pueden ser calificados en sentido estricto de *descentralizados*: en esos países, aun si la afirmación puede sufrir algún matiz, la principal esfera de decisión no es la nacional sino la federal. Esto da como resultado una repartición invertida de las facultades con respecto a la lógica que fundamenta la construcción del Estado unitario, sea cual fuere la fórmula constitucional que se conserve; para convencerse bastará con recordar que en Alemania los *Länder* emplean más de 50% de los agentes públicos de tiempo completo y que la federación se queda muy

⁴ En un artículo que prolonga la obra que había provocado algo de escándalo en el momento de su aparición, el politólogo estadounidense Douglas E. Ashford hace notar muy oportunamente que: “los principales hombres políticos británicos no tienen necesidad de una curul local para disfrutar del poder y del prestigio de una función nacional” (“British Dogmatism and French Pragmatism Revisited in The New Centralism. Britain out of Step in Europe?”, *The Political Quarterly*, Oxford-Cambridge, 1989, pp. 77-93).

atrás (con poco más de 10%), y aún más atrás, las colectividades locales (municipios y *Kreises*). Es forzoso hacer notar que Francia todavía está lejos de la cuenta. Aun cuando la proporción esté lejos de ser la misma en Bélgica, en España y sobre todo en Italia, existe una diferencia natural —mucho más importante que la diferencia de tamaño o de población a la que quisiéramos confinarla—⁵ entre la región francesa y los niveles con los que quisiéramos compararla: no son colectividades descentralizadas sino, por lo menos, colectividades *autónomas* y casi Estados⁶ dotados de cuasi constituciones (leyes *especiales* en Bélgica, *estatutos* en España) y, en todo caso, una parte del poder legislativo.

Una contraparte, a menudo mal percibida, es sin duda una autonomía jurídica, menos fuerte que en Francia, de las colectividades descentralizadas (municipios o colectividades del mismo nivel) cuyo *status* —bajo reserva de garantías constitucionales a veces reducidas— es de la competencia de la colectividad regional. Paradójicamente, y a pesar de las críticas a las que se expone sobre todo por parte de los funcionarios locales electos, la descentralización francesa resulta así menos liberal para las regiones (a causa de la existencia de un Estado que conserva una función de árbitro dentro del marco del derecho), pero relativamente protectora de las colectividades que son los departamentos y los municipios.

Esta idea encuentra una ilustración particularmente clara en materia de tutela en la que como sabemos, ya no subsiste el control de oportunidades, aun cuando, por ejemplo, la tutela llamada de *interés general*, que acaba de ser transferida a las regiones, figura todavía en la Constitución belga. En consecuencia, a falta de un verdadero control de la constitucionalidad, surge un riesgo real para la supervivencia de la autonomía municipal.

Para abundar, la exposición pública de la regla, y con frecuencia de una regla uniforme, que sigue siendo característica del derecho francés, aunada a la conversión del principio de *la falta de tutela de una colectividad sobre otra* (que casi no se encuentra en Dinamarca), bien podría constituir la verdadera singularidad de la descentralización a la francesa, característica que podría además perjudicar a las colectividades territoriales de Francia en lo que se refiere al control de las autoridades europeas frente a países de legislación más difusa o más incierta (es el caso de las ayudas a las

⁵ Bastará con recordar que Bremen, Bruselas o incluso Berlín son seguramente, en superficie, las regiones más pequeñas de Europa, Ródano-Alpes seguramente una de las más grandes y la Isla de Francia una de las más pobladas.

⁶ Las comunidades y regiones en Bélgica poseen un embrión de competencia internacional. Además, está previsto extender esta competencia en el marco, así llamado, de la *tercera fase* de la reforma del Estado.

empresas o el de los mercados públicos). A pesar de su creciente complejidad y de algunos tropiezos marcados por el regreso del representante del Estado a la gestión de los asuntos descentralizados, las leyes de repartición de competencias constituyen una arquitectura en la que las tareas de los diferentes niveles están relativamente bien definidas. Quizá podríamos desear simplemente que la noción de competencia general residual —consustancial de la definición tradicional de la colectividad territorial en derecho francés— se limite más estrictamente en el futuro y evite una superposición de iniciativas sobre la misma área de intervención.

Esta construcción en niveles paralelos se inscribe en contrapunto respecto a la lógica de repartición de competencias que existe en el extranjero. Ésta resulta más bien de la imbricación de los poderes que de definiciones *a priori*. De esta maneja, a través de sus competencias legislativas las *regiones* pueden ordenar en gran medida la acción de las colectividades de rango inferior o, por lo menos, trazar las grandes líneas de su acción. Por tanto, hay una mayor coherencia. La paradoja francesa reside en el hecho de que, al ser autónomo cada nivel de colectividad respecto a otro, la regulación necesaria se envía al Estado central y a sus agentes. Si tuviéramos que sacar una enseñanza de las otras experiencias europeas no sería, al parecer, tanto de la supresión previa de tal o cual nivel como de la puesta en marcha de procedimientos susceptibles de conducir a una articulación vertical satisfactoria. En estas condiciones no nos podemos imaginar cómo podrá evitarse en el futuro conferir a las regiones un papel de orientación más firme, después de todas las concertaciones necesarias, en las áreas susceptibles de tener alguna incidencia sobre el fomento de los recursos del país: fomento y urbanismo, grandes infraestructuras de transporte, esquinas de formación, artículo universitario, reparto de los grandes equipos sanitarios.

En lo inmediato sólo podemos desear que cada nivel de colectividad acepte hacer el esfuerzo de negociar acciones coordinadas con los demás niveles —esforzándose cada nivel superior por aparecer como el lugar de concertación, incluso de federación de las iniciativas de los niveles más cercanos a las realidades locales— sin esperar necesariamente las exhortaciones estatales. Los flujos económicos, geográficos, audiovisuales, deberían contribuir así a desarrollar un nuevo panorama, sin duda más adecuado para el reparto de las actividades; de nuevo la función del Estado debe orientarse menos hacia una acción de regulación que hacia un papel de distribución equitativa de los recursos al servicio de objetivos definidos por las propias colectividades. La cooperación o la asociación transfronterizas resultan en este aspecto los lugares más inmediatos de experimentación de estas nuevas fórmulas.

Por consiguiente, el examen de otras experiencias europeas debería llevarnos lógicamente más hacia una lección de pragmatismo que hacia una nueva fase de *revolución legislativa*, salvo lo que se refiere al papel de la programación del nivel regional.

No obstante, si tuviera que hacerse un nuevo esfuerzo legislativo, convendría sin duda interrogarse previamente sobre el nivel en el que éste debería intervenir. Ahora bien, la descentralización a la francesa, desde el momento en que constituye una experiencia —e indudablemente un paso decisivo si se tiene en cuenta el futuro europeo— hacia otra forma del Estado, entonces sólo podría ser consolidada por una intervención de nivel supralegislativo⁷ —al menos del nivel de la ley orgánica— destinada a garantizar los abandonos de competencia aceptados por el Estado y en la que el Senado tendría quizás que reconocer un poco mejor el papel de representación y de protección de las colectividades territoriales ya renovadas, especialmente en lo que se refiere a sus recursos financieros.

El carácter relativamente tardío de la reforma de descentralización y el hecho de que haya sido objeto, a pesar de un proceso principal repartido en tres o cuatro años, de un debate y de una negociación de conjunto, sobre todo y precisamente gracias al Senado, representante constitucional de las “colectividades territoriales de la república”, tuvieron el efecto de acompañarla con una reforma bastante general de las asistencias financieras del Estado en el sentido de una gran libertad. A pesar de las tentativas recurrentes, la evolución de esas ayudas no se tradujo en coacciones tan fuertes como las de la Inglaterra tatcheriana o las de un sistema belga abrumado por un enorme endeudamiento público en todos los niveles. Inventora del sistema de dotación nacional no afectada y repartida en función de criterios objetivos, Gran Bretaña llevó estos últimos años, por el contrario, una política marcada por el regreso de las subvenciones específicas.⁸

Si se exceptúa a los países escandinavos y a Suiza, en donde el impuesto sobre la renta alimenta muy ampliamente los presupuestos locales, Francia sigue siendo actualmente uno de los países de Europa en donde las colectividades territoriales disponen de la mayor autonomía fiscal: en

ningún otro lado existe hasta este punto la noción de impuestos propiamente locales, fundamentalmente distintos de los impuestos del Estado y que recurren a bases igualmente diversificadas. Si bien el sistema tributario local francés puede ser criticado por no tener suficientemente en cuenta los ingresos, muy a menudo se pasa por alto, sobre todo en el ámbito municipal, su especificidad y su diversidad. El privilegio de beneficiarse de un impuesto local específico, establecido directamente sobre la actividad económica, sólo se comparte con los municipios alemanes (que también obtienen de allí cerca de la mitad de los recursos fiscales) y, desde hace poco, con los municipios españoles (ley del 28 de diciembre de 1988).

Globalmente la comparación realizada a partir del porcentaje de ingresos locales que emanan de una fiscalidad propia es muy favorable para Francia, la cual se sitúa en este aspecto sensiblemente en el mismo nivel que las colectividades locales alemanas (del orden de un tercio), pero sin duda detrás de Dinamarca, frente a Inglaterra (20%), España, y sobre todo Italia (7%) y los Países Bajos (2 a 4%).⁹

Si la fiscalidad francesa local debe ser reformada, no es tanto por su insuficiencia relativa en la alimentación de los presupuestos locales como por razones técnicas que le son propias: crítica de los elementos de base y, sobre todo, entre los diferentes niveles de colectividades. Si se trata de la parte de la fiscalidad local en la alimentación de los presupuestos locales, la descentralización ha permitido aumentar la parte de la fiscalidad local específica en beneficio de los departamentos y de las regiones, lo cual no se ha hecho en ningún otro país europeo. Teniendo en cuenta la dificultad para aislar una materia fiscal suficientemente localizable y bien repartida para ser transferida, se puede considerar que de esta manera se ha alcanzado un límite difícil de superar con estructura constante; el ineluctable “hacerse cargo” de una parte creciente de la fiscalidad local tradicional por el presupuesto del Estado, demuestra incluso que quizá se trata de un máximo.

La situación de ciertos países extranjeros sólo es en apariencia más favorable en la medida en que se considera (erróneamente en nuestra opinión) la atribución de una parte —fija o negociada— de los impuestos del Estado como una fiscalidad local (o regional). Éste es el caso de Alemania, donde se consideran como *impuestos comunes* tanto el impuesto sobre los salarios, sobre la renta y el equivalente del impuesto profesional

⁹ Teniendo en cuenta las dificultades de apreciación estadística, se trata de órdenes de magnitud obtenidos a partir de fuentes múltiples, como las que provienen del Consejo de Europa o de la OCDE. Se puede encontrar un cuadro comparativo en la *Revue française de finances publiques*, núm. 12, 1985, y en la revista *Local Finance* de junio de 1980. Asimismo, el lector puede remitirse al informe de la Asamblea Nacional, núm. 906 (1989) o a nuestro *Que sais-je?*, núm. 2259.

⁷ Es un hecho que la Constitución francesa sigue siendo una de las más lacónicas de Europa en cuanto al estatuto de las colectividades territoriales. Un país como los Países Bajos, aunque está perfectamente centralizado (incluso quizá mucho más que el nuestro), consagra un capítulo entero (capítulo VIII) de su Constitución a los poderes locales. Sin embargo la interpretación del Consejo Constitucional a partir de 1979 reforzó con energía las garantías estatutarias de las colectividades territoriales, principalmente mediante el incremento en el número de materias locales que necesitan intervención legislativa.

⁸ La parte del *Rate Support Grant* (RSG) pasó de 60% en 1975 a 46,3% en 1988.

francés (repartidos entre la federación, los *Länder* y los municipios) por un lado, y el impuesto sobre las sociedades y el IVA, por el otro, repartidos prácticamente por partes iguales entre la federación y los *Länder*. Los propios Estados que más recientemente se encuentran en vías de federalización no han podido atribuir con propiedad uno de los antiguos grandes impuestos del Estado, ni siquiera en provecho de las nuevas colectividades de nivel regional. Tal es el caso de España o de Bélgica. Esta última distingue incluso entre impuestos repartidos (para las comunidades) e impuestos conjuntos (para las regiones).

Salvo contentarse con impuestos de rendimiento medio (tales como los derechos de sucesión o la imposición sobre las plusvalías), parece excluido *a priori* considerar el financiamiento de una nueva fase de descentralización, por ejemplo en beneficio de las regiones, de manera distinta del reparto de un impuesto nacional ya existente, reparto que podría servir de soporte a una eventual perecuación, ya sea sólo por la ley, ya sea después de una concertación entre beneficiarios, a semejanza de los procedimientos aplicables entre los *Länder* alemanes.

En lo inmediato, es significativo notar que el debate fiscal versa menos sobre la descentralización de un nuevo impuesto que sobre nuevas modalidades de cálculo de la base impositiva (que, por otra parte, parecen condenadas a quedarse marginadas, a semejanza de la parte departamental del impuesto sobre la renta) o que, probablemente, del reparto de los impuestos que existen entre los niveles, con miras de encontrar una mejor eficacia global. Se confirman así con nitidez, tanto el apego francés a la especialización de la fiscalidad local, garantía incontestable de autonomía, como la necesidad de escapar del infierno de perecuaciones indefinidas, de tener en cuenta la dimensión de las colectividades para la atribución de los impuestos (de ahí la idea, bastante difundida en la actualidad, de atribuir el impuesto profesional ya sea al departamento o a ciertos órganos de cooperación).¹⁰

La descentralización a la francesa no tenía como primer objetivo un *aggiornamento* institucional destinado a acercar a Francia a una especie de *derecho común* europeo. De hecho, era una reacción, cuya necesidad era percibida en casi todas las familias políticas, frente a los evidentes inconvenientes de un *demasiado Estado* que las diferentes épocas de nuestra historia no habían dejado de reforzar. Así pues, ha intervenido paradójicamente dentro de un contexto en el que muchos de nuestros vecinos, que

partían de lógicas institucionales opuestas, esencialmente por razones económicas y financieras resentían la necesidad de coordinar mejor sus esfuerzos. Por ello, la descentralización también presenta todavía en la actualidad especificidades nacionales muy fuertes: como el Estado del siglo XIX frente a la atomización de los ciudadanos deseada por la Revolución, el Estado francés de finales del siglo XX conserva prerrogativas capitales frente a una red institucional local insuficientemente estructurada, desprovista de cualquier capacidad normativa autónoma y en la cual se hará sentir cada vez más intermediario, capaz de forzar al Estado a un diálogo equitativo e irreversible.

La descentralización a la francesa de 1981 integra pues sólo parcialmente lo que será *la crisis* de Europa.

Diez años después, las colectividades territoriales francesas se mueven en un estado de derecho que ve poco a poco desmoronarse sus líneas Maginot jurídicas frente a la supranacionalidad. Estas colectividades se ven de repente sumergidas en un medio en el que las realidades económicas, valiéndose de las redes múltiples de intercambio, cuentan más que la simple gestión de servicios de proximidad. Los trastornos del continente Europeo agregan una incertidumbre suplementaria en cuanto a los límites y al grado de integración de la futura Europa política. *Los efectos de masa*, o en su defecto la imaginación y las iniciativas, se vuelven imperativos de supervivencia: a la competencia de las mercancías se añade la libre circulación de las personas para crear un universo inestable en el que la capacidad de decisión de las autoridades —públicas o no— es el más urgente de los imperativos. La *emancipación* de las colectividades territoriales debe pues ser consolidada, incluso desarrollada, y no reducida, particularmente en lo que toca a las ciudades y a las colectividades en mejores condiciones de representar un espacio homogéneo con la dimensión de Europa. A su manera, las colectividades territoriales pueden contribuir también a la urgente *puesta en nivel* de una sociedad que el Estado, solo, ya no está en condiciones de asegurar.

¹⁰ El lector puede remitirse, especialmente en lo que toca a este tema, al debate que abrió el artículo de Pierre Richard titulado "Des impôts locaux à revoir", *Le Monde*, 17 de octubre de 1990.