

La reunificación de territorios: el caso francés

Didac Gutiérrez-Peris

*«Reprenons en sous-œuvre l'édifice entier pour en prévenir la ruine»
Calonne, 1786*

En Francia existen oficialmente tres niveles de ordenación territorial: la comuna, el departamento y la región. La primera es el equivalente del municipio, las casi 37.000 communes que hoy tiene el país son simplemente la reproducción de las parroquias que ya existían en el antiguo régimen. En cambio los departamentos son diseño de la Revolución Francesa, inspirados de un trazado 'racionalizado' que correspondía, como dejó escrito Condorcet, a la distancia que podía realizar un mensajero a caballo en un solo día. Es decir, que las estructuras que tienen cierta carga histórica-psicológica en Francia son dos unidades que no tienen que ver con el regionalismo, sino con el localismo más de proximidad. Eso explica, en parte, la facilidad para adherir a una cultura política ultra-centralista y la aptitud con la que los gobiernos sucesivos han rediseñado las regiones francesas a su antojo, sin demasiados aspavientos ni debates identitarios. Unas regiones que, además, existen solo desde 1982 y que fueron dibujadas en el mapa para responder a una necesidad exógena a la República: adaptarse a la integración europea y sus programas ideados a escala regional (la

[Mapa de las nuevas regiones que entrará en vigor el primero de enero de 2016](#)



Política Agrícola Común, los fondos de cohesión, el Fondo Social Europeo...).

Así pues, cuando François Hollande, y en particular Manuel Valls al ser nombrado primer ministro, anunciaron que querían darle el último empujón a la 'reforma territorial', la cuestión nunca fue si corrían el riesgo de provocar un debate sobre el modelo francés, sino saber si lograrían canalizar dicha reforma hacia los objetivos más pragmáticos: ahorro, claridad en el reparto competencial, y unificación de las 22 regiones para armonizarlas en número de habitantes y de superficie, acercándose a los

Didac Gutiérrez-Peris es Director de Investigación sobre Política Europea en el instituto de Opinión Viaoice, París.

[@didacgp](#)

Länder alemanes y a las Regiones italianas. A poco más de un mes de la oficialización definitiva, la misión ha sido más ardua de lo esperado, y menos exitosa de lo prometido.

a) De 22 a 13: siempre habrá perdedores

El nuevo mapa reduce el número de regiones de 22 a 13. Se fusiona la región de Alsacia con la Lorena y Champagne-Ardenne, el Nord-Pas-de-Calais con la Picardie, y el Midi-Pyrénées con el Languedoc-Roussillon. Tres fusiones no exentas de polémica, sobre todo la primera por el enfado de los alsacianos. Los otros reagrupamientos han levantado menos críticas, pero han sonado igual de artificiales: el Poitou-Charentes con el Limousin y la Aquitaine, la Bourgogne con el Franche-Comté, Rhône-Alpes con Auvergne, y las dos Normandías. Un reguero de nombres añadidos los unos a los otros. "¿Dónde vives? Yo en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, y tú? Ah pues yo en Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine". Los acrónimos serán la gran moda en 2016, como ya ocurre con la región 'PACA'. Controvertido también fue el proceso para nombrar nuevas capitales en regiones fusionadas. Limoges, Poitiers, Montpellier, Clermont-Ferrand, Besançon, Caen, Amiens, Châlons y Metz, todas ellas pierden la capitalidad después de haberse beneficiado de ello desde 1982.

Sin embargo, más allá de cuestiones léxicas, la auténtica derrota para el gobierno Valls ha sido la incapacidad de conseguir aprobar una reforma que suprimiera, de una vez por todas, los departamentos. Una unidad intermedia que siglos después de la Revolución Francesa se ha quedado demasiado pequeña para promover el desarrollo económico, y demasiado grande para ocuparse del día a día. La supresión de los departamentos hubiera necesitado pasar por la casilla constitucional, ya sea aprobando una reforma vía referéndum o con el Parlamento reunido en 'Congreso', modalidad que requiere una mayoría de 3/5. Ambos caminos suponían un riesgo demasiado elevado para un gobierno con cuotas de popularidad del 20%. Los departamentos pues, fútiles para una gran

mayoría de analistas por el solapamiento de competencias, y con un gasto de funcionamiento de 60 mil millones de euros, seguirán donde estaban.

b) El reparto competencial: poca exclusividad, mucha duplicidad

Desde 1982 la descentralización francesa ha sido criticada por la duplicación de competencias, cargos, y potestades. Algo que no zanja este nuevo texto. La reforma impulsa, por ejemplo, las regiones, pero sin seccionar las competencias que tenían los departamentos. A grandes rasgos, las misiones económicas y las grandes orientaciones estratégicas pasan a ser decididas por las regiones, mientras que los departamentos se encargarán de los programas de solidaridad y redistribución. Las comunas siguen ocupándose de los servicios de proximidad. El desafío será ver como se aplica un sistema de competencias que mantiene, en temas fundamentales como las infraestructuras, una potestad múltiple.

c) ¿Una reforma poco consensuada: nueva reforma a la vista en 2017?

Tratándose de una ley de calado constitucional, el texto nace con una muleta política al haber contado con el apoyo de un solo partido. En diciembre de 2014 los diputados aprobaron en segunda lectura el nuevo mapa de las 13 regiones por 277 votos a favor, 253 en contra, y 30 abstenciones. Aparte de los diputados socialistas y la mitad del partido progresista aparentado (Radicaux de Gauche), los demás diputados -Front de Gauche, ecologistas, Républicains y centristas del UDI- no suscribieron el texto. A finales de verano el voto sobre el reparto competencial consiguió un respaldo más plural, al contar con los votos a favor del grupo socialista y de la bancada ecologista. Aun así, el texto puede verse modificado de nuevo dentro de solo doce meses, según lo que ocurra en las presidenciales y legislativas de 2017.

d) ¿Descentralización per se, o descentralización como motor económico?

En un país hipercentralizado como Francia la descentralización es antes que nada un instrumento para desarrollar una política de clústers especializados, como motor de una economía menos dependiente de sus 'centros'. Anna Villechenon hacía balance en Le Monde de la iniciativa que lanzó el gobierno francés en 2004 con el fin de crear 'polos de competitividad', intentando copiar el modelo anglosajón. Francia se gastó hasta 4,5 mil millones de euros entre 2005 y 2012 en esos polos pero dichas zonas solo atrajeron el 5% del dinero que se gasta en total en el país en investigación e innovación. Los polos solo han creado el 5% de las empresas 'innovadoras', perdidas entre tanto 'jefe' territorial a quién rendir cuentas (¿el alcalde, el consejo regional, el departamento, el Estado?). En ese sentido la política regional no puede reposar únicamente en rediseños administrativos, sino en políticas comprometidas adaptadas al 'terroir'. Una misión que recae, por primera vez, en manos de las regiones.

En resumidas cuentas, una reforma que no contenta a nadie, pero que sobre todo no despeja las dudas sobre la capacidad de hacer de la política regional francesa un instrumento mejorado de desarrollo. Todo ello a pocas semanas de las primeras elecciones regionales

que se celebrarán en diciembre según el nuevo mapa adoptado por el Parlamento. Un voto que cerrará un ciclo aciago para Valls. Primero, los votantes 'plebiscitarán' una reforma que ha tenido desde el principio un regusto amateur y arbitrario, con el consiguiente enfado. Segundo, los ecologistas han decidido unirse a la izquierda radical en vez de presentarse con el Partido Socialista. Y tercero, el Front National puede ganar en la región de Marsella y en el Nord-Pas-de-Calais-Picardie, donde Martine Aubry capitanea uno de los bastiones socialistas en la ciudad de Lille. Quién hubiera pensado que Condorcet podría llegar a fastidiarle la nochevieja al presidente de la República del 2015.

