

A última reforma da Administración periférica do Estado francés (2007-2012): análise e comparación co modelo español

La última reforma de la Administración periférica del Estado francés (2007-2012): análisis y comparación con el modelo español

The last reform of the peripheral administration of the french State (2007-2012): analysis and comparison with the spanish model



MARTA M^a VÁZQUEZ SANJURJO

Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia
Doutoranda da Área de Dereito Administrativo da Universidade de Santiago de Compostela

Antiga alumna da *École National d'Administration* (Francia)
marta.vazquez.sanjurjo@xunta.es

Recibido: 29/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Resumo: *Coa Revolución Francesa xurdiu en Francia un modelo de organización territorial do Estado baseado no centralismo e a profesionalización: o modelo prefectoral. España adoptou este modelo, pero a recorrente presenza do absolutismo impediu que a figura do gobernador civil se profesionalizase.*

Na actualidade, España é unha democracia consolidada que avoga por unha definitiva profesionalización das súas autoridades periféricas. En cambio, a inicial converxencia na forma de distribución territorial do poder, en ambos os dous casos moi centralista, viuse superada en España pola consolidación do Estado autonómico. Esta circunstancia determina que os principais problemas aos que se enfrontan as Administracións periféricas de ambos os dous países cambiasen.

No caso francés o principal desafío da súa última reforma cífrase en como lograr unha maior unidade de acción do Estado no nivel rexional, mentres que no caso español a problemática se centra en articular racionalmente a Administración periférica do Estado ante a presenza das Comunidades Autónomas.

Palabras clave: *Administración periférica, reforma administrativa, organización territorial, prefecto, revisión xeral das políticas públicas.*

Resumen: *Con la Revolución Francesa surgió en Francia un modelo de organización territorial del Estado basado en el centralismo y la profesionalización: el modelo prefectoral. España adoptó este modelo, pero la recurrente presencia del absolutismo impidió que la figura del gobernador civil se profesionalizara.*

En la actualidad, España es una democracia consolidada que aboga por una definitiva profesionalización de sus autoridades periféricas. En cambio, la inicial convergencia en la forma de distribución territorial del poder, en ambos casos muy centralista, se ha visto superada en España por la consolidación del Estado autonómico. Esta circunstancia determina que los principales problemas a los que se enfrentan las Administraciones periféricas de ambos países hayan cambiado.

En el caso francés el principal desafío de su última reforma se cifra en cómo lograr una mayor unidad de acción del Estado en el nivel regional, mientras que en el caso español la problemática se centra en articular racionalmente la Administración periférica del Estado ante la presencia de las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: *Administración periférica, reforma administrativa, organización territorial, prefecto, Revisión General de las Políticas Públicas.*

Abstract: *With the French Revolution a model of territorial organization of the State based on centralism and professionalization was settled in France. Spain adopted this model, but the recurrent existence of absolutist régimes prevented that the figure of the civil governor was professionalized.*

At present, Spain is a consolidated democracy that pleads for a definitive professionalization of its peripheral authorities. On the other hand, the initial convergence in the form of territorial distribution of the power, in both cases very centralist, has been overcome in Spain with the consolidation of the Autonomous Communities. This circumstance determines that the principal problems of the peripheral administrations of both countries had changed.

In the French case the principal challenge of its last reform is improving unity of action of the State in the regional level. Meanwhile, in the Spanish case, the basic issue is articulating rationally the peripheral administration of the State in the presence of the Autonomous Communities.

Key words: *Peripheral Administration, administrative reform, territorial administration, prefect, Public Policies General Review.*

Índice: *1. A organización territorial do Estado francés: organización histórica e reformas desde os anos 60. 2. A reforma da organización territorial do Estado francés no seo da Revisión Xeral das Políticas Públicas (2007 -2012). 2.1. As análises previas á nova reforma da Administración territorial. 2.2. Contido das reformas: simplificación e rexionalización. 2.3. A modo de resumo. 3. A comparación co caso español. 3.1. Organización histórica e reformas desde a Transición. 3.2. Paralelismos e diferenzas na evolución do caso español e francés. 4. Reflexións finais sobre a Administración periférica do Estado. 4.1. O caso francés: a difícil rexionalización da acción do Estado. 4.2. O caso español: a necesidade dunha nova revisión da Administración periférica do Estado. 5. Conclusións finais. 6. Bibliografía.*

1 A organización territorial do Estado francés: organización histórica e reformas desde os anos 60¹

Tras a Revolución Francesa de 1789, e a comezos do século XIX, consolídase en Francia un modelo de estado moi centralista, o que require un centro forte, pero tamén unha implantación forte na periferia, de forma que se garanta que o centro poida controlar todo o territorio. Así se articula o modelo de división territorial en “departamentos” (que poderíamos asimilar ás provincias españolas, aínda que a extensión daqueles é moito menor)², á fronte

1 Con carácter preliminar convén realizar un recordatorio do conxunto de Administracións públicas que conforman o mapa administrativo francés.

No ámbito do Estado existen tres circunscricións territoriais: a rexión, o departamento e o distrito (“*arrondissement*”), con servizos transversais en cada unha delas (á cuxa fronte se sitúan, respectivamente, o prefecto rexional, o prefecto departamental e o subprefecto), e con servizos ministeriais fundamentalmente nas dúas primeiras (direccións rexionais — que á súa vez adoitan ter os seus servizos departamentais dependentes — e direccións departamentais, respectivamente).

Ao lado da Administración do Estado, sitúanse as Administracións das colectividadeas locais: a rexión, o departamento e o municipio (“*commune*”), todas elas con asembleas e executivos electos. Francia conta actualmente con 26 rexións, 100 departamentos e 36.783 municipios. Ademais, debido ao enorme número de municipios que existen en Francia (España conta actualmente con 8.116) e ante as dificultades políticas para reducir o seu número vía fusión, proliferaron distintas formas de agrupación de municipios (ata case 20.000 estruturas).

2 Actualmente Francia conta con 100 departamentos, do que se deduce que son unidades territoriais máis pequenas que as provincias españolas (52 con Ceuta e Melilla) nun territorio total similar (675.417 km², Francia, 504.645 km², España).

dos cales se coloca a un prefecto, nomeado e revogado libremente polo Primeiro Ministro, polo cal a súa obediencia e fidelidade ao centro queda garantida.

Non obstante, desde a súa orixe os prefectos configúranse como perfís técnicos por enriba das ideoloxías políticas, sen vínculos co territorio para o que son nomeados, e asegurándose a súa fidelidade ao Estado mediante a súa rotación periódica obrigatoria. Desde a segunda metade do s. XIX a súa profesionalización é crecente, sendo nomeados entre altos funcionarios, aínda que a institucionalización definitiva do “corpo prefectoral”, coa configuración actual, non teña lugar ata mediados do século XX.

No modelo prefectoral o prefecto é a máxima autoridade do Estado e do goberno no seu ámbito territorial, o departamento, e da súa autoridade dependen todos os servizos do Estado cunha implantación territorial no seu departamento (servizos desconcentrados). Ademais, exerce a tutela dos municipios, efectuando un control *a priori* de legalidade e oportunidade dos seus actos³.

Non obstante, ao longo do S. XIX e máis aínda no s. XX, ao lado da prefectura e en paralelo á crecente especialización do nivel central, os distintos ministerios foron implantando no territorio un número crecente de servizos desconcentrados (moitas veces baixo a forma inicial de inspeccións) que, se inicialmente debían situarse baixo a autoridade de réxime común, o prefecto departamental, progresivamente foron desfacéndose da súa autoridade, e pasando directamente a depender do Ministro correspondente⁴.

En consecuencia, a organización territorial tradicional do Estado francés respondía a unha dobre lóxica: interministerial primeiro, a través da autoridade de réxime xeral do prefecto departamental, e ministerial máis tarde, a través da implantación no territorio de direccións territoriais dependentes directamente do correspondente ministerio e que, á súa vez, reduciu o papel do prefecto de autoridade xeralista no territorio a autoridade sectorial en materia de mantemento da orde e a seguridade pública.

Na segunda metade do s. XX constátase a falta dunha coordinación das distintas políticas ministeriais no nivel do territorio, o que vén acrescentado polas loitas corporativas entre os distintos corpos ministeriais, entre eles e co corpo prefectoral.

Desta constatación xorde o impulso para a realización dunha reforma, en 1964, que pretende restaurar a capacidade de coordinación interministerial dos prefectos, pero xa non no nivel departamental, senón no nivel rexional, mediante a creación do nivel da rexión como nova circunscrición administrativa do Estado, encargada do desenvolvemento económico e a planificación do territorio, a cuxo fronte se situaba a nova figura do prefecto de rexión, que era, á súa vez, o prefecto departamental do departamento principal da rexión⁵.

3 Esta tutela prolongarase ata 1982, ano en que aqueles adquiriron autonomía, constituíndose en auténticas colectividade locais.

4 Esta multiplicación dos servizos desconcentrados foi paralela ao crecemento da especialización no nivel central, primeiro en secretarías de estado e logo en novos ministerios, que se independizan do Ministerio do Interior. Esta vontade de separarse da autoridade do Ministerio de Interior reproducese a nivel territorial, e foi levada a cabo a través de funcionarios pertencentes aos corpos propios de cada ministerio, e a miúdo fíxose patente tamén mediante a creación dos seus servizos desconcentrados en niveis superiores ou inferiores ao departamento (Véxase Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942).

5 Decreto n.º 64-251, de 14 de marzo de 1964, relativo á Organización do Estado nas Circunscricións de Acción Rexional.

A necesidade de dotarse de rexións fortes veu determinada tamén en Francia pola política rexional europea, que outorga fondos ás rexións sempre que amosan a súa capacidade de absorber e aplicar os recursos. Con rexións débiles e desestruturadas Francia víase obrigada a devolver moitos recursos comunitarios⁶.

Non obstante, a reforma de 1964 ficou na práctica reducida a unha reforma tímida, que apenas conseguiu avances na función de coordinación interministerial do prefecto de rexión, limitando o seu alcance máis ben ao da coordinación dos distintos prefectos departamentais.

Por outro lado, nos anos 80 institúense tamén como colectividade locais a Rexión e o Departamento, no que constitúe a primeira etapa da descentralización administrativa en Francia⁷. A descentralización administrativa complicará aínda máis a coordinación e unidade da acción pública no territorio.

Entre os anos 1992-2007 os intentos de reorganizar a organización territorial do Estado sucédense, mediante unha serie de reformas dirixidas a reforzar a lóxica transversal no territorio e a función de coordinación dos prefectos en relación cos servizos territoriais ministeriais. Paralelamente ponse en marcha a segunda etapa da descentralización administrativa, que pretende simplificar o reparto de competencias entre as distintas colectividade locais e entre estas e os servizos territoriais do Estado, ante un panorama de competencias concorrentes que dificultaba enormemente aos cidadáns o coñecemento da Administración competente en cada materia.

En efecto, desde 1992 e ata 2002 ensáanse distintas fórmulas de coordinación da administración periférica do Estado⁸. Non obstante, éstas revélanse inoperantes e o impulso coordinador dos prefectos vese freado pola oposición dos Ministerios a perder o control vertical dos seus servizos territoriais, así como polas colectividade locais que non queren ver desaparecer do seu territorio servizos do Estado.⁹

Un novo impulso á reforma da organización territorial do Estado é levado a cabo por un grupo de altos funcionarios que rodean ao novo ministro do Interior, Nicolas Sarkozy, a partir de 2002 e ata 2004¹⁰.

6 No caso francés, optouse porque a xestión rexional dos fondos europeos fose realizada pola Administración do Estado no nivel rexional, a prefectura de rexión, e non pola colectividade local de nivel rexional, a rexión.

7 As rexións créanse en 1972, pero como establecemento público institucional, cuxo poder executivo correspondía ao prefecto de rexión. Só desde a lei de descentralización de 1982 pasan a ter a consideración de colectividade territorial, cunha asemblea representativa (o *conseil rexional*) e un executivo propios. Pola súa banda, os departamentos xa existían cunha asemblea deliberante elixida por sufraxio universal e un presidente honorífico, pero o seu poder executivo ostentáboo o prefecto de departamento. Só desde a lei de descentralización de 1982 pasan a ter a consideración de colectividade territorial de pleno dereito, con executivo propio.

8 Entre elas, cabe citar a creación dun colexio de xefes de servizo (1992), de misións interservizos (1993), o fomento á delegación de servizos (1999) e a Circular do Primeiro Ministro de 24 de outubro de 1995, que intenta impulsar a función de coordinación interministerial dos prefectos e a de impulso das fusións entre direccións e servizos dun mesmo ministerio.

9 Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942.

10 No Decreto de atribucións do Ministerio do Interior de 15 de maio de 2002 cóidanse de reservar á competencia do Ministerio do Interior (e non a outros posibles Ministerios concernidos, como o de Orzamentos ou da Función Pública) as decisións sobre a organización territorial. Este novo impulso reformador, levado a cabo desde o Ministerio do Interior, desencadeouse, en parte, como unha forma de contraatacar a perda de poder dos prefectos operada a través da Lei Orgánica Relativa ás Leis de Finanzas (LOLF), aprobada en 2001 e cuxa entrada en vigor estaba prevista para 2006, que prevía como responsables dos créditos (organizados no que a Lei denomina Orzamento Operacional de Programa —BOP—) exclusivamente aos Ministerios e os seus órganos rexionais, e non aos prefectos.

Neste marco son aprobados en 2004 tres decretos, que supoñen un novo impulso ao nivel rexional e ás fusións de servizos.

En concreto, o Decreto de 29 de abril de 2004, relativo aos Poderes do Prefecto e a Organización do Estado, reforza novamente o papel estratéxico do prefecto de rexión, que se configura como o responsable da animación e da coordinación das políticas do Estado no territorio e, polo tanto, é o encargado de coordinar os servizos desconcentrados, tanto rexionais como departamentais (só quedan á marxe os servizos académicos, a inspección de traballo e as Administracións financeiras e fiscais) e as posibles fusións de servizos¹¹.

Desde o nivel estatal en 2004 ponse en marcha un Proxecto de Acción Estratéxica do Estado (PASE) para intentar unha coordinación e desenvolvemento coherente das políticas públicas do Estado, que ten a súa concreción rexional, o Proxecto de Acción Estratéxica do Estado en Rexión (PASER), instrumento de planificación plurianual que establece 4 ou 5 grandes obxectivos de vocación interministerial e tradúcese nun financiamento específico no marco da LOLF, cos seus propios indicadores de resultados¹².

O Decreto de 5 de outubro de 2004, relativo aos Polos Rexionais do Estado, crea unha organización lixeira, chamada “polo rexional”, que aglutina funcionalmente un conxunto de materias e servizos desconcentrados rexionais que deben actuar coordinadamente, baixo o liderado dos xefes de servizo dos ministerios máis importantes, e que “obriga” a unha actuación interministerial dos servizos rexionais concernidos en cada polo¹³.

A función de coordinación territorial do prefecto de rexión impleméntase mediante a creación dun “estado maior” da rexión, o Comité de Administración Rexional (CAR), no que se reúnen polo menos mensualmente baixo a presidencia do prefecto de rexión: os prefectos departamentais, os xefes de polo rexional, o secretario xeral para os asuntos rexionais (SGAR) e o secretario xeral do departamento principal da rexión.

Finalmente, o Decreto de 14 de outubro de 2004, relativo á Delegación de Xestión nos Servizos do Estado, pretende prefigurar, mediante as delegacións de xestión duns servizos desconcentrados noutros, futuras fusións de servizos¹⁴.

Nestes anos ten lugar tamén a execución da segunda etapa da descentralización administrativa en Francia, baixo a égida do principio de subsidiariedade. As leis de 2003-2004, entre outras cuestións, promoven a transferencia do Estado á colectividade local máis axeitada de “bloques de competencias”. Para o caso de que quedasen aínda competencias concorrentes ou compartidas, introdúcese tamén o concepto de colectividade “xefa de fila”, á que

11 Ademais, a Lei de 13 de agosto de 2004 amplía o seu campo de competencias ao desenvolvemento rural, a política de medio ambiente e desenvolvemento sostible, a cultura, o emprego, a vivenda e a renovación urbana, a sanidade pública, así como a todas as políticas comunitarias de competencia do Estado. Aínda que, polo momento, o nivel departamental pervive como a circunscrición de dereito común para os servizos desconcentrados do Estado.

12 Tulard, M. J., «Les services déconcentrés : le besoin d'un État territorial plus cohérent et plus efficace », *La réforme de l'État*, La Documentation française, Cahiers français, n.º 346, 2008, pp. 45-49.

13 Os 8 polos rexionais son: “Educación e Formación”, “Xestión Pública e Desenvolvemento Económico”, “Transporte, Vivenda, Ordenación do Territorio (e do Litoral)”, “Sanidade Pública e Cohesión Social”, “Economía Agrícola e Mundo Rural”, “Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible”, “Desvolvemento do Emprego e Inserción Profesional”, e “Cultura”.

14 Precisamente, nos anos 2005 e 2007 teñen lugar distintas variantes de fusións de servizos en moitos departamentos. Mención especial merece a fusión das direccións departamentais de Infraestruturas e de Agricultura de forma experimental en 8 departamentos, realizada polo Ministerio de Infraestruturas, de cara a unha posible fusión de ambos os dous Ministerios.

corresponderá a coordinación da actividade pública no ámbito sectorial no que se considere a máis axeitada¹⁵. Trátase dun novo intento por coordinar descentralización e coordinación da acción pública, neste caso, entre as colectividades locais.

Desde 2009 abriuse unha nova etapa de reforma das colectividades territoriais en Francia, centrada na simplificación do reparto de competencias e o aforro, máis que na descentralización¹⁶.

2 A reforma da organización territorial do Estado francés no seo da Revisión Xeral das Políticas Públicas (2007-2012)

Tras as eleccións de 2007, o novo Presidente da República acolle as suxestións para que se dea un novo impulso a unha reforma da Administración francesa. Desde 2007ponse en marcha a denominada « Révision Générale des Politiques Publiques » (coñecida máis comunmente polas súas siglas “RGPP”), cuxos obxectivos eran prestar un mellor servizo aos cidadáns, a un menor custo¹⁷.

O alcance do proceso e a metodoloxía da RGPP foron formulados en 2007 dunha forma moi ambiciosa, xa que se prevía unha revisión xeral de todas as políticas públicas e sectores da Administración e partindo, en principio, dunha análise “de 0”, unha *rémise à plat* ou recuestionamento xeral do sentido, obxectivos e conveniencia ou non da pervivencia de todas e cada unha das políticas públicas (e servizos públicos) do Estado.

Ambiciosa foi tamén a metodoloxía, impulsada por unha coidada estrutura de dirección do proxecto, formada por consultores privados e funcionarios públicos, membros dos corpos xerais de inspección, e cunha instancia de validación e seguimento de conformación política, o Consello de Modernización das Políticas Públicas (CMPP). Unha das claves do éxito

15 Así, a Lei de agosto de 2004 estableceu como colectividade local xefa de fila á rexión, sobre a formación profesional e a coordinación das accións de política económica (pero non o desenvolvemento económico, que segue a ser competencia do Estado) e ao departamento, sobre a acción social.

A idea era tender a recentrar os servizos do Estado sobre as competencias de soberanía, e as súas funcións de concepción e regulamentación, así como na súa función de garante dos equilibrios territoriais e da solidariedade nacional.

16 Mediante esta reforma preténdese simplificar o reparto de competencias —baixo o principio “unha competencia, unha colectividade territorial” — e de financiamentos entre as distintas colectividades locais, en aras dunha maior eficacia e lexibilidade das competencias para os cidadáns, así como a redución do elevado gasto público que representan. A este último obxectivo responden as seguintes medidas: a xeralización das estruturas intercomunais sobre todo o territorio francés (prevista para mediados de 2013), sen prexuízo do impulso á fusión voluntaria de “*communes*” (cuxo fracaso, tras o seu impulso en 1971, rematou por facer optar pola vía, máis realista, da xeralización da intercomunalidade), así como das fusións de rexións e de departamentos, e de ambos os dous entre si, e a creación da figura do conselleiro territorial, coa dobre condición de electo para o Departamento e a Rexión, que antes estaban se elixían separadamente (prevista para 2014).

Esta reforma, que parte das reflexións do Informe Balladur (Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009) traducíuse en 4 proxectos de lei aprobados en outubro de 2009, dos cales 2 xa foron aprobados como leis. O 16/12/2010 aprobouse a Lei de Reforma das Colectividades Territoriais 2010-1563, que recolle as bases fundamentais da reforma.

Debe destacarse a función outorgada neste proceso aos prefectos departamentais, aos que se atribuíu o cometido de propoñer o mapa da intercomunalidade no seu departamento, para o seu debate e validación nun órgano colexiado do que forman parte os electos locais, a Comisión Departamental da Cooperación Intercomunal.

17 E máis en concreto:

- Preparar a reestruturación das organizacións administrativas de forma que permitisen non renovar a un funcionario de cada dous.
- Realizar economías sobre os gastos do resto do aparato produtivo do Estado (excluídos os gastos de persoal) do 10-20%, sobre todo mediante a centralización das compras.

do proceso, sen precedentes en Francia, foi precisamente o apoio político do máis alto nivel co que contou¹⁸.

En canto ao eixe de reforma da Administración territorial (RÉATE), debe precisarse, porén, que se apartou da metodoloxía xeral de análise e implementación da RGPP. Neste caso, a análise de inicio non foi realizada por equipos mixtos de consultores externos e funcionarios, baixo a dirección do Primeiro Ministro, senón baixo a influencia do Ministerio de Interior, e sen a participación de consultores externos, perpetuando a preponderancia do corpo prefectural nas análises e propostas reformadoras iniciais¹⁹.

Non obstante as propostas iniciais deste equipo de dirección (presentadas no primeiro CMPP, en decembro de 2007), que consolidaban a función de dirección dos prefectos sobre os servizos desconcentrados dos Ministerios, obtiveron unha forte contestación por parte destes. Como consecuencia, a dirección da reforma tivo que ser reconducida á órbita do primeiro Ministro que, en adiante, proseguiu co proceso.

2.1 As análises previas á nova reforma da Administración territorial

As análises previas á posta en marcha da RGPP apuntaban as causas fundamentais que deron lugar ao convencemento unánime na doutrina e no discurso dominante nos medios político-administrativos desde facía xa vinte anos, da necesidade dunha urxente reforma administrativa que abranguese, en particular, a restructuración dos servizos desconcentrados do Estado.

Como adiantamos, a RGPP responde primeiramente a un obxectivo de aforro no gasto que supoñen as Administracións públicas, e enmárcase nunha estratexia xeral de redución da elevada débeda pública e déficit público que aumentara sen parar nos últimos 25 anos, e cuxa redución convertérase xa nunha necesidade prementoria.

A multiplicación de estruturas a nivel territorial considerábase, en primeiro lugar, altamente ineficiente, xa que supoñía reproducir en cada dirección xeral, dirección departamental ou outras unidades desconcentradas un conxunto de servizos e medios de funcionamento, materiais, inmobiliarios e humanos propios. Ademais, a Administración territorial do Estado seguía un modelo uniforme en todo o territorio independentemente da poboación e problemática específicas de cada territorio, podendo existir direccións locais que ían desde uns poucos axentes a outras con varios centos. Esta multiplicidade foise revelando aínda máis inxustificada co traspaso de competencias ás colectividades territoriais nas sucesivas etapas da descentralización administrativa producidas desde 1982 en Francia, que non viñeron acompañadas da desaparición dos servizos correspondentes do Estado.

Algúns informes recomendaban reducir os servizos desconcentrados do Estado, sobre todo a nivel departamental, en favor do municipio ou a intercomunalidade, para as políticas de proximidade, e da rexión, para as decisións estratéxicas, por ser as máis axeitadas²⁰.

18 Actualmente, tras o resultado das eleccións presidenciais de maio de 2012 e a vitoria de François Hollande, o futuro da RGPP é, porén, incerto.

19 Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942.

20 Véxase Informe Camdessus : Camdessus, M., *Le Sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation Française, París, 2004. Máis tarde, o Informe Balladur preconiza ideas semellantes : Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de*

Ademais, as unidades infradepartamentais considerábanse cada vez máis innecesarias coa perda de importancia progresiva da vida rural²¹.

Ademais de ineficiente, esta multiplicidade de estruturas considerábase tamén un obstáculo á eficaz acción pública, xa que existía unha gran necesidade de coordinar as distintas estruturas existentes, o que retardaba e dificultaba a acción pública²², e era pouco operativa para afrontar problemáticas transversais, tales como crises alimentarias ou desastres naturais, nas que debían intervir unha gran multiplicidade de órganos.

Por outra banda, este gran número de estruturas estatais, ás que hai que engadir as das colectividade territoriais, con crecentes competencias, e todas elas compartindo competencias entre si supoñía un grande obstáculo á lexibilidade dos servizos públicos para os cidadáns²³.

Finalmente, a posta en marcha da RGPP pon particular interese no avance da administración electrónica, que pode supoñer tamén unha redución das Administracións de proximidade.

2.2 Contido das reformas: simplificación e rexionalización

A día de hoxe, as reformas fundamentais xa executadas na Administración territorial do Estado francés no marco da RGPP son as seguintes:

- 1ª Redución e integración do número de direccións rexionais (de 23 a 8), seguindo o esquema da nova organización ministerial.

As análises que foran realizados en anos anteriores sinalaban que a acción do goberno no nivel central, estaba cada vez máis fragmentada, o que multiplicara a necesidade de coordinación interministerial. Pero esta coordinación revelárase en gran medida ineficaz para acadar unha acción política coordinada do goberno, xa que se producía unha continua elevación dos asuntos ao Primeiro Ministro para a súa arbitrase; os expertos recomendaban, en consecuencia, a redución do número de ministerios para internalizar dentro dos mesmos estas arbitrases²⁴.

Seguindo estas recomendacións, o primeiro goberno de F. Fillon decidiu en 2007 unha integración de ministerios en 3 grandes ministerios intersectoriais²⁵. Como reflexo

décider, La Documentation française, mars 2009.

- 21 Véxase Informe Pébereau: Péberau, M., *Rompre avec la facilité da dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, La Documentation française, 2005
- 22 Véxase Informe Pébereau. En particular, sinala que os instrumentos para articular a coordinación local da acción dos servizos do Estado e colectividade locais se sucederon: documentos estratéxicos (tales como os Proxectos territoriais ou os Proxectos de acción estratéxica) e estruturas de coordinación (tales como os polos de competencia interministeriais, delegacións interministeriais, misións interservizos). Pero aínda que constituíron un avance para a xestión de políticas cada vez máis transversais, como a política da cidade, o emprego, ou o medio ambiente, para unha maior eficacia e eficiencia concluía que debían ir acompañados de reorganizacións administrativas.
- 23 Todas estas consideracións aparecen recollidas no documento *Pourquoi changer?*, que resume as análises do primeiro Consello de Modernización de Políticas Públicas (informe de etapa de 12 de decembro de 2007), consultado en decembro de 2011 en: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.
- 24 Para unha análise crítica dos mecanismos de coordinación interministerial, véxase: VV.AA: *La coordination du travail interministériel: mission d'audit de modernisation*, Conseil d'État et Inspection général des finances publiques, La Documentation française, 2007.
- 25 Os tres grandes ministerios intersectoriais creados foron o Ministerio de Economía, Finanzas e Emprego, o Ministerio do Orzamento, as Contas Sociais, a Función Pública e a Reforma do Estado e o Ministerio da Ecoloxía, a Enerxía, o Desenvolvemento Sostible e a Ordenación

desta decisión na Administración central, decidiuse tamén reducir o número de direccións rexionais, que pasaron de 23 a 8²⁶, seguindo, en xeral, o perímetro dos novos ministerios, ou mesmo abrangendo a 2 deles, e que viñan substituír, mediante unha agrupación orgánica, a agrupación funcional que se establecera en 2004 a través dos 8 Polos rexionais.

- 2ª Ademais, o nivel rexional —e non o departamental— converteuse no nivel de dereito común da Administración do Estado no territorio²⁷, o que levou a unha gran redución dos servizos departamentais, concentrando as dez existentes en só dúas ou tres Direccións Departamentais Interministeriais (DDI): a DDI dos Territorios e a DDI de Protección da Poboación e a Cohesión Social, escindíndose esta última nunha terceira nos departamentos de máis de 400 000 habitantes. Producíronse, en consecuencia, dous cambios fundamentais: os servizos departamentais perden o seu carácter ministerial, polo que deixan de depender dos directores rexionais e pasan a estar baixo a autoridade do Prefecto Departamental e, paralelamente, as direccións rexionais deixan de ter servizos departamentais²⁸.

Cómpre salientar que, neste chanzo, a autoridade dos prefectos departamentais sobre os directores departamentais está especialmente garantida a través do poder daqueles no nomeamento (e, eventualmente, no cesamento) destes: os directores departamentais pasan a ser nomeados polo Primeiro Ministro, pero entre os candidatos propostos polo prefecto departamental²⁹.

Neste punto, convén destacar que todos os Informes de etapa das reunións da CMMP, así como a normativa e circulares que van implementar as súas decisións, insisten en que a división rexional e departamental responden a criterios diferentes.

A organización do nivel rexional responde a un criterio de territorialización da acción de goberno, isto é, ao obxectivo dunha acción coordinada das políticas do Estado no territorio, que corresponde asegurar, en última instancia, ao prefecto de rexión. Porén, a organización do Estado no departamento responde a un obxectivo distinto, xa non ao de territorializar a acción de goberno, pois non se considera necesaria unha territorialización a ese nivel tan fragmentado, como si acontecera historicamente, senón a un criterio de proximidade ao cidadán dos servizos públicos: todos os servizos que non esixan para prestarse unha proximidade ou contacto directo co cidadán no nivel departamental deben eliminarse ou reagruparse no nivel rexional³⁰.

do territorio (MEEDAT).

- 26 As novas direccións rexionais (DDRR) son a DR das Empresas, a Competencia e o Consumo, o Tráballo e o Emprego (DIRECCTE), a DR da Xuventude, o Deporte e a Cohesión Social (DRXSCS) —ambas as dúas comúns a 2 Ministerios—, a DR do Medio Ambiente, a Ordenación do Territorio e a Vivenda (DREAL), a DR da Alimentación, a Agricultura e Montes (DRAAF), a DR da Cultura (DRAC), a Axencia Rexional de Saúde (ARS), a DR das Finanzas Públicas, e o Reitorado Universitario.
- 27 Como excepción, a Inspección de Educación e a Dirección Departamental das Finanzas Públicas perviven no nivel departamental.
- 28 Como excepción, tres DDRR conservan servizos departamentais, agora denominadas unidades territoriais (UT): a DRAC, a DIRECCTE e a DREAL. Non obstante, nestes casos, articulouse unha complexa rede de dependencias funcionais: do prefecto de rexión, a través das DDRR, para a organización do servizo, a súa xestión, organización da súa actividade e cumprimento das misións de carácter rexional, e dos prefectos departamentais, respecto das misións locais. Ademais, aa Axencia Rexional de Saúde (ARS) tamén ten delegacións departamentais.
- 29 Decreto 2009-360, de 31 de marzo de 2009, sobre os Empregos de Dirección da Administración Territorial do Estado.
- 30 Neste sentido, na gran maioría dos servizos que perviviron no nivel departamental parece que pode colixirse doadamente esa necesidade de proximidade ao cidadán: así, os servizos de inspección da sanidade animal e a seguridade alimentaria e a protección dos consumidores (DDI protección da poboación) ou os de prevención dos riscos naturais (DDI Territorios). Igualmente na UT de traballo e emprego da DI-

3ª Fortalecéronse os poderes dos prefectos respecto dos servizos desconcentrados do Estado e, en particular, o poder do prefecto de rexión.

O prefecto de rexión é o responsable da coordinación das políticas públicas no nivel rexional, que se considera o máis axeitado para a programación e o impulso das estratexias do Estado.

Para o cumprimento desta tarefa o prefecto rexional foi dotado dunha serie de poderes. Respecto das direccións rexionais, a súa coordinación deberá efectuarse de modo coloxial, a través do CAR, no que están presentes directores rexionais, reitor e director da Axencia Rexional de Saúde e prefectos departamentais, baixo a presidencia do prefecto de rexión. Non obstante, non se afirma unha superioridade xerárquica ou funcional do prefecto de rexión sobre as direccións rexionais, o que si se afirmou das direccións departamentais interministeriais, respecto dos prefectos departamentais.

E é ao CAR ao que se atribúe a función de elaborar a estratexia do Estado na rexión e de propoñer o orzamento necesario para iso.

Respecto dos prefectos departamentais, o poder do prefecto de rexión tamén se ve fortalecido, pois se afirma a súa “autoridade” sobre os mesmos³¹, podendo dirixirles instrucións, agás para as materias de orde pública e seguridade pública, que seguen territorializadas directamente no nivel departamental. Ademais, recoñécese ao prefecto de rexión un poder de abocación dos asuntos que considere de especial interese rexional. E tamén se lle recoñece a competencia para o reparto dos créditos orzamentarios do programa 307 “Administración territorial”, que agrupa os créditos necesarios para o desenvolvemento das accións que son competencia das prefecturas, así como do programa 333, que agrupa os créditos de funcionamento e inmobiliario das prefecturas e da maior parte dos servizos desconcentrados do Estado. En canto aos créditos dos programas ministeriais (que financian a acción dos servizos ministeriais desconcentrados) recoñécéuselle tamén aos prefectos rexionais unha función de supervisión e informe das asignacións territoriais, así como de reparto dos créditos territoriais entre os correspondentes servizos (aínda que parece que, na práctica, e tendo en conta a exigua estrutura das prefecturas de rexión, serán os responsables territoriais (directores rexionais xeralmente) os que efectivamente repartan os créditos entre os seus servizos).

Finalmente, os prefectos tamén ven a súa autoridade fortalecida respecto dos servizos desconcentrados non integrados nas direccións rexionais ou interdepartamentais, incluídas as axencias, respecto dos que pasan a ser o seu delegado territorial.

RECCTE ou no servizo de vixilancia de riscos industriais da DREAL. En só algúns resulta máis difícil colixir esta necesidade de proximidade ao cidadán (como, por exemplo, a promoción do desenvolvemento sostible —DDIT—). O que si pode destacarse, aínda apreciando a posible necesidade de proximidade, é que algúns dos servizos mantidos, tales como algúns servizos sociais da DDCE, a promoción da vida asociativa, as prácticas deportivas e a favor dos mozos e a execución de accións sociais en materia de política urbanística parece poderían reagruparse no nivel rexional ou traspasarse ás colectividade locais.

31 Decreto de 16 de febreiro de 2010, que modifica o Decreto de 29 de abril de 2004, relativo ao Poder dos Prefectos. Destacar, porén, que tivo que eludirse o termo “superioridade xerárquica”, xa que gran parte do corpo prefectoral rexeitaba a xerarquía entre prefecto de rexión e prefecto de departamento.

Esta maior preeminencia do prefecto de rexión e do nivel rexional, en xeral, fixo necesario un fortalecemento da estrutura na prefectura rexional. Neste sentido producíronse dúas importantes reformas.

En primeiro lugar, o secretariado xeral para os asuntos rexionais (SXAR), que era basicamente unha especie de secretario xeral para os servizos comúns da prefectura rexional (ademais de ter a competencia sobre a xestión dos fondos estruturais) viu as súas funcións e medios incrementados. Desde este momento pasa a ser o responsable do impulso ás fusións de servizos do Estado na rexión, así como de impulsar a plataforma de apoio interministerial á xestión de recursos humanos (é dicir, de establecer unha plataforma que permita a mobilidade territorial dos axentes do Estado). Ademais, a súa presenza e función de coordinación no CAR rexional, unido á súa competencia tradicional na xestión dos fondos estruturais, abócanno tamén, na práctica, ao apoio ao prefecto na coordinación política territorial.

En segundo lugar, a estrutura coa que ata agora contaba o prefecto rexional para realizar a coordinación política no territorio ou o impulso de accións rexionais desde a prefectura, os “Encargados de misión” (*Chefs de mission*), unha especie de “conselleiros rexionais” do prefecto, pasou a ter unha dotación propia no orzamento da prefectura rexional. Ata ese momento eran pagados polos ministerios, que os poñían a disposición das prefecturas rexionais, con cargo ao seu orzamento, o que dificultaba que os prefectos rexionais puideran reclutalos.

Finalmente, debe destacarse tamén que o informe de etapa da RXPP de marzo de 2011 volvíu sinalarse que para a rexionalización da acción do Estado se empregarían, entre outros, dous instrumentos: unha estrutura lixeira, denominada “Grupo dos 40”, que consistiría en reunións regulares dos secretarios xerais de todos os ministerios e os prefectos de rexión organizadas polo Secretario Xeral do Goberno, para favorecer o diálogo centralizado entre centro e territorios, e un instrumento xa existente, o PASE, que debía ser concretado a nivel rexional antes de xuño de 2011 e así o foi, segundo pode constatarse no balance de medidas recollido no informe de decembro de 2011.

Así mesmo, neste informe alúdese tamén á creación dun novo tipo de circulares ministeriais, denominadas “instrucións de goberno”, dirixidas aos prefectos para que estes poidan coñecer as orientacións estratéxicas das políticas públicas directamente do ministro, isto é, sen mediación dos delegados territoriais.

2.3 A modo de resumo

En resumo, as reformas levadas a cabo ata o momento no marco da RXPP supoñen unha aposta decidida pola lóxica transversal no territorio. Non obstante, só no nivel departamental se estableceron os mecanismos xurídicos necesarios para que poida producirse unha auténtica integración baixo a autoridade do prefecto departamental. Entre estes mecanismos xurídicos, podemos destacar os seguintes:

- 1º As estruturas ministeriais departamentais intégranse organicamente na prefectura departamental.



2º Garántese a superioridade xerárquica do prefecto departamental sobre os titulares das direccións departamentais interministeriais, a través da intervención no seu nomeamento (os directores departamentais son nomeados entre os candidatos propostos polo prefecto).

3º Elimínase a reprodución da estrutura ministerial no nivel departamental, o que dificulta o control ministerial dos servizos departamentais.

En canto ao nivel rexional, aínda que na relación de obxectivos ou eixes da RXPP no territorio faise fincapé na preeminencia do prefecto rexional sobre os servizos desconcentrados do Estado no territorio, non se lle dotou en cambio dos mecanismos xurídicos necesarios para iso. En concreto, pode constatarse que:

1º Non se produciu unha integración orgánica das direccións rexionais na prefectura rexional.

2º O prefecto de rexión non ten poder no nomeamento dos directores rexionais.

3º As direccións rexionais seguen a estrutura ministerial, o que facilita a pilotaxe das mesmas desde cada ministerio.

Por outro lado, a autoridade dos prefectos rexionais sobre os prefectos departamentais, tamén preconizada pola RXPP, afirmouse finalmente dun modo tímido, xa que, entre outras cuestións, ambos os dous teñen competencias distintas e o primeiro non ten poderes de nomeamento sobre os segundos, nin sequera autoridade directa sobre o mesmo en materia de seguridade cidadá.

Só se intentou reforzar un pouco a estrutura da prefectura rexional, a través do SXAR e os xefes de misión, así como outras estruturas e instrumentos máis ou menos lixeiros de coordinación (CAR, PASER) e de relación directa con París (Grupo dos 40, impulso á comunicación directa dos ministros cos prefectos rexionais a través de instrucións ministeriais).

Adicionalmente, incrementáronse os seus poderes no reparto de créditos no territorio, tanto dos créditos asignados ás prefecturas, como, aínda que máis timidamente, dos programas ministeriais. Esta competencia pode darlles na práctica unha maior preeminencia sobre os prefectos departamentais, aínda que parece que, coa exigua estrutura e competencias dos prefectos rexionais no ámbito dos programas ministeriais, a autorización no reparto de créditos entre servizos dunha dirección rexional vai ser unha competencia máis nominal que efectiva.

En canto á competencia no reparto dos créditos de funcionamento e inmobiliarios de prefecturas e servizos ministeriais desconcentrados, non parece desdeñable en tempos de reorganizacións e fusións administrativas, pero unha vez estabilizada a estrutura territorial do Estado, a súa importancia minguará notablemente.

O que si debe destacarse, en cambio, é o peso político maior que teñen con carácter xeral os prefectos rexionais sobre os departamentais, xa que o prefecto rexional é á súa vez o prefecto do departamento principal da rexión e, polo tanto, o máis importante politicamente entre os prefectos na rexión. Este factor político non é desdeñable, e malia os obstáculos

sinalados, ten na práctica grande importancia para a efectiva autoridade dos prefectos rexionais sobre os departamentais.

Por outro lado, a práctica político-administrativa dos últimos anos demostra que os prefectos rexionais si están reunindo con carácter periódico ao CAR, e a súa autoridade viuse ademais reforzada pola emisión polo Presidente da República e o Primeiro Ministro de numerosas instrucións directas dirixidas aos prefectos rexionais para a coordinación de importantes asuntos. Entre eles cabe citar a implementación e seguimento de medidas contra a crise económica e, en particular a canalización e selección de proxectos para a súa inclusión no plan de reactivación económica, equivalente ao Plan Español para o Estímulo da Economía e o Emprego (“Plan E”) español, e, por outro lado, precisamente, o informe RÉATE, cuxas propostas de reorganización en cada rexión se coordinaron e canalizaron a través dos prefectos rexionais.

Finalmente o que si se produciu é unha notable racionalización e simplificación das estruturas administrativas desconcentradas, á que seguiu unha etapa de fusións de servizos e medios inmobiliarios aínda en desenvolvemento.

3 A comparación co caso español

3.1 Organización histórica e reformas desde a Transición

A organización territorial do Estado español, tal como a coñecemos actualmente, conformouse a partir de comezos do século XIX, tras a invasión napoleónica. José Bonaparte realizou unha división administrativa en departamentos, con prefecturas e subprefecturas, seguindo o modelo francés.

Pero non será ata 1833, tras a morte de Fernando VII, cando se realiza a división provincial definitiva. Así o Real Decreto do 23 de outubro de 1833, de Javier de Burgos, divide o territorio en 49 provincias e establece como figura central no territorio, a do subdelegado de fomento, que obtén a denominación definitiva de gobernador civil pouco despois, en virtude do Real Decreto de 29 de setembro de 1847.

O gobernador civil configúrouse como o delegado do goberno na provincia, nomeado polo rei, cun dobre carácter: en canto axente subordinado á Administración central, era a máxima autoridade administrativa do Estado na provincia, e en canto xefe superior dos entes locais supervisaba e controlaba a actividade dos concellos (en moitas épocas mesmo nomeaba aos alcaldes, agás os dos grandes municipios) e das deputacións provinciais, que presidía.

A doutrina sinalou que o gobernador civil español do século XIX se inspira, en parte, na tradición absolutista española, pero sobre todo, do modelo revolucionario francés, que erixe ao prefecto departamental en peza clave no territorio dun sistema fortemente centralista. O gobernador civil, asimíllase así ao prefecto departamental francés, configurado tamén como vicario do goberno no territorio e como xefe ou supervisor dos entes locais³².

32 Sobre a filiación francesa do noso gobernador civil, véxase Sarmiento Acosta, *La organización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp 59 e ss. y p. 71. Ademais das semellanzas na posición e funcións de ambas as dúas figuras, incluída

Non obstante, a doutrina destacou que, a diferenza do prefecto departamental francés, en que predomina o seu carácter técnico e profesionalizado, o gobernador civil español, sobre todo na época da Restauración, uniu ás súas competencias xurídico-formais unha función de compoñedor na engrenaxe política do sistema oligarquista-caciquista, influíndo nos procesos electorais, para a elección dos candidatos propugnados desde Madrid³³.

En suma, o gobernador civil configurouse, fundamentalmente, como gardián da orde pública (nun século enchido de levantamentos) e como xefe político no territorio, con preeminencia sobre a súa función de xefe administrativo na provincia.

Durante o réxime franquista, o binomio gobernador civil-alcalde segue sendo o garante do centralismo estatal, e a figura do gobernador civil consolida este perfil netamente político e de gardián da orde pública e de control das entidades locais³⁴.

Non obstante, á marxe da figura do gobernador civil e do seu control, vai xurdindo, sobre todo ao longo do século XX e especialmente desde os anos 50, unha estrutura máis especializada da Administración periférica do Estado cos seus propios medios persoais e financeiros, as delegacións ministeriais, así como os seus organismos autónomos. Mediante Decreto de 27 de novembro de 1967, de reorganización da Administración civil do Estado, trátase de ordenar estas estruturas periféricas especializadas no chanzo provincial, baixo a dependencia das delegacións provinciais³⁵.

Unha vez superada a etapa franquista, podemos distinguir 3 grandes etapas de reforma da Administración periférica³⁶, con carácter previo á reforma operada pola Lei 6/1997, de 14 de abril, de Organización e Funcionamento da Administración Xeral do Estado (LOFAXE):

1ª etapa: o fortalecemento do centralismo baseado no gobernador civil durante a Transición (1977)

Como destacan algúns autores³⁷, na época da Transición, e contrariamente aos ventos descentralizadores que se aveciñaban, asistíuse a un proceso de fortalecemento da Administración periférica do Estado e da figura do gobernador civil, ao que tratou de dotalo dunha estrutura burocrática maior, para poder exercer as súas funcións de control.

As reformas leváronse a cabo a través dun Real Decreto-Lei de 2 de xuño de 1977, seguido de varios reais decretos, o 1467/1977, de 17 de xuño e 2668 e 2669/1977, de 15 outubro.

a xefatura das deputacións provinciais - equivalente á que o prefecto departamental exercía ata hai moi pouco sobre o *Conseil départemental* francés-, o autor destaca, en particular, que a primeira división territorial do Estado español foi a realizada por José Bonaparte, en 1810. Tamén destaca a formación francófila de Javier de Burgos. Finalmente o autor cita tamén, en aboamento desta tese, a García de Enterría, no seu traballo "Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España", incluído no seu libro *La Administración Española*.

33 Castells Arteche, J.M., *La reforma de la Administración periférica del Estado, Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995, pp.231 e ss. e Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pp. 98 e ss.

34 É o xefe da Policía e da Garda Civil, ostenta a policía de espectáculos, actos públicos, reunións e asociación, é o encargado de preservar o sistema no seu territorio —sendo o xefe provincial da Falanxe Española Tradicionalista e das Xuntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista— e é o gardián do mantemento da orde pública e da moral do réxime, ostentando a potestad sancionadora para o seu mantemento.

35 O artigo 16 deste Decreto dispoñía: "1. Os servizos e organismos de cada departamento ministerial integraranse nunha delegación provincial única. 2. As xefaturas e os servizos de ámbito supraprovincial integraranse administrativamente na delegación da provincia en que aquelas teñan a súa sede".

36 Castells Arteche, J.M., *op. cit.*, pp. 234-240.

37 Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pp. 115-116.

Substituíuse a obsoleta Comisión Provincial de Servizos Técnicos por dúas novas comisións: a Comisión Provincial de Goberno, chamada a coordinar a Administración periférica baixo a autoridade do gobernador civil, e a Comisión Provincial de Colaboración do Estado coas Corporacións Locais, encargada de distribuír o Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Ademais, fortaleceuse a figura do gobernador civil, permitíndose mesmo o nomeamento de subgobernadores civís para as provincias que considerase axeitado.

2ª etapa: redución da Administración periférica, intento de integración de servizos baixo o gobernador civil e primeiro intento de outorgar unha función directiva da Administración periférica aos delegados do goberno (1980-1983)

A comezos dos anos 80, apróbanse unha serie de normas dirixidas a fortalecer a figura do gobernador civil, integrando baixo a súa autoridade os servizos periféricos do Estado.

Cabe destacar o Real Decreto de 22 de decembro de 1980, de Regulación do Estatuto dos Gobernadores Civís, e o Real Decreto de 24 de xullo de 1981, de Reforma da Administración Periférica do Estado.

O primeiro atribúe ao gobernador civil a representación do Goberno na provincia e a suprema dirección de todos os servizos periféricos desa Administración. Non obstante, engadíase que as direccións provinciais departamentais dependían orgánica e funcionalmente dos respectivos ministerios, de forma que na práctica non puido consolidarse unha relación de xerarquía entre o gobernador civil e os directores provinciais e o gobernador civil seguiu a ser un verdadeiro delegado só nas materias propias do Ministerio do Interior.

O segundo introduciu importantes reformas, como a profesionalización dos directores ministeriais, coa excepción dos gobernadores civís e os delegados do goberno; propugnou a integración dos servizos provinciais nas direccións provinciais departamentais, e destas nos gobernos civís. Non obstante, esta integración na práctica foi máis nominal que efectiva.

En 1981 ve a luz o Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías, que critica a falta de racionalización da Administración periférica do Estado. As reflexións dos informes plas máronse na Lei do Proceso Autonómico, de 14 de outubro de 1983, en concreto nos artigos 22 e 23, nos que expresamente se propugna a supresión das delegacións ministeriais e o agrupamento dos servizos que deban subsistir baixo a autoridade do gobernador civil e, paralelamente, o agrupamento dos servizos periféricos de chanzo supraprovincial baixo a autoridade do delegado do goberno.

Mediante Orde de 25 de xuño de 1982 establécese a estrutura das secretarías xerais dos gobernos civís, subliñándose a integración nese órgano das direccións provinciais ministeriais. O Real Decreto de 4 de maio de 1983, de Medidas de Reorganización da Administración Periférica do Estado, recolle a supresión daquelas direccións provinciais correspondentes de servizos transferidos ás comunidades autónomas, e prescribe respecto das non transferidas que pasarán a integrarse en unidades dependentes dos respectivos gobernadores civís.

Finalmente, a Lei de 16 de novembro de 1983, de desenvolvemento do artigo 154 da Constitución, regula a figura do delegado do goberno, nomeado polo Consello de Ministros a proposta do Presidente do Goberno, e ao que se lle atribúe a dirección funcional dos gobernadores civís e do resto dos servizos periféricos do Estado, así como unha función

de coordinación da actividade do Estado coa da Administración autonómica. Non obstante, os delegados do goberno non conseguiron, de modo efectivo, realizar ningunha das dúas funcións atribuídas, de modo que a Administración periférica seguiu recibindo as súas instrucións directamente dos ministerios e a coordinación da comunidade autónoma co Estado central seguiu producindo tamén a nivel de Administración central, quedando o labor do delegado do goberno restrinxido a un mero labor representativo e protocolario, sen incidencia ningunha sobre o funcionamento dos servizos periféricos do Estado.

3ª etapa: unha marcha atrás en favor da lóxica ministerial (1993)

A principios dos anos 90 constátase o fracaso na función de dirección da Administración periférica dos delegados de competencia xeral, tanto dos gobernadores civís como, máis aínda, dos delegados do goberno, así como dos órganos colexiados creados para este fin: a Comisión Provincial de Goberno e a Comisión de Coordinación que preside o delegado do goberno.

No plano dos feitos, a Administración periférica segue dirixida polos ministerios en Madrid, sen que os fluxos de información nin as decisións a nivel territorial pasen polos delegados de competencia xeral.

En 1993 apróbanse varios decretos que reestruturan os servizos periféricos cunha orientación distinta do que se intentara nas dúas etapas anteriores, ao propugnar a concentración dos servizos periféricos arredor das direccións provinciais ou territoriais (nivel de comunidade autónoma), afirmando a súa dependencia do correspondente ministerio, e forzando a súa estrutura orgánica autónoma, aínda que se seguiu afirmando timidamente a autoridade do gobernador civil ou do delegado do goberno, respectivamente.

Así, a mediados dos 90 seguen abertas as grandes cuestións respecto da organización da Administración periférica do Estado: a opción entre continuar co impulso ao predominio dunha lóxica transversal no territorio, tal como se viña producindo a nivel normativo, ou ben optar por consolidar o que se viña producindo pola vía dos feitos, o predominio total da lóxica ministerial e da dependencia efectiva de Madrid e, no caso de optarse por continuar o impulso á lóxica transversal, con que alcance: seguir persiguindo a integración dos servizos periféricos baixo os órganos de competencia xeral ou establecer unha mera coordinación e supervisión daqueles por estes últimos e, en consecuencia, o papel e funcións que deben ter, no seu caso, as autoridades de competencia xeral no territorio e, en particular, a relación que han de ter entre si e en relación aos servizos ministeriais, así como a cuestión de se a circunscrición de dereito común no territorio debía ser a comunidade autónoma ou a provincia e, en consecuencia, se debían xeralizarse as direccións territoriais ou as provinciais.

A actual etapa da Administración periférica. A situación creada pola LOFAXE

A LOFAXE supuxo a reforma de maior calado da Administración periférica do Estado desde a súa creación. Desde o inicio do proceso autonómico e, particularmente, tras as reformas estatutarias de 1994, que aumentaron notablemente as competencias das comunidades autónomas, fíxose necesario que se abordase a adaptación da Administración periférica do Estado á nova realidade dun Estado politicamente descentralizado, sobre todo, polo que se refire á necesaria redución desta última.

Respecto das grandes cuestións, aínda abertas nos anos 90, sobre a Administración periférica do Estado, sinaladas anteriormente, a LOFAXE fixo unha aposta decidida polo fortalecemento da lóxica transversal no territorio, propugnando como regra xeral a integración de servizos periféricos nas delegacións do goberno, e establecendo, respecto dos servizos que non se integrasen, o seu impulso e supervisión polo delegado do goberno. A LOFAXE fixo, así mesmo, unha aposta decidida polo chanzo rexional, tanto respecto da autoridade con competencia xeral, o delegado do goberno, que pasa a ser a máxima autoridade do Estado sobre o territorio, á que quedan subordinados os novos subdelegados do goberno na provincia, como respecto dos servizos ministeriais.

En concreto, na LOFAGE propugnábase:

1º O fortalecemento da figura do delegado do goberno.

Concedéuselle o rango de subsecretario pero, a diferenza deste (e do resto de órganos directivos ordinarios da Administración Xeral do Estado: secretarios xerais técnicos, subdirectores e mesmo, como regra xeral, respecto dos directores xerais), non se esixe o seu nomeamento entre funcionarios de carreira do subgrupo A1, configurándose como unha figura netamente política.

A LOFAGE, a diferenza do que ocorre co prefecto rexional francés, non profesionalizou a figura do delegado do goberno (como si fixo respecto aos subdelegados do goberno, como veremos), optando por conservar na cúspide da Administración periférica española unha figura política.

Entre as súas novas funcións, como importante novidade, atribuíuselle expresamente a función de dirixir a delegación do goberno, nomear os subdelegados do goberno nas provincias e impulsar e supervisar a actividade dos restantes servizos da Administración periférica na comunidade autónoma, informando as propostas de nomeamento dos directores ministeriais dos servizos non integrados na delegación. Tamén se lle atribuíu expresamente a xefatura das Forzas de Seguridade do Estado na comunidade autónoma (que anteriormente ostentaban os gobernadores civís), a potestade de suspender os actos ditados polos servizos periféricos, as potestades sancionadoras en materia de protección da seguridade cidadá e en materia de tráfico, que antes correspondían aos gobernadores civís así como a atribución, en xeral, de todas as demais competencias que a lexislación atribuíu aos gobernadores civís (Disposición adicional cuarta da lei).

Ademais, reforzáronse as súas competencias en materia de relacións interadministrativas, en particular coa comunidade autónoma, debendo garantir a axeitada coordinación e cooperación coa Administración autonómica, así como participar nas comisións mixtas de transferencias e as comisións bilaterais de cooperación e promover a celebración de convenios de colaboración con aquelas.

Finalmente, tamén se lle atribuíu a función de velar polo cumprimento das competencias atribuídas constitucionalmente ao Estado e a correcta aplicación da súa normativa.

2º A despolitización da figura e a diminución de funcións do gobernador civil.



O gobernador civil, que pasou a denominarse subdelegado do goberno, perdeu a súa condición de alto cargo, debendo ser nomeado en adiante entre funcionarios de carreira do antigo grupo A (hoxe A1). Deixou, polo tanto, de ser nomeado polo goberno central (nomeábase por decreto da presidencia do goberno), pasando a ser nomeado polo delegado do goberno e estableceuse expresamente a súa subordinación xerárquica a este. En xeral, perdeu a titularidade orixinaria das súas funcións en favor do delegado e as funcións de dirección dos servizos periféricos de nivel provincial, as relacións coas Administracións de nivel provincial e cos órganos territoriais da Administración autonómica, así como as funcións en materia de mantemento da seguridade cidadá e dirección da protección civil, pasaron a ser exercidas de acordo coas instrucións que dite o delegado do goberno.

3º O establecemento do nivel rexional como nivel de dereito común dos servizos periféricos ministeriais e a integración como regra xeral.

O artigo 6.1 da LOFAXE establecía o principio xeral de xestión territorial e integrada en delegacións do goberno nas comunidades autónomas, agás as excepcións previstas na lei.

A LOFAXE optou por intentar novamente unha prevalencia da lóxica transversal. O artigo 22 da lei é tallante: os delegados do goberno exercen a dirección e a supervisión de todos os servizos da Administración Xeral do Estado e os organismos públicos situados no seu territorio. E, en particular, apostou pola integración de servizos nas delegacións do goberno.

Non obstante, outras disposicións do texto legal, como o artigo 33, prevían a existencia de servizos non integrados nas delegacións e subdelegacións, que quedarían directamente vinculados aos servizos centrais, naqueles casos excepcionais en que, pola singularidade das súas funcións ou polo volume de xestión, resultase aconsellable, deixando por tanto a cuestión aberta ao desenvolvemento regulamentario posterior. Aínda que, en todo caso, mesmo respecto dos servizos non integrados atribuíu ao delegado do goberno funcións de impulso e coordinación, así como o preceptivo informe dos nomeamentos dos directores³⁸.

Respecto da opción entre o chanzo rexional ou provincial como o nivel de dereito común no territorio, aínda que o artigo 6.1 da LOFAXE optaba polo principio de rexionalización baixo a autoridade do delegado do goberno, os artigos 33.2 e 34 deixaron a cuestión aberta ao desenvolvemento regulamentario posterior, especialmente para o caso dos servizos que non se integrasen.

No Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, integráronse algúns servizos periféricos na nova estrutura das delegacións do goberno. En concreto creáronse 4 áreas funcionais nas delegacións³⁹: de Fomento, de Industria e Enerxía, de Agricultura, e Pesca

38 Ademais, a doutrina puxo de relevo ese intento de atenuación do paralelismo entre a estrutura ministerial central e a correspondente aos servizos territoriais, mediante a estruturación dos servizos periféricos integrados en áreas funcionais, non coincidentes co perímetro dos ministerios.

39 Non obstante, malia que las áreas funcionais teñen ámbito rexional, incardínanse baixo a dependencia do subdelegado capitalino, o que, unido á existencia de dependencias provinciais das áreas nas provincias non capitalinas, fai que, na práctica esa rexionalización se vira moi desvirtuada (véxanse os organigramas tipo no *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Peri-*

cando haxa litoral, e de Sanidade que teñen á súa vez dependencias nas subdelegacións. En 1998 engadíronse dúas novas: as de Traballo e de Obxección de Conciencia, esta última agora xa extinguida. Finalmente engadiuse unha sexta: Alta Inspección de Educación. Non obstante, as competencias das áreas funcionais son moi exiguas.

Pola contra, remataron por configurarse como servizos non integrados a inmensa maioría dos servizos periféricos do Estado, moitos deles na forma de organismos autónomos. Entre eles, perviven como servizos non integrados algúns tan importantes como os servizos de infraestruturas (Demarcacións de Estradas, Demarcacións de Costas, Concas Hidrográficas, o Administrador de Infraestruturas Ferroviarias —ADIF—, Aeroportos Nacionais e Navegación Aérea —AENA— ou as Autoridades Portuarias), os de traballo e seguridade social (Inspección de Traballo e Seguridade Social —ITSS—, Instituto Nacional da Seguridade Social —INSS—, Servizo Público de Emprego Estatal —SPEE—, Tesourería Xeral de Seguridade Social —TXSS—), as Delegacións de Economía e Facenda, e a Axencia Estatal de Administración Tributaria —AEAT— ou as Direccións Territoriais e Provinciais de Comercio Exterior⁴⁰.

En consecuencia, son os servizos non integrados, que funcionan na práctica sen dependencia ningunha dos delegados e subdelegados do goberno, os que ostentan a gran maioría das competencias do Estado no territorio.

Polo tanto, podemos concluir que os principios propugnados pola LOFAXE se viron claramente desvirtuados na práctica e a realidade segue a ser que os servizos ministeriais do Estado seguen dependendo directamente de Madrid. Mesmo respecto das áreas funcionais, aínda que si exerzan un control político no nomeamento dos xefes de área, a súa intervención administrativa posterior é mínima, circunstancia á que contribúe a inadecuación dos perfís —excesivamente políticos e non profesionalizados— dos delegados.

En consecuencia, o papel dos delegados e subdelegados do goberno na Administración periférica segue a ser exíguo, non moi diferente ao anterior á LOFAXE, coa diferenza de que as delegacións pasaran a asumir as competencias de personal e a habilitación de pagamentos das delegacións e subdelegacións, que antes ostentaban os gobernadores civís.

3.2 Paralelismos e diferenzas na evolución do caso español e francés

As respectivas evolucións das Administracións periféricas dos Estados francés e español teñen certas similitudes.

En primeiro lugar, na súa orixe, créanse institucións semellantes no territorio: o prefecto departamental e o gobernador civil, aínda que os nosos gobernadores civís tiveron sempre

férica del Estado en 2010, consultado o 23 de febreiro de 2012 na páxina web da Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

40 Para unha descrición exhaustiva dos servizos non integrados, véxase o *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultado o 23 de febreiro de 2012 na páxina web da Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

un perfil máis político que os prefectos franceses, nomeados entre funcionarios de corpos superiores, e posteriormente dun corpo específico, o corpo prefectoral.

En segundo lugar, en ambos os dous casos conséntase historicamente un intento de re-conducir baixo a autoridade con competencia de carácter xeral a acción dos servizos ministeriais no territorio que foron xurdindo ao longo dos séculos XIX e XX, co progresivo incremento de funcións e tecnocratización do Estado.

En efecto, co crecemento destes servizos ministeriais no territorio, en Francia hai un control inicial destes polos prefectos, pero enseguida aqueles van desembarazándose da súa autoridade.

En España conséntase tamén enseguida o funcionamento autónomo dos servizos ministeriais desconcentrados que ían xurdindo, aínda que cun maior atraso, sobre todo na primeira metade do século XX.

En España, o primeiro intento de implantar no territorio unha lóxica transversal prodúcese durante a Transición, aínda que neste caso se produce só un intento de fortalecer as funcións de coordinación do gobernador civil, sen intentar unha auténtica integración. Este intento de integración producírase nos anos 80, baixo a dependencia do gobernador civil, e o segundo intento prodúcese en 1997, coa LOFAXE, baixo a dependencia do delegado do goberno.

En Francia, o primeiro intento de volta á lóxica transversal no territorio prodúcese en 1964, coa creación do prefecto rexional, ao que se lle atribúen funcións de coordinación da política do Estado no territorio, aínda que na práctica non se conseguiu ese obxectivo. Tras este primeiro intento, nos anos 90 e sobre todo no ano 2004, mediante a creación do CAR e dos polos rexionais, sucedéronse as iniciativas para fortalecer a coordinación transversal. Así mesmo, deuse un novo impulso á configuración do prefecto rexional como a autoridade de coordinación da acción dos servizos periféricos do Estado no territorio (intento de alcance semellante ao que se produce en España durante a Transición, aínda que no noso caso baixo a autoridade do delegado provincial con competencias de carácter xeral). Finalmente, coa RXPP, desde 2007, prodúcese o impulso máis potente á lóxica transversal no territorio mediante a integración dos servizos departamentais baixo a dependencia do prefecto departamental, mediante o fortalecemento da figura e instrumentos ao servizo do prefecto rexional para que poida levar a cabo a súa función de coordinación interdepartamental, así como mediante a introdución dunha relativa subordinación do prefecto departamental á autoridade do prefecto rexional, para os asuntos de interese rexional.

En terceiro lugar, coa RXPP acométese a maior racionalización e redución da Administración periférica do Estado francés, facéndose eco das consecuencias da descentralización administrativa. A maior racionalización e redución administrativa que se levou a cabo en España, prodúcese a raíz da LOFAXE, coa que se pretende tamén extraer as consecuencias derivadas da descentralización, neste caso en favor das comunidades autónomas.

As diferenzas na evolución de ambas as dúas Administracións periféricas ata a actualidade son, porén, importantes:

- 1ª En España, na cúspide da Administración periférica do Estado perviviu sempre unha figura política. O delegado do goberno seguiu a ser unha figura política, ao non esixirse como requisito de nomeamento a condición de funcionario.

En cambio, a cúspide da Administración periférica francesa, o prefecto rexional, si goza da súa tradicional profesionalización.

- 2ª En España, desde os anos 80 vaise consolidando un modelo de estado descentralizado política e administrativamente, sobre todo desde a reforma dos estatutos de autonomía de 1994, o que levou a que a Administración periférica do Estado (o que en España se denomina a Administración Xeral do Estado) ostente poucas competencias executivas.

Pola contra, Francia foi e segue a ser un Estado centralista política e administrativamente, aínda que se propugnara unha descentralización administrativa, a principios dos 80 e desde o ano 2003. En consecuencia, as funcións, tamén administrativas, e o tamaño do Estado central, e polo tanto dos seus servizos desconcentrados territoriais, é moito maior que no Estado español. Por ese carácter centralista, tamén pervive un maior nivel de control e supervisión dos entes descentralizados.

- 3ª En España, desde 1997, establécese con determinación a superioridade xerárquica dos delegados do goberno sobre os subdelegados do goberno na provincia, dotando aos primeiros dos mecanismos xurídicos necesarios para garantir esta superioridade. En cambio, os prefectos departamentais ostentan as súas propias competencias, diferentes ás dos prefectos rexionais, e seguen a ser nomeados desde París.

- 4ª En España, tamén coa LOFAXE, establécese un principio xeral de integración dos servizos periféricos do Estado, preferentemente nas delegacións do goberno, aínda que tras o desenvolvemento normativo posterior a maioría dos servizos do Estado seguen sendo servizos non integrados. En Francia si se produciu unha integración no nivel departamental, pero non no nivel rexional, onde cabe prever que a lóxica ministerial se siga impondo na práctica, sendo difícil que o prefecto rexional poida desenvolver a súa función de coordinación, establecida a nivel normativo coa estrutura actual da prefectura, moi semellante por outro lado á que se dotaba ao delegado do goberno na súa lei de creación, en 1983.

En consecuencia, no chanzo rexional constátase un maior avance da lóxica transversal a nivel normativo en España, aínda que na práctica tamén en España gran maioría dos servizos, mesmo os integrados, funcionan cunha grande autonomía e dependencia de Madrid. Esta situación débese, en primeiro lugar, a que os servizos desconcentrados reciben as súas ordes directamente desde Madrid, sen que os ministerios cursen as súas instrucións a través dos delegados do goberno. En segundo lugar, a que os delegados do goberno teñen a miúdo perfís moi políticos, sen que se busquen perfís tecnócratas con vocación de dirixir ou, polo menos, coordinar tecnicamente os servizos periféricos do Estado, máis alá das materias de mantemento da orde pública e seguridade cidadá.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Chegados a este punto, realizaremos unhas reflexións finais sobre as principais problemáticas subxacentes no deseño das Administracións periféricas de ambos os dous países na actualidade.

4 Reflexións finais sobre o modelo de Administración periférica do Estado

4. O caso francés: a difícil rexionalización da acción do Estado

Parece que a idea de seguir unha lóxica transversal e territorial das políticas públicas no ámbito territorial da rexión, sobre todo a nivel das competencias en materia de política económica, é unha estratexia comunmente aceptada en Europa⁴¹.

Esta idea de territorializar a acción do Estado, sobre todo en materia de planificación económica, está presente nas reformas da Administración periférica do Estado en Francia desde os anos 60, sobre todo mediante a creación e progresivo fortalecemento da figura do prefecto de rexión. A esta mesma idea responde tamén a creación, como ente descentralizado administrativamente, da rexión, á que se lle atribuíron tamén funcións de coordinación das accións de política económica, medioambientais e de ordenación do territorio e de definición e xestión da formación profesional na rexión⁴².

Non obstante, o liderado do prefecto de rexión nesta tarefa, tanto na fase de definición da estratexia como, sobre todo, da súa tradución en programas e accións sectoriais concretas, atopa na actualidade certos obstáculos:

En primeiro lugar, non se lle atribuíron suficientes poderes sobre as estruturas ministeriais: non ostenta ningún poder sobre o nomeamento e cesamento dos directores rexionais, que seguen a ser nomeados polos ministros, nin sobre a execución orzamentaria dos créditos (tan só se lle outorga un poder de supervisión no reparto destes entre os servizos), polo que é moi difícil que poida impoñerlles a súa autoridade.

Adicionalmente, tampouco se lle dotou da infraestrutura propia necesaria para poder ter un coñecemento e exercer un control efectivo da acción dos servizos ministeriais, xa que conta cunha infraestrutura moi exigua (composta polos encargados de misión, que son a miúdo estruturas unipersonais, encargadas dun ámbito de extensión ás veces coincidente cunha ou varias direccións rexionais). Por outro lado, o crecemento destas estruturas parece que resulta disfuncional e ineficiente, pois supón duplicar funcións cos servizos ministeriais.

En segundo lugar, a atribución desta función a un funcionario do Estado, que ademais ten a obriga de rotar periodicamente, resulta disfuncional, xa que non se garante o seu coñecemento do territorio e as súas especificidades. Ademais, os prefectos ata agora teñen un perfil profesional propio do Ministerio do Interior, con competencias específicas en materia de seguridade e xestión de crises, máis que no campo do desenvolvemento económico,

41 A actuación da Unión Europea en materia de desenvolvemento económico, baseada na unidade territorial rexional desde a mesma creación da Dirección Xeral de Política Rexional a finais dos anos 60, así como a prosecución das actuacións neste ámbito, son boa mostra diso.

42 Véxase o Informe Balladur : Balladur, E., *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009, pp. 31 e ss.

polo que resultaría máis axeitado diferenciar o perfil e o posto de prefecto de rexión do de prefecto de departamento. O prefecto de rexión responde a unha lóxica totalmente diferente ao prefecto de departamento. O prefecto de rexión debería ser máis ben dun corpo técnico xeralista, en vez de provir do corpo prefectoral do Ministerio do Interior.

Outro obstáculo a esa función de dirección e coordinación da política rexional é o da deficiente coordinación coa colectividade local de nivel rexional, a rexión (co seu presidente e *Conseil Rexional*), que nin sequera está presente no CAR. Neste sentido, a descentralización administrativa veu a dificultar aínda máis a coordinación da acción pública no territorio.

Por todas estas razóns non parece que o empeño dos reformadores da RXPP en erixir ao prefecto de rexión en impulsor da política do Estado no territorio vaia consolidarse na práctica. Parece máis ben que onde si pode erixirse en impulsor e responsable rexional é no ámbito das fusións e reorganizacións de servizos, xa que, en efecto, as propostas neste sentido foron elevadas a París a través do prefecto de rexión, e este foi e segue a ser o interlocutor da Administración central neste terreo⁴³.

Abundando na cuestión de como acadar unha territorialización de determinadas políticas do Estado, sobre todo en materia de ordenación do territorio e planificación económica, a forma máis axeitada parece a da descentralización. Deste modo, a necesaria coordinación entre políticas realizaríase por cargos electos e técnicos da propia Administración territorial vinculados por unha relación de servizo á Administración propia dese territorio. Sería por iso máis axeitado que as competencias ligadas ao desenvolvemento económico rexional fosen exercidas por un ente descentralizado, tal como ocorre en España, cun presidente e un órgano colexiado interministerial de autogoberno.

Non obstante, para que ese labor de planificación poida realizarse axeitadamente, tanto na fase de deseño como na fase de implementación, debería ser realizada por unha Administración descentralizada forte, con competencias nun gran número de materias ligadas ao desenvolvemento económico (tales como a ordenación do territorio, vías de comunicación e transportes, agricultura e pesca, industria, turismo e comercio, cultura, medio ambiente, formación profesional e universitaria, etc.), e non só administrativas, senón tamén normativas. No marco dun Estado centralista como o francés, a rexión francesa non pode ostentar competencias legislativas nin parece que vaia reunir tampouco competencias administrativas en todas esas materias⁴⁴.

43 En confirmación desta hipótese podemos traer a conto a experiencia española, que tamén intentou (primeiro coa lei de 1983, posteriormente, e con instrumentos moito máis vigorosos que os postos ao servizo do prefecto rexional a raíz da RXPP francesa, coa LOFAXE) esa dirección rexional das políticas públicas polo delegado do goberno. Ata o momento constatouse que a acción dos servizos ministeriais, tanto os que fican non integrados, como os poucos que finalmente se integraron nas delegacións do goberno, seguen dependendo funcionalmente na práctica dos seus ministerios en Madrid, e non dos delegados territoriais, que seguen limitando a súa competencia ás funcións de seguridade pública e xestión de crises. E iso nun Estado como no español, política e administrativamente descentralizado, no que o número de competencias administrativas no Estado son moito menores que en Francia.

As delegacións do goberno na actualidade exercen basicamente un control sobre a xestión de recursos humanos das delegacións e subdelegacións (incluíndo o persoal dos servizos integrados), elaborando as relacións de postos de traballo correspondentes, así como un control dos medios materiais, ao ostentar a habilitación de Capitulo II (gastos en bens e servizos), isto é, exercen basicamente como xefes de servizos comúns da delegación e subdelegacións do goberno. É probablemente nestas competencias internas de carácter transversal onde os prefectos de rexión atoparán menores obstáculos á súa consolidación.

44 Esta situación constitúe un argumento a favor da tese de que a forma de estado máis axeitada nos estados de certa extensión e alta densidade de poboación en todo o territorio é a federal ou politicamente descentralizada, de modo que a planificación económica territorial poida realizarse polos entes politicamente descentralizados, sen prexuízo de que outras razóns, de índole histórico-cultural, poidan prevalecer nesta cuestión.

En todo caso, aínda que sexa para unha mera coordinación das políticas sectoriais no territorio, parece difícil que o prefecto de rexión, coa súa débil configuración actual, poida realízarla. Tal función esixiría unha integración efectiva das direccións rexionais nas prefecturas rexionais, un poder de nomeamento dos directores rexionais, e dos prefectos departamentais, polo prefecto de rexión, así como a atribución de poderes na execución orzamentaria dos créditos ministeriais, así como un necesario cambio a un perfil técnico de tipo xerencial nos prefectos rexionais.

4.2 O caso español: a necesidade dunha nova revisión da Administración periférica do Estado

No caso español, o delegado do goberno non ten como misión principal, como o prefecto rexional francés tras as reformas operadas no marco da RXPP, a de acadar a territorialización da acción de goberno e a elaboración da estratexia do estado na Rexión, sobre todo en materia de planificación económica. A consecución deste obxectivo no Estado español tras a Constitución de 1978 canalizouse fundamentalmente a través da descentralización a favor das comunidades autónomas, que asumiron as competencias en materia de desenvolvemento e planificación económica, ao lado da gran maioría das competencias sectoriais necesarias para implementala.

As funcións principais atribuídas aos delegados do goberno na LOFAXE son, ademais das referidas ao mantemento da orde pública e da seguridade cidadá, as de dirección dos servizos integrados do Estado no territorio e de supervisión e impulso dos non integrados e exercer a coordinación e cooperación coas comunidades autónomas (e entidades locais), así como o control de legalidade da súa acción.

Tal como sinalamos anteriormente, na actualidade os delegados do goberno non exercen na práctica nin o impulso e coordinación da acción dos servizos non integrados, nin tampouco están exercendo a dirección político-técnica da acción ordinaria dos servizos integrados (respecto de cuxos titulares ostentan poderes de nomeamento), debido aos perfís puramente políticos —e non técnicos— que normalmente teñen os delegados e mesmo os seus colaboradores directos (secretario xeral, subdelegados).

En canto á coordinación político-técnica da acción do Estado coa comunidade autónoma, tampouco se realiza a través dos delegados do goberno, senón fundamentalmente de modo sectorial e, xeralmente, ademais, centralizado en Madrid.

Finalmente, tamén o labor tradicional de control de legalidade dos actos das comunidades autónomas e entidades locais foi perdendo intensidade ao longo dos últimos 20 anos, sendo actualmente practicamente anecdótica.

En resumo, podemos constatar que, na práctica, a configuración e funcións que a LOFAXE pretendeu atribuír hai xa catorce anos aos delegados do goberno, máis alá daquelas en materia de interior, non se consolidaron na práctica⁴⁵.

45 Véxase o *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultable en: <http://www.seap.minhap.gob.es>, en especial as pp. 25 e ss.

Ante esta constatación, cabe cuestionarse cal ha de ser o papel dos delegados do goberno nun Estado política e administrativamente moi descentralizado, como é o noso na súa configuración actual.

Parece que as súas funcións poderían reconducirse ás seguintes:

- 1ª Coordinar, máis que impulsar, a acción dos servizos non integrados e dirixir efectivamente os servizos integrados.

Como vimos, a maioría dos servizos do Estado no territorio non se integraron nas delegacións do goberno. Non parece realista nin tampouco prioritario postular a súa integración, ao tratarse na súa maioría de servizos altamente tecnificados. Respecto dos mesmos, o labor do delegado sería o de detectar e evitar incoherencias en políticas que interaccionen (por exemplo, en materia de infraestruturas). Respecto dos poucos servizos non integrados que, residualmente, quedan nas delegacións do goberno, a súa función si debe seguir sendo a de dirixilos, aínda que formulándose en cada caso se é necesaria a súa implantación provincial, con dependencias nas subdelegacións ou mesmo se é necesaria a súa implantación rexional ou se, pola contra, sería suficiente a súa prestación directamente desde Madrid e/ou por medios telemáticos.

- 2ª Exercer o necesario control de legalidade dos actos e normas das comunidades autónomas e entidades locais.

- 3ª Informar aos servizos centrais encargados da planificación económica nacional ou aos ministerios, respecto da acción dos servizos do Estado no territorio, así como das accións da comunidade autónoma (configurándose como unha sorte de embaixador do Estado na comunidade autónoma). Tal labor de información podería ir tendencialmente acompañado, na medida en que os medios que se poñan á súa disposición o permitan, dun labor de asesoramento aos servizos centrais, sexa de carácter transversal ou ministerial, de acordo co que xa actualmente sinala o artigo 23.2 da LOFAXE, respecto da concreción das políticas nacionais no seu territorio.

- 4ª A coordinación e cooperación política coa comunidade autónoma.

Esta función debería potenciarse, precisamente con base á posición preeminente das comunidades autónomas no territorio. Neste sentido, os delegados do goberno serían tamén os interlocutores territoriais do goberno central de carácter transversal que poderían apoiar ás comunidades autónomas nos seus labores de planificación económica.

Para propiciar unhas exitosas relacións de colaboración parece axeitado que as comunidades autónomas fosen consultadas preceptivamente no nomeamento dos delegados do goberno.

- 5ª Exercer as funcións de mantemento da orde pública e seguridade cidadá e xestión de crises.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

- 6ª Exercer as accións conxunturais de carácter transversal que requiran unha implantación no territorio que lles sexan encomendadas desde Madrid.⁴⁶
- 7ª Como xefe dos servizos comúns da delegación, subdelegacións e servizos integrados, correspóndelle tamén al delegado propoñer e dirixir as reorganizacións administrativas necesarias no seo das mesmas, en particular, ao fío das transferencias de competencias ás comunidades autónomas.

En suma, as funcións principais do delegado serían as de evitar incoherencias na acción do Estado no territorio, informar aos servizos centrais transversais da acción do Estado e da comunidade autónoma e, tendencialmente, consolidar unha función de asesoramento na planificación económica do Estado respecto do seu territorio (o que vería unido ao incremento das unidades de estudos nas delegacións), e exercer as funcións en materia de mantemento da orde pública e seguridade cidadá. Adicionalmente, exercer a coordinación política coa comunidade autónoma e entes locais e aquelas funcións de coordinación técnica de carácter transversal que se lle encomenden desde Madrid e coordinar a necesaria reorganización e racionalización dos servizos das delegacións, subdelegacións e servizos integrados.

Para o axeitado exercicio das súas funcións parece imprescindible unha profesionalización da figura, esixíndose que sexa nomeado entre funcionarios do grupo A1, tal como ocorre cos prefectos franceses, aínda que tal como propugnamos respecto dos prefectos rexionais, parece máis axeitado que proveñan dun corpo xeralista, para o axeitado desempeño das súas funcións “xerenciais”, podendo ter delegadas ou mesmo desconcentradas nun órgano dependente do delegado do goberno as funcións de seguridade e mantemento da orde pública.

5 Conclusións finais

Na actualidade, o principal desafío ao que se enfrenta a Administración periférica do Estado en Francia é o de acadar unha maior coordinación e unidade de acción do Estado no ámbito rexional, fundamentalmente no ámbito da planificación económica, pois é o nivel rexional o que a Unión Europea sinalou como o óptimo para a acción pública nesta materia.

Esta coordinación é dificultada pola aínda forte dependencia dos directores rexionais respecto dos ministerios en París, así como pola atribución de competencias ás colectividade territoriais, sobre todo a Rexión, que responde ás súas propias lóxicas políticas, o que dificulta a súa coordinación co Estado.

Adicionalmente, a función de dirección e coordinación rexional demanda un cambio de perfil do prefecto rexional cara funcionarios de corpos “xerenciais” e non vinculados á materia de interior.

En todo caso, parece que a actividade de deseño e implementación da planificación económica require dunha Administración con competencias nun gran número de materias ligadas

46 Como exemplo destas accións conxunturais de carácter transversal podemos citar o labor de información e asesoramento na presentación polos concellos das solicitudes do “Plan E”, que se realizou a través das delegacións do goberno. Non obstante, parece aconsellable que as actividades executivas conxunturais que sexan necesarias sexan exercidas polas CCAA vía encomenda de xestión.

ao desenvolvemento económico e non só administrativas, senón tamén normativas, que non ostentan nos estados centralistas nin as prefecturas rexionais, nin tampouco as colectividade locais, o que apunta cara unha vantaxe técnica neste campo nos estados federais ou politicamente descentralizados.

No caso español, a principal problemática aínda non resolta na Administración periférica estatal é a derivada da presenza das Administracións autonómicas. Esta presenza aconsella a cesión de todas aquelas competencias administrativas non ligadas ao mantemento dos principios de unidade e solidariedade nacionais, concentrándose a Administración periférica estatal nas funcións de coordinación coa acción autonómica e de asesoramento ao Estado central na concreción no seu territorio das políticas nacionais, así como o necesario control da legalidade da actividade autonómica e local.

Finalmente, para o axeitado exercicio tanto as funcións de execución e coordinación sobre os servizos periféricos do Estado, como as de coordinación técnica coas comunidades autónomas, que ostentan os delegados do goberno, parece aconsexable introducir a esixencia de que sexan nomeados de entre funcionarios do subgrupo A1, completando así a profesionalización prevista na LOFAXE para os restantes órganos directivos da Administración Xeral do Estado.

6 Bibliografía

6.1 Bibliografía utilizada

Arenilla, Manuel, *Modernización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

Bezes, Philippe et Le Lidec, Patrick, «L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'État territorial», *Revue française d'administration publique*, n.º 136, 2010, p. 919-942.

Balladur, F. (coord.): *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009 (Informe Balladur).

Camdessus, Michel, *Le Sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, 2004 (Informe Camdessus).

Castells Arteché, J. M., "La reforma de la Administración periférica do Estado", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995.

López Gorra, Luis, "Organización Periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, setembro 1996-abril 1997.

Péberau, Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, 2005.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Pérez Calvo, Alberto, "Administración Periférica del Estado: el Delegado del Gobierno en el Estado Autonómico", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 32, 2001.

Sánchez Morón, Miguel, "Racionalización administrativa y organización territorial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994.

Sarmiento Acosta, Manuel J., *La organización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

Tornos Más, Joaquín, "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, setembro 1996-abril 1997.

Tulard, Marie-José, «Les services déconcentrés: le besoin d'un État territorial plus cohérent et plus efficace», *La réforme de l'État*, La Documentation française, Cahiers français, n.º 346, 2008, pp. 45-49.

Vivancos Comes, Mariano, "Gobernadores civiles: crónica de una muerte anunciada. La figura del subdelegado del gobierno", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Furió Ceriol*, 18/19, 1997.

VV.AA., *Service Publique, Dossier Réorganisation territoriale de l'État: piloter et accompagner la mise en œuvre*, n.º 143, xuño 2009.

VV.AA.: *La coordination du travail interministériel: mission d'audit de modernisation*, Conseil d'État et Inspection Générale des Finances Publiques, La Documentation française, 2007.

6.2. Recursos electrónicos

Informes de seguimiento da RXPP (desde decembro de 2008 ata o 10 de maio de 2012)

- *RXPP: primeiro informe de etapa ao Presidente da República* (decembro de 2008)
- *RXPP: segundo informe de etapa ao Presidente da República* (maio de 2009)
- *RXPP: terceiro informe de etapa ao Presidente da República* (febreiro de 2010)
- *RXPP: cuarto informe de etapa ao Presidente da República* (xuño de 2010)
- *5º Consello de modernización das Políticas Públicas* (marzo de 2011)
- *6º Consello de modernización das Políticas Públicas* (decembro de 2011)

Consultados na páxina web dedicada á Revisión Xeral das Políticas Públicas: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.

- Sobre a reforma das colectividades locais en Francia: <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>.
- *Informe de Avaliación sobre o Funcionamento dos Servizos da Administración Periférica do Estado en 2010* (n.d.), consultado na páxina web da Secretaría de estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.