

LA REGIONALIZACIÓN À LA FRANÇAISE: EL ALCANCE DEL DERECHO A LA EXPERIMENTACIÓN

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE
Universidad de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REGIONALIZACIÓN À LA FRANÇAISE.—3. LAS REGIONES FRANCESAS: INSTITUCIONES, COMPETENCIAS Y RECURSOS: 3.1. *Las regiones francesas y la UE.*—4. EL DERECHO A LA EXPERIMENTACIÓN: 4.1. *La experimentación en materia de Fondos Estructurales: el caso alsaciano.*—5. CONCLUSIONES.—6. REFERENCIAS.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es estudiar el alcance del derecho a la experimentación, contenido en el artículo 72 de la Constitución francesa de 1958, desde su reforma en marzo de 2003. Para ello, repasamos sumariamente los grandes hitos de la regionalización à la française, así como la configuración institucional actual de las regiones galas; y empleamos a modo de ilustración la experiencia de gestión de los fondos europeos por parte del Consejo regional de Alsacia durante el período 2003-2006. Concluimos que la descentralización en Francia sigue siendo de naturaleza administrativa y no política. No obstante, el derecho a la experimentación, al menos teóricamente, permite a las regiones francesas con mayor voluntad y capacidad para el ejercicio de nuevas competencias actuar como vanguardia.

Palabras clave: Regionalización, derecho a la experimentación, Francia, Alsacia.

ABSTRACT

This article aims to study the meaning of the right to experimentation, established in art. 72 of the French Constitution, since its reform in March 2003. It gives a brief review of the main advances in the process of regionalization *à la française*, as well as the current institutional arrangements of French regions. The experience of implementation of European funds by the regional Council of Alsace from 2003-2006 is presented as illustration. The conclusion is that decentralization in France continues to be not political but administrative. Nevertheless, the right to experimentation, at least in theory, allows most willing and able regions to make further progress.

Key words: Regionalization, right to experimentation, France, Alsace.

Se trata de ir más allá del marco fijado por las primeras leyes de descentralización para conceder a las colectividades, en particular a las Regiones, el «derecho a la variedad». El objetivo no es ir hacia un federalismo. El nivel central sigue teniendo la sartén por el mango. No se cuestiona jamás el principio de indivisibilidad de Francia. El derecho a la experimentación introduce la noción de diversidad en una República fundada sobre la uniformidad (Raffarin, 2002: 376).

1. INTRODUCCIÓN

Francia es un Estado unitario. En los primeros artículos de la Constitución de 1958 se enuncian las nociones de indivisibilidad de la República y unidad de la soberanía nacional.

Art. 1: Francia es una República indivisible, laica, democrática y social.

Art. 3: La soberanía nacional reside en el pueblo que la ejerce por medio de sus representantes y por la vía del referéndum. Ninguna sección del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio.

La idea de indivisibilidad de la República se refiere no sólo a la integridad del territorio, sino también a la unidad del pueblo francés. No existe en Francia un reconocimiento oficial de las minorías nacionales. La unidad de la soberanía nacional, por su parte, implica que ninguna sección del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía y darse normas con rango constitucional. Además, únicamente el Estado central dispone de potestad legislativa y reglamentaria. Inclusive, la ejecución de buena parte de los reglamen-

tos corresponde a la Administración periférica del Estado central, y no a las Administraciones regionales.

Sin embargo, el 29 de mayo de 1996, el Presidente Jacques Chirac hacía pública en Quimper (Bretaña) su disposición a firmar la *Carta europea de lenguas regionales o minoritarias* del Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992. Estas declaraciones desencadenaron una tormenta política en Francia; pues, la concesión de derechos lingüísticos a determinados grupos de individuos se percibía como un paso atrás en la conquista de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos de la República.

El Consejo constitucional (que ya dos años antes había censurado la *loi Toubon* sobre el empleo de la lengua francesa, precisamente, por su intento de regular los usos lingüísticos de los ciudadanos en la esfera privada) se pronunció sobre la constitucionalidad de la *Carta*, estimando que todo lo relativo a la educación y la cultura ya estaba regulado en el Derecho interno, mientras que lo que afectaba a la justicia era incompatible con el texto fundamental.

Pese a ello, el 7 de octubre, el Primer ministro emitía un comunicado en el que anunciaba que proponía al Presidente la firma de la *Carta europea de lenguas regionales* a comienzos de 1999. Ésta sería firmada, finalmente, el 7 de mayo de 1999, decisión que se explica en buena medida por factores exógenos, la «adaptación a Europa»: a un contexto de regionalización de sus vecinos inmediatos (Alemania, España, Italia, a los que acababa de sumarse, incluso, el nuevo gobierno laborista en el Reino Unido), así como de promoción de la idea de democracia de proximidad desde las instituciones de la Unión Europea y el propio Consejo de Europa, organización internacional que exige como condición a los países candidatos la adhesión a la *Carta*.

En todo caso, la signatura de la *Carta europea de lenguas regionales o minoritarias* por parte de Francia no se hizo sin adoptar infinitas precauciones, fundamentalmente, en lo que atañe a nociones como «protección de minorías» y de «derechos colectivos». Además, la *Carta* no se ha ratificado todavía, a la espera de un cambio en la opinión pública francesa, en la que siguen estando muy presentes las resistencias jacobinas, con independencia de que el texto sea contrario o no a la Constitución de 1958 (1).

Por otra parte, el estatuto de Córcega nacido del proceso de Matignon (2000-2002) encontró dificultades a la hora de incorporar la posibilidad de adaptación de las leyes por parte de la Asamblea corsa (2). El Consejo consti-

(1) Véase el Informe Carcassonne en el que se estima en qué medida la *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias* es conforme con la Constitución de 1958.

(2) Córcega es el territorio de innovación institucional galo por antonomasia. La isla mediterránea, una de las 22 regiones metropolitanas desde las leyes de descentralización

tucional francés declaraba el 18 de diciembre de 2001 que los artículos 1 a 7 del proyecto de reforma del estatuto especial de Córcega eran contrarios a la Constitución, toda vez que devolvían de forma demasiado general e imprecisa la potestad reglamentaria constitucionalmente ejercida por el Primer ministro, así como conferían a la Asamblea de la colectividad territorial atribuciones que corresponden a una delegación de competencias legislativas (3).

Finalmente, la *loi n.º 2002-92 relative à la Corse*, de 22 de enero de 2002, además de incluir nuevas transferencias de competencias (ordenación del territorio, patrimonio, desarrollo económico) y el reconocimiento de la enseñanza de la lengua corsa, incorporaría innovaciones institucionales como la concesión a la isla de una amplia potestad reglamentaria autónoma y la posibilidad de emitir opiniones «sobre los proyectos y las proposiciones de ley o de decreto que comporten disposiciones específicas para Córcega».

Sin embargo, no llegaría a conferir a la región competencias legislativas, lo que sigue dejando a la isla mediterránea en desventaja si se la compara con sus vecinas, Baleares y Sicilia, ambas pertenecientes a Estados en los que la descentralización política del poder se ha generalizado, así como con los archipiélagos atlánticos de Azores y Madeira, que, aun formando parte de un Estado unitario y centralizado como Portugal, cuentan con Asambleas legislativas propias.

Incluso, en julio de 2003, pocos meses después de la revisión del texto fundamental, a la que a continuación nos referiremos, la constitución de una colectividad territorial única en Córcega no fue aprobada en el referéndum local.

Finalmente, cuatro años después de la firma de la *Carta europea de lenguas regionales*, la ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República, de 28 de marzo de 2003, reformaba la letra de la Constitución francesa de 1958, añadiendo a su artículo primero la frase «la organización (de Francia) es descentralizada», y enumerando a las regiones, en su nuevo artículo 72, entre las colectividades territoriales, junto a municipios y departamentos.

En este mismo precepto constitucional se incorpora el reconocimiento a las colectividades territoriales del derecho a la experimentación, en los siguientes términos:

de 1982, fue beneficiaria de un estatuto especial desde esa fecha, mejorado en 1991 con un aumento de las competencias en materia de educación y cultura, y su conversión en una colectividad territorial única con un ejecutivo colegial por la *loi Joxe*.

(3) Saisine du Conseil constitutionnel en date du 21 décembre 2001 présentée par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n.º 2001-454 DC.

en las condiciones previstas por la ley orgánica, y salvo cuando afecta a las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucionalmente garantizado, las colectividades territoriales o sus agrupaciones pueden, cuando, según el caso, la ley o el reglamento lo ha previsto, derogar, a título experimental y por un objeto y una duración limitadas las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias.

El objetivo de este trabajo es analizar en qué medida el reconocimiento constitucional del derecho a la experimentación supone un salto cualitativo en el proceso de descentralización de la V República. Para ello, comenzamos repasando sumariamente los grandes hitos de la regionalización *à la française*, así como la configuración institucional actual de las regiones galas; y empleamos la experiencia alsaciana de gestión de los fondos europeos durante el período 2003-2006 (debido a que, pese a su especial interés, apenas ha merecido la atención de la academia) como ejemplo del alcance del ejercicio del derecho a la experimentación por parte de un Consejo regional.

2. LA REGIONALIZACIÓN À LA FRANÇAISE

La regionalización en Francia se inicia a mediados de los años cincuenta con la delimitación de 21 «regiones de programa» (*régions de programme*), mediante la agregación del territorio de varios departamentos (de 2 a 8, según el caso). El análisis de sus funciones (planificación, coordinación, desconcentración) confirma su naturaleza «funcional» (y no democrática). «Las circunscripciones de acción regional son un simple marco para la gestión de los intereses del Estado» (Quermonne, 1963: 858).

Habría que aguardar tres décadas para que un texto legal, la ley de 2 de marzo de 1982, confiriese a las regiones la categoría de colectividades territoriales, junto a los departamentos y a los municipios (art. 59), reconocimiento que se haría efectivo cuatro años más tarde con la celebración de las primeras elecciones de Consejeros regionales por sufragio universal, motivo por el cual el año 1986 es considerado en Francia como el de nacimiento de las regiones y, por parte de los más optimistas, punto de inflexión «desde un sistema de administración dominada centralmente a otro de una pluralidad de niveles de gobierno en competencia» (Smith, 1997: 118) (4).

(4) Keating y Hainsworth argumentan, de forma realista, que las herramientas de control que conserva el Estado central, así como las prácticas centralistas que siguen siendo la norma

CUADRO 1. *Las grandes fechas de la regionalización à la française*

30 de junio de 1955	Delimitación de 21 «regiones de programa», mediante la agregación del territorio de varios departamentos.
4 de octubre de 1958	La Constitución de la V República reconoce sólo dos tipos de colectividades: departamentos y municipios.
1960	Las «regiones de programa» son sustituidas por «circunscripciones de acción regional» (5).
1963	Creación de la Delegación para la ordenación del territorio y la acción regional (DATAR).
1964	El prefecto de departamento al que pertenece la capital de la región recibe el título de «prefecto de región» y se instauran las Comisiones de desarrollo económico regional (CODER) (6).
27 de abril de 1969	El proyecto de ley relativa a la creación de regiones y a la renovación del Senado, impulsado por el general de Gaulle, es rechazado en referéndum.

en Francia relativiza la transferencia real de competencias a las colectividades territoriales (KEATING y HAINSWORTH, 1986: 31).

(5) Véase el trabajo de Pasquier (2003a) sobre los factores condicionantes del proceso de regionalización galo, que aporta una revisión sólidamente fundamentada en datos empíricos originales de la interpretación exclusivamente *top-down* del mismo, echando luz sobre las contribuciones de los actores regionales y del movimiento federalista.

(6) El prefecto de región es el prefecto del departamento en el que se halla la capital de la región. Además de las prerrogativas que le corresponden en tanto que prefecto de departamento, cumple un papel económico, político y administrativo de primer orden como responsable de los grandes proyectos del Gobierno central en la región, así como de la dirección de los servicios desconcentrados de la Administración central. El prefecto de región preside, además, el Comité de la administración regional (CAR), en donde están representados los prefectos de departamento y los jefes de servicio de los servicios desconcentrados de la Administración central, y es parte importante en la elaboración de las políticas de desarrollo económico y ordenación del territorio, así como en la negociación y puesta en marcha de los contratos de plan Estado-región. Finalmente, el prefecto de región ejerce el control legal y de las cuentas de los actos de la región, al tiempo que detenta competencias de impulso y coordinación de la acción de los prefectos de departamento. El decreto de 29 de abril de 2004 fortaleció sus competencias, hecho que representa una diferencia importante respecto a los procesos de descentralización llevados a cabo en otros Estados europeos, en los que el fortalecimiento de las autoridades regionales se acompañó de un debilitamiento de los representantes políticos del Gobierno central en las regiones y una contracción de la Administración periférica del Estado-central en las mismas.

1972	Se crea una nueva región metropolitana, Córcega, que se disgrega de Provence-Alpes-Côte d'Azur.
5 de julio de 1972	Las circunscripciones de acción regional pasan a llamarse «regiones» y se crea en cada una de ellas una entidad pública con el mismo nombre. En cada una se instaura un Consejo regional compuesto por diputados, senadores electos en la región y representantes de sus departamentos y municipios. No obstante, el poder ejecutivo y los servicios continúan bajo la autoridad del prefecto.
2 de marzo de 1982	La ley relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, de 2 de marzo de 1982, inaugura una regionalización real al conferir a las regiones el rango de colectividad territorial de pleno derecho, con Consejos regionales electos por sufragio universal directo y con un Presidente responsable del Ejecutivo regional.
29 de julio de 1982	La ley de reforma de la planificación instaura los contratos de plan Estado-región para el logro de objetivos compatibles con los del Plan de la nación.
1983	Aprobación de dos leyes sobre la transferencia de competencias a las colectividades territoriales que excluyen expresamente toda tutela de una colectividad territorial sobre otra, lo que implica que las regiones no pueden ejercer ningún tipo de control sobre departamentos y municipios. Regulan el reparto de competencias del modo siguiente: a) lo más próximo al ciudadano (urbanismo, museos, escuelas, etc.), para los municipios; b) las prestaciones sociales y el equipamiento rural, para los departamentos; y el desarrollo económico, la formación profesional y la ordenación del territorio, para las regiones.
26 de enero de 1984	Ley fundadora de la función pública territorial, que se añade a la función pública del Estado-central y a la función pública hospitalaria.
1984-1988	Primera generación de contratos de plan Estado-región, en el marco del IX plan.
6 de enero de 1986	La ley relativa a la organización de las regiones diseña el funcionamiento de los Consejos regionales siguiendo el modelo de los Consejos generales (7).

(7) Los Consejos generales (*Conseil généraux*) son las asambleas deliberantes de los departamentos, aunque el término se emplea también comúnmente en un sentido general para designar a la colectividad territorial en su conjunto. La duración del mandato de los Consejos generales es, al igual que el de los Consejeros regionales, de seis años, aunque, en el caso departamental, la composición de la asamblea se renueva por mitades cada tres años.

16 de marzo de 1986	Primera elección de Consejeros regionales por sufragio universal, empleando un sistema proporcional a una vuelta y listas departamentales.
17 de octubre de 2000	El informe Mauroy sobre el futuro de la descentralización propone convertir a la región en pivote de la organización territorial y dotar de mayor claridad a los recursos de departamentos y municipios.
27 de febrero de 2002	La ley de la democracia de proximidad prevé transferencias de competencias, sobre todo con carácter experimental. Se considera un relanzamiento consensuado, aunque débil, de la descentralización.
28 de febrero de 2003	Discurso programático del Primer Ministro Jean-Pierre Raffarin en Rouen anunciando una serie de reformas de la organización territorial del Estado, que se conoce como «acto II de la descentralización».
28 de marzo de 2003	La ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República reforma la Constitución de 1958 añadiendo a su artículo primero la frase «la organización (de Francia) es descentralizada», y enumerando a las regiones entre las colectividades territoriales, en su nuevo artículo 72.
1 de agosto de 2003	Leyes orgánicas sobre el referéndum local y la experimentación.
otoño de 2003	Reforma de las finanzas de las colectividades territoriales y, particularmente, de las regiones.
marzo de 2004	Elección de Consejeros regionales mediante un nuevo sistema proporcional con lista regional única.
21 de julio de 2004	La ley orgánica sobre la autonomía financiera obliga a que los recursos propios de las colectividades territoriales representen una parte determinante del conjunto de sus recursos.
13 de agosto de 2004	La ley sobre las libertades y responsabilidades locales prevé nuevas transferencias de competencias, algunas con carácter experimental.

Fuente: Elaboración propia a partir de ALVERGNE y MUSSO (2003), DUMONT (2004: 45-51) y BOEUF y MAGNAM (2006: 11).

El cambio de naturaleza de las regiones francesas fue uno de los elementos más innovadores del primer episodio de la descentralización, el «acto I de la descentralización», implantado, tras la victoria de François Mitterand, en 1981, por el paquete legislativo conocido como «leyes Deferre», en referencia al ministro del Interior responsable de su impulso, el también alcalde de Marsella, Gaston Deferre. El «acto I de la descentralización» se fundamentaba en el convencimiento de que este proceso permitiría reforzar la democracia representativa, al residenciar el poder en cargos electos y limitar el papel de los representantes del Estado central a una labor de fiscalización *a posteriori*, lo que suponía sustituir la tutela administrativa del prefecto por el control democrático ciudadano a través del voto. Pero la cultura centralizadora francesa no sufrió ningún cambio en los años ochenta y nadie hablaba de reforma constitucional, ni mucho menos de transformar el Estado francés en una Federación (Alvergene y Musso, 2003; Dupoirier, 1998; Mazey: 1995; Ohnet, 1996).

Al recibir competencias en los ámbitos de la planificación, el desarrollo económico y la ordenación del territorio, la región se convertía desde entonces en una «administración de misión» (*administration de mission*), encargada de una labor prospectiva, a diferencia de los departamentos y los municipios, que seguían siendo fundamentalmente administraciones de gestión, permaneciendo más apegadas a los problemas del día a día de los ciudadanos, y conservando así una mayor visibilidad social (Dupoirier, 1998: 64 y 67) (8).

Dos décadas más tarde, el segundo gran hito de la regionalización en Francia, el conocido como «acto II de la descentralización», propiciado por la elevada sensibilidad a las cuestiones territoriales compartida por el Primer ministro, Jean-Pierre Raffarin (antes, presidente del Consejo regional de Poitou-Charentes y de la Asociación de las Regiones de Francia), y del ministro de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Ordenación del Territorio, Jean-Paul Delevoye (ex presidente de la Asociación de los Alcaldes de Francia), daría lugar a la modificación de la Constitución de

(8) Nótese que el uso del término «región» en el caso francés recubre de forma falsamente uniforme realidades diversas (las circunscripciones de acción regional de los años sesenta, las entidades públicas de los setenta, las colectividades territoriales implantadas en los años ochenta), que distan mucho de constituir un fenómeno único. Rémond propone con fortuna el símil «de la crisálida a la mariposa» para iluminar las diferencias que se esconden en la evolución del hecho «regional» en Francia desde los años cincuenta a la década de los ochenta «desde la región, asunto del Estado, a la región, asunto de Estado» («de la région, affaire de l'État, à la région, affaire d'État») (RÉMOND, 1999: 8 y 29).

4 de octubre de 1958, a través de la ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República, de 28 de marzo de 2003 (9).

La revisión constitucional de 2003 se completó con la adopción de la ley orgánica relativa a la experimentación por las colectividades territoriales, el 1 de agosto de ese mismo año, de la ley orgánica relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales, al año siguiente, el 29 de julio, y de la ley relativa a las libertades y responsabilidades locales, quince días después.

Hay quien afirma que el solo reconocimiento constitucional de la región constituye un importante avance en el terreno simbólico, al aproximar las regiones francesas a las grandes regiones europeas, así como que, en su conjunto, la nueva etapa de la descentralización constituye un paso más en el reforzamiento progresivo del nivel regional en Francia (Pasquier, 2003b: 69 y 73).

Sin embargo, globalmente, el «acto II de la descentralización» no fue especialmente ambicioso, saldándose con poco más que el reconocimiento constitucional de las regiones como colectividades territoriales, la instauración del innovador derecho a la experimentación y la garantía del principio de autonomía financiera (Ohmet, 2003; Rémond, 2003).

Además, las ganancias del nivel regional son más bien escasas en comparación con las del departamento, el verdadero gran beneficiario de las últimas reformas descentralizadoras, que se lleva la parte del león en términos de nuevas transferencias de competencias, de medios financieros y de personal (Ohnet, 2003: 4; Portier, 2003: 62; Rémond, 2003: 27).

Asimismo, puede argumentarse que el gran fracaso de la última etapa de la descentralización en Francia ha residido en su incapacidad para promocionar la propia idea de descentralización (Friedberg, 2003: 44; Ohnet, 2003: 3 y 4; Portier, 2003: 68).

Otras demandas no satisfechas de la última etapa del proceso de descentralización galo han sido: la atribución al Consejo constitucional del papel de guardián de la descentralización, la transformación del Senado en cámara de representación territorial, la reducción del número de municipios, la falta de reconocimiento del principio de subsidiariedad, o la concesión a las colectividades territoriales de potestades reglamentarias en los ámbitos materiales en los que tienen reconocidas competencias.

(9) Le Lidec defiende que la entrada del «acto II de la descentralización» en la agenda política responde a una estrategia de Jacques Chirac para la restauración de su liderazgo personal dentro de la derecha francesa, amenazado por Valéry Giscard d'Estaing, lo que le llevaría a sellar una alianza personal con el presidente del Senado, Alain Poher (LE LIDEC, 2003: 36).

CUADRO 2. *Rasgos fundamentales de la descentralización à la française*

-
1. Se opera según un modelo uniforme (diseñado por las instancias centrales). Las regiones francesas tienen, salvo excepciones marginales, el mismo estatuto. No tienen potestad para auto organizarse y las elecciones regionales se celebran bajo la misma modalidad, el mismo día y a decisión del Gobierno central.

 2. Se acompaña de un proceso de desconcentración de la Administración central. Crecen también las atribuciones del prefecto de región, que se convierte en un interlocutor poderoso y fiscalizador de la actividad del Presidente del Consejo regional.

 3. Beneficia a todas las colectividades territoriales, lo que fomenta los conflictos entre ellas, sobre todo, al no existir ningún tipo de jerarquía institucional.

Fuente: Elaboración propia.

La gran fragmentación y el entrecruzamiento de competencias de las distintas colectividades territoriales, la ausencia de jerarquía institucional entre regiones, departamentos y municipios (sobre todo, grandes ciudades), así como la persistencia (pese a la introducción de algunas limitaciones) de la acumulación de mandatos (*cumul de mandats*), más la fortaleza de la Administración periférica del Estado-central, continúan ocultando la acción pública de las entidades no-centrales y diluyendo con ello las responsabilidades políticas de los cargos electos (Pasquier, 2004: 9); en definitiva, siguen coadyuvando a debilitar el proceso de descentralización en Francia (Dupoirier, 1998: 65; Friedberg, 2003: 46; Gravier, 1972; Ohnet, 2003: 3; Smith y Heywood, 2000: 17; Swenden, 2006: 21; Stevens, 2004: 164).

Antes de proceder a describir la experiencia alsaciana de gestión de los fondos europeos, a modo de ejemplo del alcance del ejercicio del derecho a la experimentación por parte de un Consejo regional, abundaremos en la configuración institucional presente de las regiones galas.

3. LAS REGIONES FRANCESAS: INSTITUCIONES, COMPETENCIAS Y RECURSOS

En la actualidad, existen en Francia 25 regiones, 21 metropolitanas, cuyo régimen ha sido establecido por la ley de 6 de junio de 1986, y cuatro de ultramar (*régions d'outre mer*; ROM: Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión), a las que hay que sumar la colectividad territorial de Córcega, que, por ley de 13 de mayo de 1991, se escapa del marco regional común para convertirse en «colectividad con estatuto especial» (10).

(10) En cualquier caso, Córcega no deja de ser una circunscripción administrativa del Estado francés y, por tanto, una región administrativa bajo la jurisdicción de un prefecto de

En el plano institucional, cada región cuenta con un Consejo regional, cuyas atribuciones y modo de funcionamiento han sido calcados de su homólogo departamental. Así, el Consejo regional es una asamblea deliberante compuesta de Consejeros elegidos por sufragio universal directo.

El sistema electoral aplicable para la elección de Consejeros regionales, proporcional y con circunscripciones departamentales en el albor de la democracia regional en Francia (desde 1986 a 1998), sufrió históricamente dos modificaciones: la primera, en 1999 (que no llegó a aplicarse), y, la segunda, en 2003 (aplicada por vez primera en los comicios de 2004). Puede observarse en la siguiente tabla el sistema electoral inicial (proporcional a una vuelta) y el contenido de las dos reformas, que, con el objetivo de favorecer la construcción de mayorías estables y fortalecer a los Ejecutivos regionales, han dado lugar a un modelo de escrutinio de lista mayoritaria a dos vueltas.

TABLA 1. *Sistema electoral aplicable a la elección de los Consejeros regionales*

	Representación proporcional (1986-1998)	Lista mayoritaria (reforma de 1999, nunca aplicada)	Lista mayoritaria (reforma de 2003, aplicada en 2004)
<i>Circunscripción</i>	departamento	región	región
<i>Duración mandato</i>	6 años	5 años	6 años
<i>1.ª vuelta</i>	Los escaños se reparten entre las listas de forma proporcional.	<ul style="list-style-type: none"> — Se adjudica el 25% a la lista que obtiene la mayoría absoluta de los sufragios. — Los escaños restantes se reparten de forma proporcional entre las listas que obtienen, al menos, el 3% de los votos. — En el caso de que ninguna lista obtenga la mayoría absoluta, se celebra una segunda vuelta. 	<ul style="list-style-type: none"> — Se adjudica el 25% a la lista que obtiene la mayoría absoluta de los sufragios. — Los escaños restantes se reparten de forma proporcional entre las listas que obtienen, al menos, el 5% de los votos. — En el caso de que ninguna lista obtenga la mayoría absoluta, se celebra una segunda vuelta.

región. Las demarcaciones territoriales regionales se han mantenido intactas desde su delimitación en 1955-1956, realizada, como hemos dicho en el epígrafe anterior, en función de criterios de viabilidad económica, mediante la agregación de departamentos, o, en algunos casos, la definición de un área de influencia en torno a una gran ciudad capaz de hacer las veces de polo de generación de empleo en el sector industrial.

	Representación proporcional (1986-1998)	Lista mayoritaria (reforma de 1999, nunca aplicada)	Lista mayoritaria (reforma de 2003, aplicada en 2004)
2. ^a vuelta	No hay	<ul style="list-style-type: none"> — Sólo pueden presentarse las listas que hubiesen obtenido en la primera vuelta el 5% de los votos. — Se asigna un cuarto de los escaños a la lista más votada. En caso de empate, se adjudican a la lista con la media de edad menos elevada. — El resto de escaños se reparte de forma proporcional entre las listas que obtengan, al menos, el 3% de los sufragios. 	<ul style="list-style-type: none"> — Sólo pueden presentarse las listas que hubiesen obtenido en la primera vuelta el 10% de los votos. — Se asigna un cuarto de los escaños a la lista más votada. En caso de empate, se adjudican a la lista con la media de edad <i>más elevada</i>. — El resto de escaños se reparte de forma proporcional entre las listas que obtengan, al menos, el 5% de los sufragios. <i>Los escaños asignados a cada lista se reparten entre las secciones departamentales por prorrateo.</i>

Fuente: BOEUF y MAGNAM (2006: 72) (11).

El Consejo regional, que elabora su propio reglamento de funcionamiento interno, en el que fija el número, las competencias y el modo de funcionamiento de las comisiones, delibera sobre los asuntos de interés regional y elabora informes prescriptivos en materia de desarrollo económico y ordenación del territorio. Existe una comisión permanente compuesta por el Presidente, los Vicepresidentes y uno o más miembros a mayores, la cual sustituye al Consejo entre sesiones y en la que éste puede delegar una parte de sus funciones, salvo el sometimiento a votación del presupuesto y la aprobación de las cuentas del ejercicio administrativo anterior (presupuesto ejecutado). El Consejo regional se reúne en plenario al menos una vez por trimestre (a iniciativa del Presidente o a petición de la comisión permanente, o, sobre un orden del día predeterminado, de un tercio de sus miembros), siendo las sesiones, en condiciones de normalidad, abiertas al público y debiendo los Consejeros recibir, al menos con doce días de antelación, un informe sobre cada uno de los asuntos a debatir.

(11) Cursiva en el original.

El Presidente del Consejo regional es elegido por la misma asamblea deliberante de entre sus miembros, el viernes siguiente a la renovación de su composición, por mayoría absoluta en primera o segunda vuelta y, en su defecto, por mayoría simple en tercera vuelta, y por un período de seis años, igual a la duración del mandato de todos los Consejeros regionales. Las atribuciones del Presidente del Consejo regional son idénticas a las del Presidente del Consejo general departamental, a saber, convocar, presidir y garantizar el orden de las reuniones de la asamblea, así como preparar y asegurar la ejecución de sus deliberaciones. Además, el Presidente se ocupa de la representación de la región, la gestión de su patrimonio y la dirección de su Administración, pudiendo, en caso de necesidad, recurrir a los servicios desconcentrados de la Administración central. No obstante, la proyección política del Presidente regional es mucho mayor que la de su homólogo departamental, como demuestra la relevancia política de la elección de los candidatos a ocuparla (Stevens, 2003: 154). Y es que, «independientemente de sus funciones legales, la presidencia de un Consejo regional induce una responsabilidad política de primer orden. Confiere a su titular una notoriedad, medios de expresión y de acción a menudo comparables a los que ofrece una función gubernamental» (Bœuf y Magnam, 2006: 70).

Pasando a analizar su ámbito competencial, nos encontramos con que la región, pensada como una administración de misión o prospección, y no de gestión, tiene pocas competencias de naturaleza exclusiva, no más que el transporte ferroviario regional y la construcción y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria, incluida la gestión de su personal no docente (después de que la ley de 13 de agosto de 2004 transfiriese nuevas competencias a la Administración regional). No obstante, ejerce responsabilidades importantes en otros ámbitos, como el desarrollo económico, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y la formación profesional. Además, la ley de 27 de febrero de 2002 relativa a la democracia de proximidad consagra con carácter experimental a las regiones nuevas transferencias de competencias, en materia de desarrollo de puertos marítimos y aeródromos, de gestión de aeropuertos, protección del patrimonio, de la calidad del aire y las reservas naturales regionales, e, incluso, de gestión de los fondos europeos.

El desarrollo económico es el terreno principal de acción de las regiones francesas, algo que confirma la ley de 13 de agosto de 2004, que les atribuye nuevas competencias en este campo, como las ayudas económicas a las empresas y, a título experimental, por un período de cinco años, la elaboración del esquema regional de desarrollo económico; al tiempo que las faculta para «coordinar» todas las acciones de desarrollo económico emprendidas por el conjunto de las colectividades territoriales de su territorio.

En lo que respecta a sus recursos financieros, se viene denunciando en el debate político francés la excesiva dependencia financiera de las regiones respecto al Estado central. La revisión constitucional de 28 de marzo de 2003 trató de paliar esta dificultad con la introducción de un nuevo artículo 72.2, que reconoce la autonomía financiera de las colectividades territoriales en los siguientes términos:

Las colectividades territoriales se benefician de recursos de los que pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley. Pueden recibir todo o parte del producto de imposiciones de toda naturaleza. La ley puede autorizarlas a fijar la base y la tasa dentro de los límites que ella determine. Los ingresos fiscales y los otros recursos propios de las colectividades territoriales representan, para cada categoría de colectividad, una parte determinante del conjunto de sus recursos. La ley orgánica fija las condiciones en las cuales se aplica esta regla. Toda transferencia de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales se acompaña de la atribución de los recursos equivalentes a ellas que estén consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que tenga como consecuencia aumentar el gasto de las colectividades territoriales se acompaña de los recursos determinados por la ley. La ley prevé dispositivos de distribución destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales.

La ley orgánica de 29 de julio de 2004 relativa a la autonomía de las colectividades territoriales, adoptada en aplicación del artículo anterior, define jurídicamente los recursos propios y fija para cada categoría de colectividad territorial un umbral por debajo del cual no puede descender la proporción de éstos sobre su total de recursos, exigiendo además que sea superior siempre al nivel del año 2003.

En cualquier caso, el presupuesto anual de los Consejos regionales, que oscila entre 600 y 800 millones de euros, está muy por debajo de las cifras habituales en las regiones políticas de la Unión. De hecho, los gastos de las regiones francesas sólo suponen el 12 por 100 de los consumos del conjunto de las colectividades territoriales (en España, rondan de media el 70 por 100).

3.1. *Las regiones francesas y la UE*

En concordancia con su debilidad institucional, competencial y financiera, las regiones francesas apenas disponen de cauces formales de participación en asuntos europeos (12). No tienen asignado ningún papel en la formación de la

(12) Cabe hacer notar la ausencia del tema de la participación de las regiones en la Unión Europea del debate político sobre la descentralización en Francia. Ni siquiera se

posición que el Ejecutivo francés manifiesta en el Consejo de Ministros, que se elabora en negociaciones interministeriales entre la Delegación interministerial para la ordenación del territorio y la competitividad de los territorios (DIACT, *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires*, desde su creación en 1963 y hasta el 1 de enero de 2006, denominada Delegación de ordenación del territorio y acción regional, DATAR, *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) y los Ministerios competentes en función de la materia, bajo la coordinación de la Secretaría general de asuntos europeos (SGAE, desde su constitución en 1948 y hasta el 18 de octubre de 2005, llamada Secretaría general del Comité interministerial, SGCI) (13).

La posibilidad contenida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de incorporar a las regiones a la delegación estatal en el Consejo (art. 203 TCE) no se ha desarrollado en Francia, en donde tampoco existen previsiones para la participación de personal de las Administraciones regionales en los Comités de ejecución de la Comisión («Comitología»). Inclusive, ni siquiera están representadas individualmente todas las regiones galas en el Comité de las Regiones.

Sin embargo, la escasez de cauces formales de participación a disposición de las regiones francesas en la arena europea se ha subsanado parcialmente, a nivel interno, gracias a dos particularidades institucionales del sistema político francés, como: 1) la importancia que conserva la Administración periférica del Estado central, el sistema prefectoral, del que depende en gran medida, como fuente de información sobre el terreno, el Gobierno de París; y 2) la acumulación de mandatos (*cumul des mandats*) (Balme, 1994: 260; Benz y Eberlein, 1999: 338-9; Hooghe y Marks, 1996; Keating y Hooghe, 2006: 275; Mazey, 1994: 214 y 1995: 145; Smith, 1997: 122-3; Smyrl, 1998: 114-5). Pese a que el *cumul des mandats* ha sido ya objeto de limita-

incluyó el asunto del papel de las colectividades territoriales en el nivel supraestatal en la agenda de reformas del «acto II de la descentralización», concurrente, inclusive, con el proceso de debate sobre el futuro de Europa.

(13) A fin de garantizar la coherencia y la unidad de la posición francesa ante la Unión Europea y la OCDE, la SGAE, servicio del Primer Ministro, se ocupa de la coordinación interministerial de los asuntos europeos (a excepción de los relativos a la PESC, que recaen en el Ministerio de Asuntos Exteriores) y de los de la OCDE. La SGAE trata de conciliar las posiciones de los distintos Ministerios franceses y, en caso de desacuerdo sobre una cuestión políticamente sensible, solicita el arbitraje del Primer Ministro, quien da instrucciones directas a la REPER de Francia en Bruselas. La información que llega a este Estado desde las instituciones de la Unión se centraliza también en la SGAE, que luego se encarga de difundirla entre las Administraciones interesadas.

ción, para los defensores de esta línea de argumentación, el sistema habría creado durante su larga etapa de vigencia plena hábitos de comportamiento político que perduran y siguen dotando de mayor fortaleza política a los intereses territoriales (Stevens, 2004: 162). No obstante, se ha afirmado también, al contrario, que el ejercicio simultáneo de mandatos entra siempre en conflicto con las iniciativas de los electos regionales en el nivel supraestatal (14).

4. EL DERECHO A LA EXPERIMENTACIÓN

Como hemos adelantado, el artículo 72 de la Constitución francesa de 1958, tras la reforma operada por la ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República, de 28 de marzo de 2003, establece que:

en las condiciones previstas por la ley orgánica, y salvo cuando afecta a las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucionalmente garantizado, las colectividades territoriales o sus agrupaciones pueden, cuando, según el caso, la ley o el reglamento lo ha previsto, derogar, a título experimental y por un objeto y una duración limitadas las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias.

La ley orgánica de 1 de agosto de 2003, que precisa las condiciones de aplicación del artículo 72 de la Constitución, obliga a que la transferencia a título experimental se realice a través de una convención y no se prolongue más allá de cinco años, período tras el cual se elaborará un informe quinquenal que permita bien retornar a la situación inicial, bien continuar con la experimentación en esa colectividad territorial, bien transferir por ley a todas las colectividades territoriales nuevas competencias.

¿Afecta la redacción de este artículo al principio de unidad de la soberanía nacional? Desde luego, si lo hace es sólo en un sentido provisional, ya que, si bien, hipotéticamente, la experimentación legislativa puede generalizarse en el futuro, también puede, como acabamos de apuntar, eliminarse, retornándose a la situación inicial. En otras palabras, el carácter experimental de la transferencia implica que el Estado-central sigue siendo el «amo»

(14) Keating y Hainsworth critican tanto la consolidación de los departamentos como el mantenimiento del *cumul de mandats* por su condición de pilares de la estructura de poder de los notables y límites a la modernización de la Administración francesa y a la democracia local (1986: 129-30). Para revisar los argumentos a favor y en contra de la limitación del ejercicio simultáneo de mandatos, véase HÖEFFEL (1998), LOUGHLIN (2007: 144-5) y MÉNY (1998).

de las competencias, cuya restitución puede requerir al final del quinquenio de experimentación. Por lo demás, el ejercicio de este derecho por parte de una colectividad territorial se halla siempre limitado por el régimen de las grandes libertades.

La provisionalidad de las transferencias trae consigo necesariamente problemas en la implementación, al igual que en el caso de que fracase el experimento (Verpeaux, 2006: 119). Pero no por ello el reconocimiento constitucional del derecho deja de ser un innovador dispositivo merecedor de ser analizado con más detalle, aunque sea únicamente en tanto que oportunidad para que aquellas regiones con mayor voluntad y capacidad de asumir nuevas competencias den un paso adelante y puedan jugar el papel de locomotoras del grueso de las regiones francesas, hoy todavía potencialmente débiles, como hemos detallado en el epígrafe anterior.

Para finalizar, como ilustración del ejercicio del derecho a la experimentación por parte de una colectividad territorial, presentaremos brevemente la experiencia alsaciana de gestión de los fondos europeos durante el período 2003-2006, escasamente estudiada hasta la fecha.

4.1. *La experimentación en materia de gestión de los Fondos Estructurales: el caso alsaciano*

En el estudio del hecho regional en Francia, el caso que ha merecido una mayor atención académica, por sus notas características especiales, ha sido el de la colectividad de Córcega. No obstante, no es ésta la única región francesa con rasgos jurídicos propios significativos.

Alsacia, desde antiguo, ha sido asimismo una región peculiar en el plano legal. De hecho, en Francia, existe autonomía normativa parcialmente en el Derecho local que se aplica en los dos departamentos alsacianos de Haut-Rhin y Bas-Rhin, así como en la Mosela, cuya complejidad intrínseca y dificultades de articulación con la legislación francesa han motivado la creación, en 1985, del Instituto de Derecho local de Alsacia-Mosela.

El cuerpo jurídico especial de Alsacia-Mosela resulta de la combinación de las diferentes legislaciones francesas y alemanas que se han mantenido en vigor en estos territorios a lo largo de la historia. Comprende antiguas disposiciones de origen francés que las autoridades alemanas preservaron después de 1870 y que, en Francia, en ese período, fueron abolidas.

Es el caso del Concordato establecido entre Napoleón y el Papado, en 1801, que contempla la remuneración por el Estado de los Ministros del culto, el cual, previsto en un principio únicamente para los católicos, fue exten-

dido a los protestantes, en 1802, y a los judíos, en 1831. Las leyes francesas de 1905 sobre la separación Iglesia-Estado no se aplican, por tanto, en estos territorios, entonces bajo el régimen alemán. También en el ámbito religioso, el estatuto escolar de Alsacia-Mosela prevé clases de religión (catecismo y no sólo historia de las religiones) en los centros de enseñanza públicos. Esta disposición resulta de la ley Falloux de 1850, reforzada en 1871 y 1887 por reglamentos del Segundo *Reich*. En 2003, el informe Stasi sobre la laicidad en la República francesa no cuestionó el Concordato. Propuso, no obstante, que la enseñanza de la religión dejase de ser obligatoria y se extendiese también al islam.

Además de los asuntos religiosos, el particularismo jurídico de Alsacia y Mosela entra en el terreno administrativo, afectando al Derecho laboral, el régimen de la seguridad social, el estatuto de las asociaciones (que no se rigen por la ley francesa de 1901, sino por las disposiciones alemanas de 1908, que, por ejemplo, permiten a éstas perseguir fines lucrativos y el reparto de beneficios entre sus miembros), la caza o el Derecho comunal, entre otros.

Por ello, no es tan sorprendente que Alsacia haya sido pionera como región de experimentación en la gestión de los fondos europeos, en la forma en que a continuación se describe.

Conviene aclarar, primero, que el período presupuestario 2000-2006 se inicia, también en el caso alsaciano, con la aplicación de los mecanismos de gestión de los Fondos Estructurales habituales en Francia, siendo, por tanto, para el objetivo 2, autoridad de gestión y autoridad de pago el prefecto de región. Es el 31 de julio de 2002 cuando el Consejo de Ministros francés anuncia: 1) la adopción de medidas para mejorar el principal problema que se venía manifestando de forma recurrente en la gestión de los fondos en este país, la baja tasa de consumo de los créditos europeos; y 2) la transferencia a título experimental de la gestión del programa Objetivo 2 Alsacia a su Consejo regional, por la que éste pasaría a convertirse, a partir del 1 de enero de 2003, en autoridad de gestión de los fondos FEDER, FSE y FEOGA-O y autoridad de pago de los fondos FEDER y FSE (15).

(15) La gestión del FEOGA es diferente, al ser el *Centre National pour l'Aménagement des Structures et des Exploitations Agricoles* (CNASEA, Centro Nacional para la Ordenación de las Estructuras y de las Explotaciones Agrícolas) el organismo en el que se centralizan los pagos del conjunto de Francia. El CNASEA es un establecimiento público bajo la tutela del Ministerio de Agricultura y Empleo, responsable final, para la Comisión Europea, de la gestión del FEOGA. El CNASEA puede, no obstante, delegar una parte de sus funciones a otros organismos. En efecto, ha delegado en el Consejo regional de Alsacia la instrucción y controles de servicios de los expedientes del FEOGA y la ordenación de los gastos.

Desde la entrada en vigor de la ley de 6 de febrero de 1992 relativa a la Administración territorial de la República, los créditos de los fondos europeos son gestionados de forma desconcentrada por los representantes del Estado-central en las regiones, los prefectos de región. La circular de 19 de octubre de 2004 relativa a la reforma de la Administración territorial del Estado recuerda que es el prefecto de región la autoridad responsable de la gestión de los Fondos Estructurales, siempre que no se haya realizado una transferencia experimental a una colectividad territorial, esto es, que la ley de 6 de febrero de 1992 relativa a la Administración territorial de la República, continúa, en todo caso, en vigor.

La experimentación en esta materia consiste en que las competencias del prefecto de región recaen a título experimental en la colectividad territorial, que se convierte así, por un período temporal limitado, aunque prorrogable, en «autoridad de gestión» y «autoridad de pago», toda vez que el artículo 44 de la ley de 13 de agosto de 2004 exige que ambas funciones sean delegadas simultáneamente, no pudiendo el Estado central conservar únicamente una de ellas.

El Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (para el período 2000-2006) define «autoridad de gestión» como aquella autoridad u organismo público o privado a nivel central del Estado, regional o local, designado por el Gobierno central, que ejerce la función de gestionar una intervención; y «autoridad de pago», por su parte, como aquel o aquellos organismos o autoridades locales, regionales o centrales, nombrados por los Ejecutivos centrales para ocuparse de la elaboración y envío de las demandas de pago, así como de la recepción de los pagos de la Comisión Europea.

Las funciones principales de la autoridad de gestión consisten en: definir el dispositivo de recogida de datos financieros y estadísticos; ejecutar el complemento de programa; establecer y, tras obtener la aprobación del Comité de Seguimiento, presentar a la Comisión el informe anual de ejecución; organizar la evaluación intermedia; así como emplear un sistema de contabilidad separada o una codificación contable de todas las transacciones relativas a la intervención.

Mientras, la autoridad de pago se ocupa de las siguientes tareas: efectuar controles de calidad de la gestión implementada por la autoridad de gestión y formular a ésta, en caso necesario, propuestas de mejora; reclamar los fondos a la Comisión Europea; por orden de la autoridad de gestión, ingresar las subvenciones europeas a los beneficiarios; presentar a la Comisión una declaración certificada de los gastos efectivamente pagados; y elaborar informes periódicos sobre el estado del programa.

Una parte de las funciones de la autoridad de pago pueden delegarse a un organismo exterior, algo que hizo el Consejo regional de Alsacia, en una entidad financiera, la *Caisse de Dépôts et Consignations*, que se encarga de: reunir los créditos comunitarios y gestionar la tesorería; el ingreso de las subvenciones comunitarias a sus beneficiarios (previa orden de la autoridad de gestión); y la redacción de informes financieros periódicos.

Uno de los datos más significativos de la experiencia alsaciana de ejercicio del derecho a la experimentación en materia de fondos europeos es que la asunción de las nuevas responsabilidades por parte del Consejo regional llevó a éste a diseñar asimismo un nuevo sistema de descentralización de la gestión, mediante la división del territorio regional en zonas. La Región dotó a cada una de las zonas de animadores sobre el terreno, responsables de intensificar la gestación de proyectos y asistir técnicamente a los interesados durante la elaboración de las propuestas; asoció a los representantes de cada una de las zonas en las que dividió el territorio regional a los Comités de Programación (que se reúnen con una periodicidad de seis semanas); y organizó, anualmente, reuniones territoriales para el intercambio de información.

La transferencia de la gestión del programa no ha estado, sin embargo, exenta de dificultades, ocasionadas: 1) por el hecho de que el programa ya estaba en curso y, por tanto, fue necesario hacer un trasvase de créditos y hasta de expedientes desde la prefectura de la región al Consejo regional (que no fue todo lo rápido que cabría desear, manifestándose, además, en el proceso resistencias por parte de otros servicios del Estado-central en los que la idea de que las regiones asuman nuevas responsabilidades no siempre es bien cogida); y 2) por el coste de la experimentación para las arcas públicas regionales: en recursos humanos (un equipo de quince personas), actividades de coordinación con otros actores regionales y prestaciones varias.

No obstante, la evaluación global que se hace desde el Consejo regional es positiva. Junto con el mayor dinamismo sobre el terreno, el ingreso directo de los créditos europeos desde la Comisión (que simplifica y agiliza la recepción de los mismos), la posibilidad de negociar directamente con esta institución supraestatal las modificaciones del programa, así como la reestructuración de las relaciones entre el prefecto de región y el Presidente regional explican, a ojos de los responsables regionales, la decisión del Presidente Adrien Zeller de solicitar de nuevo el ejercicio de la experimentación en materia de gestión de fondos europeos para el nuevo período presupuestario 2007-2013, demanda que ha sido satisfecha.

5. CONCLUSIÓN

La última etapa del proceso de descentralización en Francia, producto subrayadamente de la «adaptación a Europa», no ha supuesto un salto cualitativo desde una descentralización de naturaleza administrativa a otra de naturaleza política. Incluso, tuvo lugar en ausencia de un declive sustancial de las convicciones jacobinas de los franceses, lo que obligó a dejar para mejor momento la ratificación de la *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias*, e, inclusive, la profundización de la autonomía corsa, la región gala de innovación por excelencia.

La constitucionalización del derecho a la experimentación en el artículo 72 del texto fundamental de 1958, en su revisión de marzo de 2003, aunque marginal en el nivel legislativo y restringida en términos jurídicos, evidencia el deseo de la élite política francesa de iniciar una nueva etapa en el proceso de descentralización de la V República, aunque sin romper el espíritu de las leyes Deferre, que instauraban una descentralización de gestión.

En este trabajo, hemos presentado la poco conocida experiencia de gestión del programa Objetivo 2 Alsacia por parte del Consejo regional, durante el período 2003-2006, como ilustración del ejercicio de este derecho. El caso alsaciano evidencia que el derecho a la experimentación permite avanzar más deprisa a las colectividades territoriales con mayor voluntad y capacidad de asumir nuevas competencias.

En definitiva, el reconocimiento constitucional del derecho a la experimentación a municipios, departamentos y regiones, al concederles un rol de laboratorio de ensayo, instaura un modelo territorial distinto, que busca una mayor iniciativa local. La experimentación coadyuva, en la práctica, parafraseando al Primer ministro Raffarin, a introducir la noción de diversidad en una República fundada sobre la uniformidad, permitiendo, por tanto, a las regiones francesas más emprendedoras actuar como vanguardia del conjunto del nivel regional de descentralización en Francia.

6. REFERENCIAS

- ALVERGNE, C. y P. MUSSO (2003): *Les Grandes Textes de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation*, La documentation française, París.
- BALME, R. (1994): «Les Politiques de la subsidiarité: "L'Europe des Régions" comme catégorie générique du territoire européen», en R. BALME, P. GARRAUD, V. HOFFMANN-MARTINOT y É. RITAINE (eds.): *Le territoire pour politiques: variations européennes*, L'Harmattan, París, págs. 237-68.

- BENZ, A. y B. EBERLEIN (1999): «The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance», *Journal of European Public Policy*, vol. 6, págs. 329-48.
- BŒUF, J.-L. (comp.) (2003): *Décentralisation et expérimentations locales*, La documentation Française, Paris.
- BŒUF, J.-L. y M. MAGNAN (2006): *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 2.^a ed., La documentation française, Paris.
- CHIRAC, J. (2002): *Discours de Rouen* (sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République), en C. ALVERGNE y P. MUSSO: *Les Grandes Textes de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation*, La documentation française, Paris, págs. 381-98.
- DRAGO, G. (2004): «Le droit à l'expérimentation», en Y. GAUDEMET y O. GOHIN: *La République décentralisée* Editions Panteón-Assas, Paris, 65-87.
- DUMONT, G.-F. (2004): *Les régions et la régionalisation en France*, Ellipses, Paris.
- DUPOIRIER, E. (dir.) (1998): *Régions: la croisée des chemins: perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Sciences Po, Paris.
- FRIEDBERG, E. (2003): «Le carcan de l'inertie institutionnelle», *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 44-6.
- GRAVIER, J.-F. (1972): *Paris et le désert français*, Flammarion, Paris.
- HOEFFEL, D. (1998): «Le cumul des mandats: mythe ou réalité?», *Pouvoirs Locaux*, núm. 36, pág. 15.
- HOOGHE, L. y G. MARKS (1996): «Restructuration territoriale au sein de l'Union européenne: les pressions régionales», en V. WRIGHT y S. CASSESE (dirs.): *La recomposition de l'État en Europe*, La découverte, Paris.
- KEATING, M. y P. HAINSWORTH (1986): *Decentralisation and Change in Contemporary France*, Gower, Aldershot.
- KEATING, M. y L. HOOGHE (2006): «By-passing the Nation-State? Regions in the European Union», en J. RICHARDSON (ed.): *European Union: Power and Policy-Making*, Routledge, Londres, págs. 269-86.
- LE LIDEC, P. (2003): «Le processus de mise à l'agenda de "l'acte II"», *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 30-6.
- LEFEVRE, M. (2000) *Géopolitique de la Corse le modèle républicain en question* L'Harmattan, Paris.
- LOUGHLIN, J. (2007): *Subnational Government. The French Experience*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- MAZEY, S. (1994): «La France saisie par la décentralisation: aperçu britannique», en R. BALME, P. GARRAUD, V. HOFFMANN-MARTINOT y É. RITAINE (eds.): *Le territoire pour politiques: variations européennes*, L'Harmattan, Paris, págs. 203-33.
- MAZEY, S. (1995): «French Regions and the European Union», en J. LOUGHLIN y S. MAZEY (eds.): *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Frank Cass, Londres, págs. 132-57.
- MÉNY, Y. (1998): «Cumul des mandats: encore un moment, monsieur le bourreau?», *Pouvoirs Locaux*, núm. 36, págs. 16-20.

- MONJAL, P.-Y. (2006): *Le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales. Les nouveaux enjeux*, Territorial éditions.
- NÉMÉRY, J.-C. (2003): «La nouvelle organisation decentralisee de la Republique française» en J.-C. NÉMÉRY (dir.): *Décentralisation et Intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, 9-30.
- NICOLAÏEFF, B. (2001): «L' experimentation, nouvelle frontière de la gouvernance?», *Pouvoirs locaux*, 49, págs. 96-8.
- OHNET, J.-M. (1996): *Histoire de la décentralisation française*, Librairie Générale Française, París.
- OHNET, J.-M. (2003): «Les ambitions contrariées de "l'Acte II"», *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 3-4.
- PASQUIER, R. (2003a): «La Régionalisation Française Revisitée: Fédéralisme, Mouvement Régional et Élités Modernisatrices (1950-1964)», *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, núm. 1, págs. 101-25.
- PASQUIER, R. (2003b): «Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation», *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 69-73.
- PASQUIER, R. (2004a): *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- PASQUIER, R. (2004b): «1986-2004: dix-huit ans de démocratie régionale. Vers une maturité politique des régions françaises?» Informe del *Institut de la Décentralisation*.
- PORTIER, N. (2003): «Les "gagnants" et les "perdants" de "l'Acte II"», *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 62-8.
- QUERMONNE, J.-L. (1963): «Vers un régionalisme "fonctionnel"», *Revue française de Science Politique*, vol. XIII, núm. 4, diciembre, págs. 849-76.
- RAFFARIN, J.-P. (2002): *Discours de politique général prononcé devant l'Assemblée nationale*, 3 de julio, en C. ALVERGNE y P. MUSSO (2003): *Les Grandes Textes de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation*, La documentation française, París, págs. 375-79.
- RÉGION ALSACE (2001): Document Unique de Programmation de l'Objectif 2 Alsace Pour la Période 2000-2006, versión final de 24 de enero. (Facilitado a la autora en el Consejo regional.)
- RÉGION ALSACE (2006): «Adaptation de l'administration régionale à la décentralisation de la gestion des fonds européens: Gestion du programme Objectif 2 Alsace depuis le premier janvier 2003». (Facilitado a la autora por la REPER de Francia ante la Unión Europea.)
- RÉMOND, B. (1999): *La Région*, 3.^a ed., Montchrestien, París.
- RÉMOND, B. (2003): «En panne!», *Pouvoirs Locaux*, núm. 59, págs. 24-29.
- SMITH, A. (1997a): «The French Case: The Exception or the Rule?», en C. JEFFERY (ed.): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?*, Frank Cass, Londres, págs. 117-30.
- SMITH, A. (1997b): «Studying Multi-level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds», *Public Administration*, vol. 75, págs. 711-29.

- SMITH, A. y P. HEYWOOD (2000): *Regional Government in France and Spain*, Constitution Unit, University College Londres, Londres.
- SMITH, A. (2005): «The Europeanization of the French State», en A. COLE, P. LE GALÈS y J. LEVY (eds.): *Developments in French Politics*, Palgrave Macmillan, Houndmills, págs. 105-21.
- SMYRL, M. (1998): «Les benefices régionaux de la ressource européenne», en E. DUPOIRIER (dir.): *Régions: la croisée des chemins: perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Sciences Po, París, págs. 109-21.
- STEVENS, A. (2003): *Governments and Politics of France*, 3.^a edición revisada y actualizada, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- SWENDEN, W. (2006): *Federalism and Regionalism in Western Union: A Comparative and Thematic Analyses*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- VERPEAUX, M. (2006): *Les collectivités territoriales en France*, 3.^a ed., Éditions Dalloz, París.
- WRIGHT, V. (1979): «Regionalisation under the French Fifth Republic: the Triumph of the Functional Approach», en L. J. SHARPE (ed.): *Decentralist Trends in Western Democracies*, Sage, Londres.