

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

46
Regap

MARTA M^a VÁZQUEZ SANJURJO

Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia
Doctoranda del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

Antigua alumna de la *École National d'Administration* (Francia)
marta.vazquez.sanjurjo@xunta.es

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

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 profesionalizácese.*

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 profesionalizase.*

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.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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. La organización territorial del Estado francés: organización histórica y reformas desde los años 60. 2. La reforma de la organización territorial del Estado francés en el seno de la Revisión General de las Políticas Públicas (2007-2012). 2.1. Los análisis previos a la nueva reforma de la Administración territorial. 2.2. Contenido de las reformas: simplificación y regionalización. 2.3. A modo de resumen. 3. La comparación con el caso español. 3.1. Organización histórica y reformas desde la Transición. 3.2. Paralelismos y diferencias en la evolución del caso español y francés. 4. Reflexiones finales sobre la Administración periférica del Estado. 4.1. El caso francés: la difícil regionalización de la acción del Estado. 4.2. El caso español: la necesidad de una nueva revisión de la Administración periférica del Estado. 5. Conclusiones finales. 6. Bibliografía.*

1 La organización territorial del Estado francés: organización histórica y reformas desde los años 60¹

Tras la Revolución Francesa de 1789, y a comienzos del siglo XIX, se consolida en Francia un modelo de Estado muy centralista, lo que requiere un centro fuerte, pero también una implantación fuerte en la periferia, de forma que se garantice que el centro pueda controlar todo el territorio. Así se articula el modelo de división territorial en “departamentos” (que podríamos asimilar a las provincias españolas, aunque la extensión de aquellos es mucho menor)², al frente de los cuales se coloca a un prefecto, nombrado y revocado libremente por el Primer Ministro, por lo cual su obediencia y fidelidad al centro queda garantizada.

1 Con carácter preliminar conviene realizar un recordatorio del conjunto de Administraciones públicas que conforman el mapa administrativo francés.

En el ámbito del Estado existen tres circunscripciones territoriales: la región, el departamento y el distrito (“*arrondissement*”), con servicios transversales en cada una de ellas (a cuyo frente se sitúan, respectivamente, el prefecto regional, el prefecto departamental y el subprefecto), y con servicios ministeriales fundamentalmente en las dos primeras (direcciones regionales —que a su vez suelen tener sus servicios departamentales dependientes— y direcciones departamentales, respectivamente).

Al lado de la Administración del Estado, se sitúan las Administraciones de las colectividades locales: la región, el departamento y el municipio (“*commune*”), todas ellas con asambleas y ejecutivos electos. Francia cuenta actualmente con 26 regiones, 100 departamentos y 36.783 municipios. Además, debido al enorme número de municipios que existen en Francia (España cuenta actualmente con 8.116) y ante las dificultades políticas para reducir su número vía fusión, han proliferado distintas formas de agrupación de municipios (hasta casi 20.000 estructuras).

2 Actualmente Francia cuenta con 100 departamentos, de lo que se deduce que son unidades territoriales más pequeñas que las provincias españolas (52 con Ceuta y Melilla) en un territorio total similar (675.417 km², Francia, 504.645 km², España).

No obstante, desde su origen los prefectos se configuran como perfiles técnicos por encima de las ideologías políticas, sin vínculos con el territorio para el que son nombrados, y asegurándose su fidelidad al Estado mediante su rotación periódica obligatoria. Desde la segunda mitad del s. XIX su profesionalización es creciente, siendo nombrados entre altos funcionarios, aunque la institucionalización definitiva del “cuerpo prefectoral”, con la configuración actual, no tenga lugar hasta mediados del siglo XX.

En el modelo prefectoral el prefecto es la máxima autoridad del Estado y del gobierno en su ámbito territorial, el departamento, y de su autoridad dependen todos los servicios del Estado con una implantación territorial en su departamento (servicios desconcentrados). Además, ejerce la tutela de los municipios, efectuando un control *a priori* de legalidad y oportunidad de sus actos³.

No obstante, a lo largo del s. XIX y más aún en el s. XX, al lado de la prefectura y en paralelo a la creciente especialización del nivel central, los distintos ministerios fueron implantando en el territorio un número creciente de servicios desconcentrados (muchas veces bajo la forma inicial de inspecciones) que, si inicialmente debían emplazarse bajo la autoridad de régimen común, el prefecto departamental, progresivamente fueron desembarazándose de su autoridad, y pasando directamente a depender del Ministro correspondiente⁴.

En consecuencia, la organización territorial tradicional del Estado francés respondía a una doble lógica: interministerial primero, a través de la autoridad de régimen general del prefecto departamental, y ministerial más tarde, a través de la implantación en el territorio de direcciones territoriales dependientes directamente del correspondiente ministerio y que, a su vez, redujo el papel del prefecto de autoridad generalista en el territorio a autoridad sectorial en materia de mantenimiento del orden y la seguridad pública.

En la segunda mitad del s. XX se constata la falta de una coordinación de las distintas políticas ministeriales en el nivel del territorio, lo que viene acrecentado por las luchas corporativas entre los distintos cuerpos ministeriales, entre ellos y con el cuerpo prefectoral.

De esta constatación surge el impulso para la realización de una reforma, en 1964, que pretende restaurar la capacidad de coordinación interministerial de los prefectos, pero ya no en el nivel departamental, sino en el nivel regional, mediante la creación del nivel de la región como nueva circunscripción administrativa del Estado, encargada del desarrollo económico y la planificación del territorio, a cuyo frente se situaba la nueva figura del prefecto de región, que era, a su vez, el prefecto departamental del departamento principal de la región⁵.

La necesidad de dotarse de regiones fuertes vino determinada también en Francia por la política regional europea, que otorga fondos a las regiones siempre que muestran su capa-

3 Esta tutela se prolongará hasta 1982, año en que aquellos adquirieron autonomía, constituyéndose en auténticas colectividades locales.

4 Esta multiplicación de los servicios desconcentrados fue paralela al crecimiento de la especialización en el nivel central, primero en secretarías de estado y luego en nuevos ministerios, que se independizan del Ministerio del Interior. Esta voluntad de separarse de la autoridad del Ministerio de Interior se reproduce a nivel territorial, y fue llevada a cabo a través de funcionarios pertenecientes a los cuerpos propios de cada ministerio, y a menudo se hizo patente también mediante la creación de sus servicios desconcentrados en niveles superiores o inferiores al departamento (Véase Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942).

5 Decreto n.º 64-251, de 14 de marzo de 1964, relativo a la Organización del Estado en las Circunscripciones de Acción Regional.

cidad de absorber y aplicar los recursos. Con regiones débiles y desestructuradas Francia se veía obligada a devolver muchos recursos comunitarios⁶.

No obstante, la reforma de 1964 quedó en la práctica reducida a una reforma tímida, que apenas consiguió avances en la función de coordinación interministerial del prefecto de región, limitando su alcance más bien al de la coordinación de los distintos prefectos departamentales.

Por otro lado, en los años 80 se instituyen también como colectividades locales la Región y el Departamento, en lo que constituye la primera etapa de la descentralización administrativa en Francia⁷. La descentralización administrativa complicará todavía más la coordinación y unidad de la acción pública en el territorio.

Entre los años 1992-2007 los intentos de reorganizar la organización territorial del Estado se suceden, mediante una serie de reformas dirigidas a reforzar la lógica transversal en el territorio y la función de coordinación de los prefectos en relación con los servicios territoriales ministeriales. Paralelamente se pone en marcha la segunda etapa de la descentralización administrativa, que pretende simplificar el reparto de competencias entre las distintas colectividades locales y entre éstas y los servicios territoriales del Estado, ante un panorama de competencias concurrentes que dificultaba enormemente a los ciudadanos el conocimiento de la Administración competente en cada materia.

En efecto, desde 1992 y hasta 2002 se ensayan distintas fórmulas de coordinación de la administración periférica del Estado⁸. No obstante, estas se revelan inoperantes y el impulso coordinador de los prefectos se ve frenado por la oposición de los Ministerios a perder el control vertical de sus servicios territoriales, así como por las colectividades locales que no quieren ver desaparecer de su territorio servicios del Estado.⁹

Un nuevo impulso a la reforma de la organización territorial del Estado es llevado a cabo por un grupo de altos funcionarios que rodean al nuevo ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, a partir de 2002 y hasta 2004¹⁰.

En este marco son aprobados en 2004 tres decretos, que suponen un nuevo impulso al nivel regional y a las fusiones de servicios.

6 En el caso francés, se optó porque la gestión regional de los fondos europeos fuese realizada por la Administración del Estado en el nivel regional, la prefectura de región, y no por la colectividad local de nivel regional, la región.

7 Las regiones se crearon en 1972, pero como establecimiento público institucional, cuyo poder ejecutivo correspondía al prefecto de región. Sólo desde la ley de descentralización de 1982 pasan a tener la consideración de colectividad territorial, con una asamblea representativa (el *conseil régional*) y un ejecutivo propios. Por su parte, los departamentos ya existían con una asamblea deliberante elegida por sufragio universal y un presidente honorífico, pero su poder ejecutivo lo ostentaba el prefecto de departamento. Sólo desde la ley de descentralización de 1982 pasan a tener la consideración de colectividad territorial de pleno derecho, con ejecutivo propio.

8 Entre ellas, cabe citar la creación de un colegio de jefes de servicio (1992), de misiones interservicios (1993), el fomento a la delegación de servicios (1999) y la Circular del Primer Ministro de 24 de octubre de 1995, que intenta impulsar la función de coordinación interministerial de los prefectos y la de impulso de las fusiones entre direcciones y servicios de un mismo ministerio.

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

10 En el Decreto de atribuciones del Ministerio del Interior de 15 de mayo de 2002 se cuidan de reservar a la competencia del Ministerio del Interior (y no a otros posibles Ministerios concernidos, como el de Presupuestos o de la Función Pública) las decisiones sobre la organización territorial.

Este nuevo impulso reformador, llevado a cabo desde el Ministerio del Interior, se desencadenó, en parte, como una forma de contraatacar la pérdida de poder de los prefectos operada a través de la Ley Orgánica Relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF), aprobada en 2001 y cuya entrada en vigor estaba prevista para 2006, que preveía como responsables de los créditos (organizados en lo que la Ley denomina Presupuesto Operacional de Programa -BOP-) exclusivamente a los Ministerios y sus órganos regionales, y no a los prefectos.

En concreto, el Decreto de 29 de abril de 2004, relativo a los Poderes del Prefecto y la Organización del Estado, refuerza nuevamente el papel estratégico del prefecto de región, que se configura como el responsable de la animación y de la coordinación de las políticas del Estado en el territorio y, por tanto, es el encargado de coordinar a los servicios desconcentrados, tanto regionales como departamentales (sólo quedan al margen los servicios académicos, la inspección de trabajo y las Administraciones financieras y fiscales) y las posibles fusiones de servicios¹¹.

Desde el nivel estatal en 2004 se pone en marcha un Proyecto de Acción Estratégica del Estado (PASE) para intentar una coordinación y desarrollo coherente de las políticas públicas del Estado, que tiene su concreción regional, el Proyecto de Acción Estratégica del Estado en Región (PASER), instrumento de planificación plurianual que establece 4 o 5 grandes objetivos de vocación interministerial y se traduce en una financiación específica en el marco de la LOLF, con sus propios indicadores de resultados¹².

El Decreto de 5 de octubre de 2004, relativo a los Polos Regionales del Estado, crea una organización ligera, llamada "polo regional", que aglutina funcionalmente un conjunto de materias y servicios desconcentrados regionales que deben actuar coordinadamente, bajo el liderazgo de los jefes de servicio de los ministerios más importantes, y que "obliga" a una actuación interministerial de los servicios regionales concernidos en cada polo¹³.

La función de coordinación territorial del prefecto de región se implementa mediante la creación de un "estado mayor" de la región, el Comité de Administración Regional (CAR), en el que se reúnen al menos mensualmente bajo la presidencia del prefecto de región: los prefectos departamentales, los jefes de polo regional, el secretario general para los asuntos regionales (SGAR) y el secretario general del departamento principal de la región.

Finalmente, el Decreto de 14 de octubre de 2004, relativo a la Delegación de Gestión en los Servicios del Estado, pretende prefigurar, mediante las delegaciones de gestión de unos servicios desconcentrados en otros, futuras fusiones de servicios¹⁴.

En estos años tiene lugar también la ejecución de la segunda etapa de la descentralización administrativa en Francia, bajo la égida del principio de subsidiariedad. Las leyes de 2003-2004, entre otras cuestiones, promueven la transferencia del Estado a la colectividad local más adecuada de "bloques de competencias". Para el caso de que quedasen aún competencias concurrentes o compartidas, se introduce también el concepto de colectividad "jefa de fila", a la que corresponderá la coordinación de la actividad pública en el ámbito secto-

11 Además, la Ley de 13 de agosto de 2004 amplía su campo de competencias al desarrollo rural, la política de medio ambiente y desarrollo sostenible, la cultura, el empleo, la vivienda y la renovación urbana, la sanidad pública, así como a todas las políticas comunitarias de competencia del Estado. Aunque, por el momento, el nivel departamental pervive como la circunscripción de derecho común para los servicios desconcentrados del 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 Los 8 polos regionales son: "Educación y Formación", "Gestión Pública y Desarrollo Económico", "Transporte, Vivienda, Ordenación del Territorio (y del Litoral)", "Sanidad Pública y Cohesión Social", "Economía Agrícola y Mundo Rural", "Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible", "Desarrollo del Empleo e Inserción Profesional", y "Cultura".

14 Precisamente, en los años 2005 y 2007 tienen lugar distintas variantes de fusiones de servicios en muchos departamentos. Mención especial merece la fusión de las direcciones departamentales de Infraestructuras y de Agricultura de forma experimental en 8 departamentos, realizada por el Ministerio de Infraestructuras, de cara a una posible fusión de ambos Ministerios.

rial en el que se considere la más adecuada¹⁵. Se trata de un nuevo intento por coordinar descentralización y coordinación de la acción pública, en este caso, entre las colectividades locales.

Desde 2009 se ha abierto una nueva etapa de reforma de las colectividades territoriales en Francia, centrada en la simplificación del reparto de competencias y el ahorro, más que en la descentralización¹⁶

2 La reforma de la organización territorial del Estado francés en el seno de la Revisión General de las Políticas Públicas (2007-2012)

Tras las elecciones de 2007, el nuevo Presidente de la República acoge las sugerencias para que se dé un nuevo impulso a una reforma de la Administración francesa. Desde 2007 se pone en marcha la denominada « Révision Générale des Politiques Publiques » (conocida más comúnmente por sus siglas “RGPP”), cuyos objetivos eran prestar un mejor servicio a los ciudadanos, a un menor coste¹⁷.

El alcance del proceso y la metodología de la RGPP fueron planteados en 2007 de una forma muy ambiciosa, ya que se preveía una revisión general de todas las políticas públicas y sectores de la Administración y partiendo, en principio, de un análisis “de 0”, una *rémise à plat* o recuestionamiento general del sentido, objetivos y conveniencia o no de la pervenencia de todas y cada una de las políticas públicas (y servicios públicos) del Estado.

Ambiciosa fue también la metodología, impulsada por una cuidada estructura de dirección del proyecto, formada por consultores privados y funcionarios públicos, miembros de los cuerpos generales de inspección, y con una instancia de validación y seguimiento de conformación política, el Consejo de Modernización de las Políticas Públicas (CMPP). Una de las

15 Así, la Ley de agosto de 2004 estableció como colectividad local jefa de fila a la región, sobre la formación profesional y la coordinación de las acciones de política económica (pero no el desarrollo económico, que sigue siendo competencia del Estado) y al departamento, sobre la acción social.

La idea era tender a recentrar los servicios del Estado sobre las competencias de soberanía, y sus funciones de concepción y reglamentación, así como en su función de garante de los equilibrios territoriales y de la solidaridad nacional.

16 Mediante esta reforma se pretende simplificar el reparto de competencias —bajo el principio “una competencia, una colectividad territorial”— y de financiación entre las distintas colectividades locales, en aras de una mayor eficacia y legibilidad de las competencias para los ciudadanos, así como la reducción del elevado gasto público que representan. A este último objetivo responden las siguientes medidas: la generalización de las estructuras intercomunales sobre todo el territorio francés (prevista para mediados de 2013), sin perjuicio del impulso a la fusión voluntaria de “*communes*” (cuyo fracaso, tras su impulso en 1971, ha terminado por hacer optar por la vía, más realista, de la generalización de la intercomunalidad), así como de las fusiones de regiones y de departamentos, y de ambos entre sí, y la creación de la figura del consejero territorial, con la doble condición de electo para el Departamento y la Región, que antes se elegían separadamente (prevista para 2014).

Esta reforma, que parte de las reflexiones del Informe Balladur (Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009) se tradujo en 4 proyectos de ley aprobados en octubre de 2009, de los cuales 2 ya han sido aprobados como leyes. El 16/12/2010 se aprobó la Ley de Reforma de las Colectividades Territoriales 2010-1563, que recoge las bases fundamentales de la reforma.

Debe destacarse la función otorgada en este proceso a los prefectos departamentales, a los que se ha atribuido el cometido de proponer el mapa de la intercomunalidad en su departamento, para su debate y validación en un órgano colegiado del que forman parte los electos locales, la Comisión Departamental de la Cooperación Intercomunal.

17 Y más en concreto:

- Preparar la reestructuración de las organizaciones administrativas de forma que permitiesen no renovar a un funcionario de cada dos.
- Realizar economías sobre los gastos del resto del aparato productivo del Estado (excluidos los gastos de personal) del 10-20%, sobre todo mediante la centralización de las compras.

claves del éxito del proceso, sin precedentes en Francia, fue precisamente el apoyo político del más alto nivel con el que ha contado¹⁸.

En cuanto al eje de reforma de la Administración territorial (RÉATE), debe precisarse, sin embargo, que se apartó de la metodología general de análisis e implementación de la RGPP. En este caso, el análisis de inicio no fue realizado por equipos mixtos de consultores externos y funcionarios, bajo la dirección del Primer Ministro, sino bajo la influencia del Ministerio de Interior, y sin la participación de consultores externos, perpetuando la preponderancia del cuerpo prefectoral en los análisis y propuestas reformadoras iniciales¹⁹.

No obstante las propuestas iniciales de este equipo de dirección (presentadas en el primer CMPP, en diciembre de 2007), que consolidaban la función de dirección de los prefectos sobre los servicios desconcentrados de los Ministerios, obtuvieron una fuerte contestación por parte de éstos. Como consecuencia, la dirección de la reforma tuvo que ser reconducida a la órbita del primer Ministro que, en adelante, prosiguió con el proceso.

2.1 Los análisis previos a la nueva reforma de la Administración territorial

Los análisis previos a la puesta en marcha de la RGPP apuntaban las causas fundamentales que dieron lugar al convencimiento unánime en la doctrina y en el discurso dominante en los medios político-administrativos desde hacía ya veinte años, de la necesidad de una urgente reforma administrativa que abarcara, en particular, la reestructuración de los servicios desconcentrados del Estado.

Como adelantamos, la RGPP responde primeramente a un objetivo de ahorro en el gasto que suponen las Administraciones públicas, y se enmarca en una estrategia general de reducción de la elevada deuda pública y déficit público que había aumentado sin parar en los últimos 25 años, y cuya reducción se había convertido ya en una necesidad perentoria.

La multiplicación de estructuras a nivel territorial se consideraba, en primer lugar, altamente ineficiente, ya que suponía reproducir en cada dirección general, dirección departamental u otras unidades desconcentradas un conjunto de servicios y medios de funcionamiento, materiales, inmobiliarios y humanos propios. Además, la Administración territorial del Estado seguía un modelo uniforme en todo el territorio independientemente de la población y problemática específicas de cada territorio, pudiendo existir direcciones locales que iban desde unos pocos agentes a otras con varios cientos. Esta multiplicidad se fue revelando todavía más injustificada con el traspaso de competencias a las colectividades territoriales en las sucesivas etapas de la descentralización administrativa producidas desde 1982 en Francia, que no vinieron acompañadas de la desaparición de los servicios correspondientes del Estado.

Algunos informes recomendaban reducir los servicios desconcentrados del Estado, sobre todo a nivel departamental, en favor del municipio o la intercomunalidad, para las políticas de proximidad, y de la región, para las decisiones estratégicas, por ser las más adecuadas²⁰.

18 Actualmente, tras el resultado de las elecciones presidenciales de mayo de 2012 y la victoria de François Hollande, el futuro de la RGPP es, sin embargo, incierto.

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

20 Véase Informe Camdessus : Camdessus, M., *Le Sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation Française, París, 2004. Más tarde, el Informe Balladur preconiza ideas semejantes : Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps*

Además, las unidades infradepartamentales se consideraban cada vez más innecesarias con la pérdida de importancia progresiva de la vida rural²¹.

Además de ineficiente, esta multiplicidad de estructuras se consideraba también un obstáculo a la eficaz acción pública, ya que existía una gran necesidad de coordinar las distintas estructuras existentes, lo que ralentizaba y dificultaba la acción pública²², y era poco operativa para afrontar problemáticas transversales, tales como crisis alimentarias o desastres naturales, en las que debían intervenir una gran multiplicidad de órganos.

Por otra parte, este gran número de estructuras estatales, a las que hay que añadir las de las colectividades territoriales, con crecientes competencias, y todas ellas compartiendo competencias entre sí suponía un gran obstáculo a la legibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos²³.

Finalmente, la puesta en marcha de la RGPP pone particular interés en el avance de la administración electrónica, que puede suponer también una reducción de las Administraciones de proximidad.

2.2 Contenido de las reformas: simplificación y regionalización

A día de hoy, las reformas fundamentales ya ejecutadas en la Administración territorial del Estado francés en el marco de la RGPP son las siguientes:

- 1ª Reducción e integración del número de direcciones regionales (de 23 a 8), siguiendo el esquema de la nueva organización ministerial.

Los análisis que habían sido realizados en años anteriores señalaban que la acción del gobierno en el nivel central, estaba cada vez más fragmentada, lo que había multiplicado la necesidad de coordinación interministerial. Pero esta coordinación se había revelado en gran medida ineficaz para lograr una acción política coordinada del gobierno, ya que se producía una continua elevación de los asuntos al Primer Ministro para su arbitraje; los expertos recomendaban, en consecuencia, la reducción del número de ministerios para internalizar dentro de los mismos estos arbitrajes²⁴.

de décider, La Documentation française, mars 2009.

- 21 Véase Informe Pébereau: Péberau, M., *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
- 22 Véase Informe Pébereau. En particular, señala que los instrumentos para articular la coordinación local de la acción de los servicios del Estado y colectividades locales se han sucedido: documentos estratégicos (tales como los Proyectos territoriales o los Proyectos de acción estratégica) y estructuras de coordinación (tales como los polos de competencia interministeriales, delegaciones interministeriales, misiones interservicios). Pero aunque constituyeron un avance para la gestión de políticas cada vez más transversales, como la política de la ciudad, el empleo, o el medio ambiente, para una mayor eficacia y eficiencia concluía que debían ir acompañados de reorganizaciones administrativas.
- 23 Todas estas consideraciones aparecen recogidas en el documento *Pourquoi changer?*, que resume los análisis del primer Consejo de Modernización de Políticas Públicas (informe de etapa de 12 de diciembre de 2007), consultado en diciembre de 2011 en: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.
- 24 Para un análisis crítico de los mecanismos de coordinación interministerial, véase : 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.

Siguiendo estas recomendaciones, el primer gobierno de F. Fillon decidió en 2007 una integración de ministerios en 3 grandes ministerios intersectoriales²⁵. Como reflejo de esta decisión en la Administración central, se decidió también reducir el número de direcciones regionales, que pasaron de 23 a 8²⁶, siguiendo, en general, el perímetro de los nuevos ministerios, o incluso abarcando a 2 de ellos, y que venían a sustituir, mediante una agrupación orgánica, la agrupación funcional que se había establecido en 2004 a través de los 8 Polos regionales.

- 2^a Además, el nivel regional —y no el departamental— se convirtió en el nivel de derecho común de la Administración del Estado en el territorio²⁷, lo que ha llevado a una gran reducción de los servicios departamentales, concentrando las diez existentes en sólo dos o tres Direcciones Departamentales Interministeriales (DDI): la DDI de los Territorios y la DDI de Protección de la Población y la Cohesión Social, escindiéndose esta última en una tercera en los departamentos de más de 400 000 habitantes. Se produjeron, en consecuencia, dos cambios fundamentales: los servicios departamentales pierden su carácter ministerial, por lo que dejan de depender de los directores regionales y pasan a estar bajo la autoridad del Prefecto Departamental y, paralelamente, las direcciones regionales dejan de tener servicios departamentales²⁸.

Debe destacarse que, en este escalón, la autoridad de los prefectos departamentales sobre los directores departamentales está especialmente garantizada a través del poder de aquellos en el nombramiento (y, eventualmente, en el cese) de estos: los directores departamentales pasan a ser nombrados por el Primer Ministro, pero entre los candidatos propuestos por el prefecto departamental²⁹.

En este punto, conviene destacar que todos los Informes de etapa de las reuniones de la CMMP, así como la normativa y circulares que van implementando sus decisiones, insisten en que la división regional y departamental responden a criterios diferentes.

La organización del nivel regional responde a un criterio de territorialización de la acción de gobierno, esto es, al objetivo de una acción coordinada de las políticas del Estado en el territorio, que corresponde asegurar, en última instancia, al prefecto de región. Sin embargo, la organización del Estado en el departamento responde a un objetivo distinto, ya no al de territorializar la acción de gobierno, pues no se considera necesaria una territorialización a ese nivel tan fragmentado, como sí había ocurrido históricamente, sino a un criterio de proximidad al ciudadano de los servicios públicos:

-
- 25 Los tres grandes ministerios intersectoriales creados fueron el Ministerio de Economía, Finanzas y Empleo, el Ministerio del Presupuesto, las Cuentas Sociales, la Función Pública y la Reforma del Estado y el Ministerio de la Ecología, la Energía, el Desarrollo Sostenible y la Ordenación del territorio (MEEDAT).
- 26 Las nuevas direcciones regionales (DDRR) son la DR de las Empresas, la Competencia y el Consumo, el Trabajo y el Empleo (DIRECCTE), la DR de la Juventud, el Deporte y la Cohesión Social (DRJSCS) —ambas comunes a 2 Ministerios—, la DR del Medio Ambiente, la Ordenación del Territorio y la Vivienda (DREAL), la DR de la Alimentación, la Agricultura y Montes (DRAAF), la DR de la Cultura (DRAC), la Agencia Regional de Salud (ARS), la DR de las Finanzas Públicas, y el Rectorado Universitario.
- 27 Como excepción, la Inspección de Educación y la Dirección Departamental de las Finanzas Públicas perviven en el nivel departamental.
- 28 Como excepción, tres DDRR conservan servicios departamentales, ahora denominadas unidades territoriales (UT): la DRAC, la DIRECCTE y la DREAL. No obstante, en estos casos, se ha articulado una compleja red de dependencias funcionales: del prefecto de región, a través de las DDRR, para la organización del servicio, su gestión, organización de su actividad y cumplimiento de las misiones de carácter regional, y de los prefectos departamentales, respecto de las misiones locales. Además, la Agencia Regional de Salud (ARS) también tiene delegaciones departamentales.
- 29 Decreto 2009-360, de 31 de marzo de 2009, sobre los Empleos de Dirección de la Administración Territorial del Estado.

todos los servicios que no exijan para prestarse una proximidad o contacto directo con el ciudadano en el nivel departamental deben eliminarse o reagruparse en el nivel regional³⁰.

3ª Se fortalecieron los poderes de los prefectos respecto de los servicios desconcentrados del Estado y, en particular, el poder del prefecto de región.

El prefecto de región es el responsable de la coordinación de las políticas públicas en el nivel regional, que se considera el más adecuado para la programación y el impulso de las estrategias del Estado.

Para el cumplimiento de esta tarea el prefecto regional ha sido dotado de una serie de poderes. Respecto de las direcciones regionales, su coordinación deberá efectuarse de modo colegial, a través del CAR, en el que están presentes directores regionales, rector y director de la Agencia Regional de Salud y prefectos departamentales, bajo la presidencia del prefecto de región. No obstante, no se afirma una superioridad jerárquica o funcional del prefecto de región sobre las direcciones regionales, lo que sí se ha afirmado de las direcciones departamentales interministeriales, respecto de los prefectos departamentales.

Y es al CAR al que se atribuya la función de elaborar la estrategia del Estado en la región y de proponer el presupuesto necesario para ello.

Respecto de los prefectos departamentales, el poder del prefecto de región también se ve fortalecido, pues se afirma su "autoridad" sobre los mismos³¹, pudiendo dirigirles instrucciones, salvo para las materias de orden público y seguridad pública, que siguen territorializadas directamente en el nivel departamental. Además, se reconoce al prefecto de región un poder de abocación de los asuntos que considere de especial interés regional. Y también se le reconoce la competencia para el reparto de los créditos presupuestarios del programa 307 "Administración territorial", que agrupa los créditos necesarios para el desarrollo de las acciones que son competencia de las prefecturas, así como del programa 333, que agrupa los créditos de funcionamiento e inmobiliario de las prefecturas y de la mayor parte de los servicios desconcentrados del Estado. En cuanto a los créditos de los programas ministeriales (que financian la acción de los servicios ministeriales desconcentrados) se le ha reconocido también a los prefectos regionales una función de supervisión e informe de las asignaciones territoriales, así como de reparto de los créditos territoriales entre los correspondientes servicios (aunque parece que, en la práctica, y teniendo en cuenta la exigua estructura

30 En este sentido, en la gran mayoría de los servicios que han pervivido en el nivel departamental parece que puede colegirse fácilmente esa necesidad de proximidad al ciudadano: así, los servicios de inspección de la sanidad animal y la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores (DDI protección de la población) o los de prevención de los riesgos naturales (DDI Territorios). Igualmente en la UT de trabajo y empleo de la DIRECCTE o en el servicio de vigilancia de riesgos industriales de la DREAL. En sólo algunos resulta más difícil colegir esta necesidad de proximidad al ciudadano (como, por ejemplo, la promoción del desarrollo sostenible —DDIT—). Lo que sí puede destacarse, aún apreciando la posible necesidad de proximidad, es que algunos de los servicios mantenidos, tales como algunos servicios sociales de la DDCS, la promoción de la vida asociativa, las prácticas deportivas y a favor de los jóvenes y la ejecución de acciones sociales en materia de política urbanística parece podrían reagruparse en el nivel regional o traspasarse a las colectividades locales.

31 Decreto de 16 de febrero de 2010, que modifica el Decreto de 29 de abril de 2004, relativo al Poder de los Prefectos. Destacar, sin embargo, que ha tenido que eludirse el término "superioridad jerárquica", ya que gran parte del cuerpo prefectoral rechazaba la jerarquía entre prefecto de región y prefecto de departamento.

de las prefecturas de región, serán los responsables territoriales (directores regionales generalmente) los que efectivamente repartan los créditos entre sus servicios).

Finalmente, los prefectos también ven su autoridad fortalecida respecto de los servicios desconcentrados no integrados en las direcciones regionales o interdepartamentales, incluidas las agencias, respecto de los que pasan a ser su delegado territorial.

Esta mayor preeminencia del prefecto de región y del nivel regional, en general, hizo necesario un fortalecimiento de la estructura en la prefectura regional. En este sentido se produjeron dos importantes reformas.

En primer lugar, el secretariado general para los asuntos regionales (SGAR), que era básicamente una especie de secretario general para los servicios comunes de la prefectura regional (además de tener la competencia sobre la gestión de los fondos estructurales) ha visto sus funciones y medios incrementados. Desde este momento pasa a ser el responsable del impulso a las fusiones de servicios del Estado en la región, así como de impulsar la plataforma de apoyo interministerial a la gestión de recursos humanos (es decir, de establecer una plataforma que permita la movilidad territorial de los agentes del Estado). Además, su presencia y función de coordinación en el CAR regional, unido a su competencia tradicional en la gestión de los fondos estructurales, lo abocan también, en la práctica, al apoyo al prefecto en la coordinación política territorial.

En segundo lugar, la estructura con la que hasta ahora contaba el prefecto regional para realizar la coordinación política en el territorio o el impulso de acciones regionales desde la prefectura, los “Encargados de misión” (*Chefs de mission*), una especie de “consejeros regionales” del prefecto, ha pasado a tener una dotación propia en el presupuesto de la prefectura regional. Hasta ese momento eran pagados por los ministerios, que los ponían a disposición de las prefecturas regionales, con cargo a su presupuesto, lo que dificultaba que los prefectos regionales pudieran reclutarlos.

Finalmente, debe destacarse también que el informe de etapa de la RGPP de marzo de 2011 volvía a señalarse que para la regionalización de la acción del Estado se utilizarían, entre otros, dos instrumentos: una estructura ligera, denominada “Grupo de los 40”, que consistiría en reuniones regulares de los secretarios generales de todos los ministerios y los prefectos de región organizadas por el Secretario General del Gobierno, para favorecer el diálogo centralizado entre centro y territorios, y un instrumento ya existente, el PASE, que debía ser concretado a nivel regional antes de junio de 2011 y así lo ha sido, según puede constatarse en el balance de medidas recogido en el informe de diciembre de 2011.

Asimismo, en este informe se alude también a la creación de un nuevo tipo de circulares ministeriales, denominadas “instrucciones de gobierno”, dirigidas a los prefectos para que estos puedan conocer las orientaciones estratégicas de las políticas públicas directamente del ministro, esto es, sin mediación de los delegados territoriales.

2.3 A modo de resumen

En resumen, las reformas llevadas a cabo hasta el momento en el marco de la RGPP suponen una apuesta decidida por la lógica transversal en el territorio. No obstante, sólo en el nivel departamental se han establecido los mecanismos jurídicos necesarios para que pueda producirse una auténtica integración bajo la autoridad del prefecto departamental. Entre estos mecanismos jurídicos, podemos destacar los siguientes:

- 1º Las estructuras ministeriales departamentales se integran orgánicamente en la prefectura departamental.
- 2º Se garantiza la superioridad jerárquica del prefecto departamental sobre los titulares de las direcciones departamentales interministeriales, a través de la intervención en su nombramiento (los directores departamentales son nombrados entre los candidatos propuestos por el prefecto).
- 3º Se elimina la reproducción de la estructura ministerial en el nivel departamental, lo que dificulta el control ministerial de los servicios departamentales.

En cuanto al nivel regional, aunque en la relación de objetivos o ejes de la RGPP en el territorio se hace hincapié en la preeminencia del prefecto regional sobre los servicios descentrados del Estado en el territorio, no se le ha dotado en cambio de los mecanismos jurídicos necesarios para ello. En concreto, puede constatarse que:

- 1º No se ha producido una integración orgánica de las direcciones regionales en la prefectura regional.
- 2º El prefecto de región no tiene poder en el nombramiento de los directores regionales.
- 3º Las direcciones regionales siguen la estructura ministerial, lo que facilita el pilotaje de las mismas desde cada ministerio.

Por otro lado, la autoridad de los prefectos regionales sobre los prefectos departamentales, también preconizada por la RGPP, se ha afirmado finalmente de un modo tímido, ya que, entre otras cuestiones, ambos tienen competencias distintas y el primero no tiene poderes de nombramiento sobre los segundos, ni siquiera autoridad directa sobre el mismo en materia de seguridad ciudadana.

Sólo se ha intentado reforzar un poco la estructura de la prefectura regional, a través del SGAR y los jefes de misión, así como otras estructuras e instrumentos más o menos ligeros de coordinación (CAR, PASER) y de relación directa con París (Grupo de los 40, impulso a la comunicación directa de los ministros con los prefectos regionales a través de instrucciones ministeriales).

Adicionalmente, se han incrementado sus poderes en el reparto de créditos en el territorio, tanto de los créditos asignados a las prefecturas, como, aunque más tímidamente, de los programas ministeriales. Esta competencia puede darles en la práctica una mayor preeminencia sobre los prefectos departamentales, aunque parece que, con la exigua estructura y competencias de los prefectos regionales en el ámbito de los programas ministeriales, la

autorización en el reparto de créditos entre servicios de una dirección regional va a ser una competencia más nominal que efectiva.

En cuanto a la competencia en el reparto de los créditos de funcionamiento e inmobiliarios de prefecturas y servicios ministeriales desconcentrados, no parece desdeñable en tiempos de reorganizaciones y fusiones administrativas, pero una vez estabilizada la estructura territorial del Estado, su importancia mermará notablemente.

Lo que sí debe destacarse, en cambio, es el peso político mayor que tienen con carácter general los prefectos regionales sobre los departamentales, ya que el prefecto regional es a su vez el prefecto del departamento principal de la región y, por tanto, el más importante políticamente entre los prefectos en la región. Este factor político no es desdeñable, y a pesar de los obstáculos señalados, tiene en la práctica gran importancia para la efectiva autoridad de los prefectos regionales sobre los departamentales.

Por otro lado, la práctica político-administrativa de los últimos años demuestra que los prefectos regionales sí están reuniendo con carácter periódico al CAR, y su autoridad se ha visto además reforzada por la emisión por el Presidente de la República y el Primer Ministro de numerosas instrucciones directas dirigidas a los prefectos regionales para la coordinación de importantes asuntos. Entre ellos cabe citar la implementación y seguimiento de medidas contra la crisis económica y, en particular la canalización y selección de proyectos para su inclusión en el plan de reactivación económica, equivalente al Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo ("Plan E") español, y, por otro lado, precisamente, el dossier RÉATE, cuyas propuestas de reorganización en cada región se coordinaron y canalizaron a través de los prefectos regionales.

Finalmente lo que sí se ha producido es una notable racionalización y simplificación de las estructuras administrativas desconcentradas, a la que ha seguido una etapa de fusiones de servicios y medios inmobiliarios aún en desarrollo.

3 La comparación con el caso español

3.1 Organización histórica y reformas desde la Transición

La organización territorial del Estado español, tal como la conocemos actualmente, se conformó a partir de comienzos del siglo XIX, tras la invasión napoleónica. José Bonaparte realizó una división administrativa en departamentos, con prefecturas y subprefecturas, siguiendo el modelo francés.

Pero no será hasta 1833, tras la muerte de Fernando VII, cuando se realiza la división provincial definitiva. Así el Real Decreto del 23 de octubre de 1833, de Javier de Burgos, divide el territorio en 49 provincias y establece como figura central en el territorio, la del subdelegado de fomento, que obtiene la denominación definitiva de gobernador civil poco después, en virtud del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847.

El gobernador civil se configuró como el delegado del gobierno en la provincia, nombrado por el rey, con un doble carácter: en cuanto agente subordinado a la Administración central, era la máxima autoridad administrativa del Estado en la provincia, y en cuanto jefe superior



de los entes locales supervisaba y controlaba la actividad de los ayuntamientos (en muchas épocas incluso nombraba a los alcaldes, salvo los de los grandes municipios) y de las diputaciones provinciales, que presidía.

La doctrina ha señalado que el gobernador civil español del siglo XIX se inspira, en parte, en la tradición absolutista española, pero sobre todo, del modelo revolucionario francés, que erige al prefecto departamental en pieza clave en el territorio de un sistema fuertemente centralista. El gobernador civil, se asimila así al prefecto departamental francés, configurado también como vicario del gobierno en el territorio y como jefe o supervisor de los entes locales³².

No obstante, la doctrina ha destacado que, a diferencia del prefecto departamental francés, en que predomina su carácter técnico y profesionalizado, el gobernador civil español, sobre todo en la época de la Restauración, ha unido a sus competencias jurídico-formales una función de componedor en el engranaje político del sistema oligarquista-caciquista, influyendo en los procesos electorales, para la elección de los candidatos propugnados desde Madrid³³.

En suma, el gobernador civil se configuró, fundamentalmente, como guardián del orden público (en un siglo plagado de levantamientos) y como jefe político en el territorio, con preeminencia sobre su función de jefe administrativo en la provincia.

Durante el régimen franquista, el binomio gobernador civil-alcalde sigue siendo el garante del centralismo estatal, y la figura del gobernador civil consolida este perfil netamente político y de guardián del orden público y de control de las entidades locales³⁴.

No obstante, al margen de la figura del gobernador civil y de su control, va surgiendo, sobre todo a lo largo del siglo XX y especialmente desde los años 50, una estructura más especializada de la Administración periférica del Estado con sus propios medios personales y financieros, las delegaciones ministeriales, así como sus organismos autónomos. Mediante Decreto de 27 de noviembre de 1967, de reorganización de la Administración civil del Estado, se trata de ordenar estas estructuras periféricas especializadas en el escalón provincial, bajo la dependencia de las delegaciones provinciales³⁵.

32 Sobre la filiación francesa de nuestro gobernador civil, véase Sarmiento Acosta, *La organización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp. 59 y ss. y p. 71. Además de las semejanzas en la posición y funciones de ambas figuras, incluida la jefatura de las diputaciones provinciales —equivalente a la que el prefecto departamental ejercía hasta hace muy poco sobre el *Conseil départemental* francés—, el autor destaca, en particular, que la primera división territorial del Estado español fue la realizada por José Bonaparte, en 1810. También destaca la formación francófila de Javier de Burgos. Finalmente el autor cita también, en abono de esta tesis, a García de Enterría, en su trabajo “Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España”, incluido en su libro *La Administración Española*.

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

34 Es el jefe de la Policía y de la Guardia Civil, ostenta la policía de espectáculos, actos públicos, reuniones y asociación, es el encargado de preservar el sistema en su territorio —siendo el jefe provincial de la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista— y es el guardián del mantenimiento del orden público y de la moral del régimen, ostentando la potestad sancionadora para su mantenimiento.

35 El artículo 16 de este Decreto disponía: “1. Los servicios y organismos de cada departamento ministerial se integrarán en una delegación provincial única. 2. Las jefaturas y los servicios de ámbito supraprovincial se integrarán administrativamente en la delegación de la provincia en que aquéllas tengan su sede”.

Una vez superada la etapa franquista, podemos distinguir 3 grandes etapas de reforma de la Administración periférica³⁶, con carácter previo a la reforma operada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE):

1ª etapa: el fortalecimiento del centralismo basado en el gobernador civil durante la Transición (1977)

Como destacan algunos autores³⁷, en la época de la Transición, y contrariamente a los vientos descentralizadores que se avecinaban, se asistió a un proceso de fortalecimiento de la Administración periférica del Estado y de la figura del gobernador civil, al que trató de dotársele de una estructura burocrática mayor, para poder ejercer sus funciones de control.

Las reformas se llevaron a cabo a través de un Real Decreto-Ley de 2 de junio de 1977, seguido de varios reales decretos, el 1467/1977, de 17 de junio y 2668 y 2669/1977, de 15 octubre. Se sustituyó la obsoleta Comisión Provincial de Servicios Técnicos por dos nuevas comisiones: la Comisión Provincial de Gobierno, llamada a coordinar la Administración periférica bajo la autoridad del gobernador civil, y la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, encargada de distribuir el Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Además, se fortaleció la figura del gobernador civil, permitiéndose incluso el nombramiento de subgobernadores civiles para las provincias que estimase oportuno.

2ª etapa: reducción de la Administración periférica, intento de integración de servicios bajo el gobernador civil y primer intento de otorgar una función directiva de la Administración periférica a los delegados del gobierno (1980-1983)

A comienzos de los años 80, se aprueban una serie de normas dirigidas a fortalecer la figura del gobernador civil, integrando bajo su autoridad los servicios periféricos del Estado.

Cabe destacar el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, de Regulación del Estatuto de los Gobernadores Civiles, y el Real Decreto de 24 de julio de 1981, de Reforma de la Administración Periférica del Estado.

El primero atribuye al gobernador civil la representación del Gobierno en la provincia y la suprema dirección de todos los servicios periféricos de esa Administración. No obstante, se añadía que las direcciones provinciales departamentales dependían orgánica y funcionalmente de los respectivos ministerios, de forma que en la práctica no pudo consolidarse una relación de jerarquía entre el gobernador civil y los directores provinciales y el gobernador civil siguió siendo un verdadero delegado sólo en las materias propias del Ministerio del Interior.

El segundo introdujo importantes reformas, como la profesionalización de los directores ministeriales, con la excepción de los gobernadores civiles y los delegados del gobierno; propugnó la integración de los servicios provinciales en las direcciones provinciales departamentales, y de éstas en los gobiernos civiles. No obstante, esta integración en la práctica fue más nominal que efectiva.

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

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

En 1981 ve la luz el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que critica la falta de racionalización de la Administración periférica del Estado. Las reflexiones del informe se plasmaron en la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, en concreto en los artículos 22 y 23, en los que expresamente se propugna la supresión de las delegaciones ministeriales y el agrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del gobernador civil y, paralelamente, el agrupamiento de los servicios periféricos de escalón supraprovincial bajo la autoridad del delegado del gobierno.

Mediante Orden de 25 de junio de 1982 se establece la estructura de las secretarías generales de los gobiernos civiles, subrayándose la integración en ese órgano de las direcciones provinciales ministeriales. El Real Decreto de 4 de mayo de 1983, de Medidas de Reorganización de la Administración Periférica del Estado, recoge la supresión de aquellas direcciones provinciales correspondientes de servicios transferidos a las comunidades autónomas, y prescribe respecto de las no transferidas que pasarán a integrarse en unidades dependientes de los respectivos gobernadores civiles.

Finalmente, la Ley de 16 de noviembre de 1983, de desarrollo del artículo 154 de la Constitución, regula la figura del delegado del gobierno, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno, y al que se le atribuye la dirección funcional de los gobernadores civiles y del resto de los servicios periféricos del Estado, así como una función de coordinación de la actividad del Estado con la de la Administración autonómica. No obstante, los delegados del gobierno no consiguieron, de modo efectivo, realizar ninguna de las dos funciones atribuidas, de modo que la Administración periférica siguió recibiendo sus instrucciones directamente de los ministerios y la coordinación de la comunidad autónoma con el Estado central se siguió produciendo también a nivel de Administración central, quedando la labor del delegado del gobierno restringida a una mera labor representativa y protocolaria, sin incidencia alguna sobre el funcionamiento de los servicios periféricos del Estado.

3ª etapa: una marcha atrás en favor de la lógica ministerial (1993)

A principios de los años 90 se constata el fracaso en la función de dirección de la Administración periférica de los delegados de competencia general, tanto de los gobernadores civiles como, más aún, de los delegados del gobierno, así como de los órganos colegiados creados para este fin: la Comisión Provincial de Gobierno y la Comisión de Coordinación que preside el delegado del gobierno.

En el plano de los hechos, la Administración periférica sigue dirigida por los ministerios en Madrid, sin que los flujos de información ni las decisiones a nivel territorial pasen por los delegados de competencia general.

En 1993 se aprueban varios decretos que reestructuran los servicios periféricos con una orientación distinta de lo que se había intentado en las dos etapas anteriores, al propugnar la concentración de los servicios periféricos en torno a las direcciones provinciales o territoriales (nivel de comunidad autónoma), afirmando su dependencia del correspondiente ministerio, y forzando su estructura orgánica autónoma, aunque se sigue afirmando tímidamente la autoridad del gobernador civil o del delegado del gobierno, respectivamente.

Así, a mediados de los 90 siguen abiertas las grandes cuestiones respecto de la organización de la Administración periférica del Estado: la opción entre continuar con el impulso al predominio de una lógica transversal en el territorio, tal como se venía produciendo a nivel normativo, o bien optar por consolidar lo que se venía produciendo por la vía de los hechos, el predominio total de la lógica ministerial y de la dependencia efectiva de Madrid y, en el caso de optarse por continuar el impulso a la lógica transversal, con qué alcance: seguir persiguiendo la integración de los servicios periféricos bajo los órganos de competencia general o establecer una mera coordinación y supervisión de aquellos por estos últimos y, en consecuencia, el papel y funciones que deben tener, en su caso, las autoridades de competencia general en el territorio y, en particular, la relación que han de tener entre sí y en relación a los servicios ministeriales, así como la cuestión de si la circunscripción de derecho común en el territorio debía ser la comunidad autónoma o la provincia y, en consecuencia, si debían generalizarse las direcciones territoriales o las provinciales.

La actual etapa de la Administración periférica. La situación creada por la LOFAGE

La LOFAGE supuso la reforma de mayor calado de la Administración periférica del Estado desde su creación. Desde el inicio del proceso autonómico y, particularmente, tras las reformas estatutarias de 1994, que aumentaron notablemente las competencias de las comunidades autónomas, se hizo necesario que se abordase la adaptación de la Administración periférica del Estado a la nueva realidad de un Estado políticamente descentralizado, sobre todo, por lo que se refiere a la necesaria reducción de esta última.

Respecto de las grandes cuestiones, todavía abiertas en los años 90, sobre la Administración periférica del Estado, señaladas anteriormente, la LOFAGE hizo una apuesta decidida por el fortalecimiento de la lógica transversal en el territorio, propugnando como regla general la integración de servicios periféricos en las delegaciones del gobierno, y estableciendo, respecto de los servicios que no se integrasen, su impulso y supervisión por el delegado del gobierno. LA LOFAGE hizo, asimismo, una apuesta decidida por el escalón regional, tanto respecto de la autoridad con competencia general, el delegado del gobierno, que pasa a ser la máxima autoridad del Estado sobre el territorio, a la que quedan subordinados los nuevos subdelegados del gobierno en la provincia, como respecto de los servicios ministeriales.

En concreto, en la LOFAGE se propugnaba:

- 1º El fortalecimiento de la figura del delegado del gobierno.

Se le concedió el rango de subsecretario pero, a diferencia de este (y del resto de órganos directivos ordinarios de la Administración General del Estado: secretarios generales técnicos, subdirectores e incluso, como regla general, respecto de los directores generales), no se exige su nombramiento entre funcionarios de carrera del grupo A1, configurándose como una figura netamente política.

La LOFAGE, a diferencia de lo que ocurre con el prefecto regional francés, no profesionalizó la figura del delegado del gobierno (como sí hizo respecto a los subdelegados del gobierno, como veremos), optando por conservar en la cúspide de la Administración periférica española a una figura política.



Entre sus nuevas funciones, como importante novedad, se le atribuyó expresamente la función de dirigir la delegación del gobierno, nombrar a los subdelegados del gobierno en las provincias e impulsar y supervisar la actividad de los restantes servicios de la Administración periférica en la comunidad autónoma, informando las propuestas de nombramiento de los directores ministeriales de los servicios no integrados en la delegación. También se le atribuyó expresamente la jefatura de las Fuerzas de Seguridad del Estado en la comunidad autónoma (que anteriormente ostentaban los gobernadores civiles), la potestad de suspender los actos dictados por los servicios periféricos, las potestades sancionadoras en materia de protección de la seguridad ciudadana y en materia de tráfico, que antes correspondían a los gobernadores civiles así como la atribución, en general, de todas las demás competencias que la legislación atribuía a los gobernadores civiles (Disposición adicional cuarta de la ley).

Además, se reforzaron sus competencias en materia de relaciones interadministrativas, en particular con la comunidad autónoma, debiendo garantizar la adecuada coordinación y cooperación con la Administración autonómica, así como participar en las comisiones mixtas de transferencias y las comisiones bilaterales de cooperación y promover la celebración de convenios de colaboración con aquéllas.

Finalmente, también se le atribuyó la función de velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y la correcta aplicación de su normativa.

2º La despolitización de la figura y la disminución de funciones del gobernador civil.

El gobernador civil, que pasó a denominarse subdelegado del gobierno, perdió su condición de alto cargo, debiendo ser nombrado en adelante entre funcionarios de carrera del antiguo grupo A (hoy A1). Dejó, por tanto, de ser nombrado por el gobierno central (se nombraba por decreto de la presidencia del gobierno), pasando a ser nombrado por el delegado del gobierno y se estableció expresamente su subordinación jerárquica a éste. En general, perdió la titularidad originaria de sus funciones en favor del delegado y las funciones de dirección de los servicios periféricos de nivel provincial, las relaciones con las Administraciones de nivel provincial y con los órganos territoriales de la Administración autonómica, así como las funciones en materia de mantenimiento de la seguridad ciudadana y dirección de la protección civil, pasaron a ser ejercidas de acuerdo con las instrucciones que dicte el delegado del gobierno.

3º El establecimiento del nivel regional como nivel de derecho común de los servicios periféricos ministeriales y la integración como regla general.

El artículo 6.1 de la LOFAGE establecía el principio general de gestión territorial e integrada en delegaciones del gobierno en las comunidades autónomas, salvo las excepciones previstas en la ley.

La LOFAGE optó por intentar nuevamente una prevalencia de la lógica transversal. El artículo 22 de la ley es tajante: los delegados del gobierno ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y los organismos públicos situados en su territorio. Y, en particular, apostó por la integración de servicios en las delegaciones del gobierno.

No obstante, otras disposiciones del texto legal, como el artículo 33, preveían la existencia de servicios no integrados en las delegaciones y subdelegaciones, que quedarían directamente vinculados a los servicios centrales, en aquellos casos excepcionales en que, por la singularidad de sus funciones o por el volumen de gestión, resultase aconsejable, dejando por tanto la cuestión abierta al desarrollo reglamentario posterior. Aunque, en todo caso, incluso respecto de los servicios no integrados atribuía al delegado del gobierno funciones de impulso y coordinación, así como el preceptivo informe de los nombramientos de los directores³⁸.

Respecto de la opción entre el escalón regional o provincial como el nivel de derecho común en el territorio, aunque el artículo 6.1 de la LOFAGE optaba por el principio de regionalización bajo la autoridad del delegado del gobierno, los artículos 33.2 y 34 dejaron la cuestión abierta al desarrollo reglamentario posterior, especialmente para el caso de los servicios que no se integrasen.

En el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, se integraron algunos servicios periféricos en la nueva estructura de las delegaciones del gobierno. En concreto se crearon 4 áreas funcionales en las delegaciones³⁹: de Fomento, de Industria y Energía, de Agricultura, y Pesca cuando haya litoral, y de Sanidad que tienen a su vez dependencias en las subdelegaciones. En 1998 se añadieron dos nuevas: las de Trabajo y de Objeción de Conciencia, esta última ahora ya extinguida. Finalmente se añadió una sexta: Alta Inspección de Educación. No obstante, las competencias de las áreas funcionales son muy exiguas.

Por el contrario, terminaron por configurarse como servicios no integrados la inmensa mayoría de los servicios periféricos del Estado, muchos de ellos en la forma de organismos autónomos. Entre ellos, perviven como servicios no integrados algunos tan importantes como los servicios de infraestructuras (Demarcaciones de Carreteras, Demarcaciones de Costas, Cuencas Hidrográficas, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias —ADIF—, Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea —AENA— o las Autoridades Portuarias), los de trabajo y seguridad social (Inspección de Trabajo y Seguridad Social —ITSS—, Instituto Nacional de la Seguridad Social —INSS—, Servicio Público de Empleo Estatal —SPEE—, Tesorería General de Seguridad Social —TGSS—), las Delegaciones de Economía y Hacienda, y la Agencia Estatal de Administración Tributaria —AEAT— o las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio Exterior⁴⁰.

En consecuencia, son los servicios no integrados, que funcionan en la práctica sin dependencia alguna de los delegados y subdelegados del gobierno, los que ostentan la gran mayoría de las competencias del Estado en el territorio.

38 Además, la doctrina ha puesto de relieve ese intento de atenuación del paralelismo entre la estructura ministerial central y la correspondiente a los servicios territoriales, mediante la estructuración de los servicios periféricos integrados en áreas funcionales, no coincidentes con el perímetro de los ministerios.

39 No obstante, a pesar de que las áreas funcionales tienen ámbito regional, se incardinan bajo la dependencia del subdelegado capitalino, lo que, unido a la existencia de dependencias provinciales de las áreas en las provincias no capitalinas, hace que, en la práctica esa regionalización se haya visto muy desvirtuada (véanse los organigramas tipo en el *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultado el 23 de febrero de 2012 en la página web de la Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>).

40 Para una descripción exhaustiva de los servicios no integrados, véase el *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultado el 23 de febrero de 2012 en la página web de la Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

Por tanto, podemos concluir que los principios propugnados por la LOFAGE se han visto claramente desvirtuados en la práctica y la realidad sigue siendo que los servicios ministeriales del Estado siguen dependiendo directamente de Madrid. Incluso respecto de las áreas funcionales, aunque sí ejerzan un control político en el nombramiento de los jefes de área, su intervención administrativa posterior es mínima, circunstancia a la que contribuye la inadecuación de los perfiles —excesivamente políticos y no profesionalizados— de los delegados.

En consecuencia, el papel de los delegados y subdelegados del gobierno en la Administración periférica sigue siendo exíguo, no muy diferente al anterior a la LOFAGE, con la diferencia de que las delegaciones hayan pasado a asumir las competencias de personal y la habilitación de pagos de las delegaciones y subdelegaciones, que antes ostentaban los gobernadores civiles.

3.2 Paralelismos y diferencias en la evolución del caso español y francés

Las respectivas evoluciones de las Administraciones periféricas de los Estados francés y español tienen ciertas similitudes.

En primer lugar, en su origen, se crean instituciones semejantes en el territorio: el prefecto departamental y el gobernador civil, aunque nuestros gobernadores civiles han tenido siempre un perfil más político que los prefectos franceses, nombrados entre funcionarios de cuerpos superiores, y posteriormente de un cuerpo específico, el cuerpo prefectoral.

En segundo lugar, en ambos casos se constata históricamente un intento de reconducir bajo la autoridad con competencia de carácter general la acción de los servicios ministeriales en el territorio que fueron surgiendo a lo largo de los siglos XIX y XX, con el progresivo incremento de funciones y tecnocratización del Estado.

En efecto, con el crecimiento de estos servicios ministeriales en el territorio, en Francia hay un control inicial de estos por los prefectos, pero enseguida aquellos van desembarazándose de su autoridad.

En España se constata también enseguida el funcionamiento autónomo de los servicios ministeriales desconcentrados que iban surgiendo, aunque con un mayor retraso, sobre todo en la primera mitad del siglo XX.

En España, el primer intento de implantar en el territorio una lógica transversal se produce durante la Transición, aunque en este caso se produce sólo un intento de fortalecer las funciones de coordinación del gobernador civil, sin intentar una auténtica integración. Este intento de integración se producirá en los años 80, bajo la dependencia del gobernador civil, y el segundo intento se produce en 1997, con la LOFAGE, bajo la dependencia del delegado del gobierno.

En Francia, el primer intento de vuelta a la lógica transversal en el territorio se produce en 1964, con la creación del prefecto regional, al que se le atribuyen funciones de coordinación de la política del Estado en el territorio, aunque en la práctica no se consiguió ese objetivo. Tras este primer intento, en los años 90 y sobre todo en el año 2004, mediante la creación del CAR y de los polos regionales, se sucedieron las iniciativas para fortalecer la coordinación transversal. Asimismo, se dio un nuevo impulso a la configuración del prefecto

to regional como la autoridad de coordinación de la acción de los servicios periféricos del Estado en el territorio (intento de alcance semejante al que se produce en España durante la Transición, aunque en nuestro caso bajo la autoridad del delegado provincial con competencias de carácter general). Finalmente, con la RGPP, desde 2007, se produce el impulso más potente a la lógica transversal en el territorio mediante la integración de los servicios departamentales bajo la dependencia del prefecto departamental, mediante el fortalecimiento de la figura e instrumentos al servicio del prefecto regional para que pueda llevar a cabo su función de coordinación interdepartamental, así como mediante la introducción de una relativa subordinación del prefecto departamental a la autoridad del prefecto regional, para los asuntos de interés regional.

En tercer lugar, con la RGPP se acomete la mayor racionalización y reducción de la Administración periférica del Estado francés, haciéndose eco de las consecuencias de la descentralización administrativa. La mayor racionalización y reducción administrativa que se ha llevado a cabo en España, se produce a raíz de la LOFAGE, con la que se pretende también extraer las consecuencias derivadas de la descentralización, en este caso en favor de las comunidades autónomas.

Las diferencias en la evolución de ambas Administraciones periféricas hasta la actualidad son, sin embargo, importantes:

- 1^a En España, en la cúspide de la Administración periférica del Estado ha pervivido siempre una figura política. El delegado del gobierno sigue siendo una figura política, al no exigirse como requisito de nombramiento la condición de funcionario.

En cambio, la cúspide de la Administración periférica francesa, el prefecto regional, sí goza de su tradicional profesionalización.

- 2^a En España, desde los años 80 se ha venido consolidando un modelo de Estado descentralizado política y administrativamente, sobre todo desde la reforma de los estatutos de autonomía de 1994, lo que ha llevado a que la Administración periférica del Estado (lo que en España se denomina la Administración General del Estado) ostente pocas competencias ejecutivas.

Por el contrario, Francia ha sido y sigue siendo un Estado centralista política y administrativamente, aunque se haya propugnado una descentralización administrativa, a principios de los 80 y desde el año 2003. En consecuencia, las funciones, también administrativas, y el tamaño del Estado central, y por tanto de sus servicios desconcentrados territoriales, es mucho mayor que en el Estado español. Por ese carácter centralista, también pervive un mayor nivel de control y supervisión de los entes descentralizados.

- 3^a En España, desde 1997, se establece con determinación la superioridad jerárquica de los delegados del gobierno sobre los subdelegados del gobierno en la provincia, dotando a los primeros de los mecanismos jurídicos necesarios para garantizar esta superioridad. En cambio, los prefectos departamentales ostentan sus propias competencias, diferentes a las de los prefectos regionales, y siguen siendo nombrados desde París.



4ª En España, también con la LOFAGE, se establece un principio general de integración de los servicios periféricos del Estado, preferentemente en las delegaciones del gobierno, aunque tras el desarrollo normativo posterior la mayoría de los servicios del Estado siguen siendo servicios no integrados. En Francia sí se ha producido una integración en el nivel departamental, pero no en el nivel regional, en donde cabe prever que la lógica ministerial se siga imponiendo en la práctica, siendo difícil que el prefecto regional pueda desarrollar su función de coordinación, establecida a nivel normativo con la estructura actual de la prefectura, muy semejante por otro lado a la que se dotaba al delegado del gobierno en su ley de creación, en 1983.

En consecuencia, en el escalón regional se constata un mayor avance de la lógica transversal a nivel normativo en España, aunque en la práctica también en España la gran mayoría de los servicios, incluso los integrados, funcionan con una gran autonomía y dependencia de Madrid. Esta situación se debe, en primer lugar, a que los servicios desconcentrados reciben sus órdenes directamente desde Madrid, sin que los ministerios cursen sus instrucciones a través de los delegados del gobierno. En segundo lugar, a que los delegados del gobierno tienen a menudo perfiles muy políticos, sin que se busquen perfiles tecnócratas con vocación de dirigir o, al menos, coordinar técnicamente los servicios periféricos del Estado, más allá de las materias de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana.

Llegados a este punto, realizaremos unas reflexiones finales sobre las principales problemáticas subyacentes en el diseño de las Administraciones periféricas de ambos países en la actualidad.

4 Reflexiones finales sobre el modelo de Administración periférica del Estado

4.1 El caso francés: la difícil regionalización de la acción del Estado

Parece que la idea de seguir una lógica transversal y territorial de las políticas públicas en el ámbito territorial de la región, sobre todo a nivel de las competencias en materia de política económica, es una estrategia comúnmente aceptada en Europa⁴¹.

Esta idea de territorializar la acción del Estado, sobre todo en materia de planificación económica, está presente en las reformas de la Administración periférica del Estado en Francia desde los años 60, sobre todo mediante la creación y progresivo fortalecimiento de la figura del prefecto de región. A esta misma idea responde también la creación, como ente descentralizado administrativamente, de la región, a la que se le han atribuido también funciones de coordinación de las acciones de política económica, medioambientales y de ordenación del territorio y de definición y gestión de la formación profesional en la región⁴².

41 La actuación de la Unión Europea en materia de desarrollo económico, basada en la unidad territorial regional desde la misma creación de la Dirección General de Política Regional a finales de los años 60, así como la prosecución de las actuaciones en este ámbito, son buena muestra de ello.

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

No obstante, el liderazgo del prefecto de región en esta tarea, tanto en la fase de definición de la estrategia como, sobre todo, de su traducción en programas y acciones sectoriales concretas, encuentra en la actualidad ciertos obstáculos:

En primer lugar, no se le han atribuido suficientes poderes sobre las estructuras ministeriales: no ostenta ningún poder sobre el nombramiento y cese de los directores regionales, que siguen siendo nombrados por los ministros, ni sobre la ejecución presupuestaria de los créditos (tan sólo se le otorga un poder de supervisión en el reparto de éstos entre los servicios), por lo que es muy difícil que pueda imponerles su autoridad.

Adicionalmente, tampoco se le ha dotado de la infraestructura propia necesaria para poder tener un conocimiento y ejercer un control efectivo de la acción de los servicios ministeriales, ya que cuenta con una infraestructura muy exigua (compuesta por los encargados de misión, que son a menudo estructuras unipersonales, encargadas de un ámbito de extensión a veces coincidente con una o varias direcciones regionales). Por otro lado, el crecimiento de estas estructuras parece que resulta disfuncional e ineficiente, pues supone duplicar funciones con los servicios ministeriales.

En segundo lugar, la atribución de esta función a un funcionario del Estado, que además tiene la obligación de rotar periódicamente, resulta disfuncional, ya que no se garantiza su conocimiento del territorio y sus especificidades. Además, los prefectos hasta ahora tienen un perfil profesional propio del Ministerio del Interior, con competencias específicas en materia de seguridad y gestión de crisis, más que en el campo del desarrollo económico, por lo que resultaría más adecuado diferenciar el perfil y el puesto de prefecto de región del de prefecto de departamento. El prefecto de región responde a una lógica totalmente diferente al prefecto de departamento. El prefecto de región debería ser más bien de un cuerpo técnico generalista, en vez de provenir del cuerpo prefectoral del Ministerio del Interior.

Otro obstáculo a esa función de dirección y coordinación de la política regional es el de la deficiente coordinación con la colectividad local de nivel regional, la región (con su presidente y *Conseil Regional*), que ni siquiera está presente en el CAR. En este sentido, la descentralización administrativa ha venido a dificultar aún más la coordinación de la acción pública en el territorio.

Por todas estas razones no parece que el empeño de los reformadores de la RGPP en erigir al prefecto de región en impulsor de la política del Estado en el territorio vaya a consolidarse en la práctica. Parece más bien que donde sí puede erigirse en impulsor y responsable regional es en el ámbito de las fusiones y reorganizaciones de servicios, ya que, en efecto, las propuestas en este sentido han sido elevadas a París a través del prefecto de región, y éste ha sido y sigue siendo el interlocutor de la Administración central en este terreno⁴³.

43 En confirmación de esta hipótesis podemos traer a colación la experiencia española, que también intentó (primero con la ley de 1983, posteriormente, y con instrumentos mucho más vigorosos que los puestos al servicio del prefecto regional a raíz de la RGPP francesa, con la LOFAGE) esa dirección regional de las políticas públicas por el delegado del gobierno. Hasta el momento se ha constatado que la acción de los servicios ministeriales, tanto los que permanecen no integrados, como los pocos que finalmente se han integrado en las delegaciones del gobierno, siguen dependiendo funcionalmente en la práctica de sus ministerios en Madrid, y no de los delegados territoriales, que siguen limitando su competencia a las funciones de seguridad pública y gestión de crisis. Y eso en un Estado como en el español, política y administrativamente descentralizado, en el que el número de competencias administrativas en el Estado son mucho menores que en Francia.

La delegaciones del gobierno en la actualidad ejercen básicamente un control sobre la gestión de recursos humanos de las delegaciones y subdelegaciones (incluyendo el personal de los servicios integrados), elaborando las relaciones de puestos de trabajo correspondientes, así como un control de los medios materiales, al ostentar la habilitación de Capítulo II (gastos en bienes y servicios), esto es, ejercen bá-

Abundando en la cuestión de cómo lograr una territorialización de determinadas políticas del Estado, sobre todo en materia de ordenación del territorio y planificación económica, la forma más adecuada parece la de la descentralización. De este modo, la necesaria coordinación entre políticas se realizaría por cargos electos y técnicos de la propia Administración territorial vinculados por una relación de servicio a la Administración propia de ese territorio. Sería por ello más adecuado que las competencias ligadas al desarrollo económico regional fuesen ejercidas por un ente descentralizado, tal como ocurre en España, con un presidente y un órgano colegiado interministerial de autogobierno.

No obstante, para que esa labor de planificación pueda realizarse adecuadamente, tanto en la fase de diseño como en la fase de implementación, debería ser realizada por una Administración descentralizada fuerte, con competencias en un gran número de materias ligadas al desarrollo económico (tales como la ordenación del territorio, vías de comunicación y transportes, agricultura y pesca, industria, turismo y comercio, cultura, medio ambiente, formación profesional y universitaria, etc.), y no sólo administrativas, sino también normativas. En el marco de un Estado centralista como el francés, la región francesa no puede ostentar competencias legislativas ni parece que vaya a reunir tampoco competencias administrativas en todas esas materias⁴⁴.

En todo caso, aunque sea para una mera coordinación de las políticas sectoriales en el territorio, parece difícil que el prefecto de región, con su débil configuración actual, pueda realizarla. Tal función exigiría una integración efectiva de las direcciones regionales en las prefecturas regionales, un poder de nombramiento de los directores regionales, y de los prefectos departamentales, por el prefecto de región, así como la atribución de poderes en la ejecución presupuestaria de los créditos ministeriales, así como un necesario cambio a un perfil técnico de tipo gerencial en los prefectos regionales.

4.2 El caso español: la necesidad de una nueva revisión de la Administración periférica del Estado

En el caso español, el delegado del gobierno no tiene como misión principal, como el prefecto regional francés tras las reformas operadas en el marco de la RGPP, la de lograr la territorialización de la acción de gobierno y la elaboración de la estrategia del estado en la Región, sobre todo en materia de planificación económica. La consecución de este objetivo en el Estado español tras la Constitución de 1978 se ha canalizado fundamentalmente a través de la descentralización a favor de las comunidades autónomas, que han asumido las competencias en materia de desarrollo y planificación económica, al lado de la gran mayoría de las competencias sectoriales necesarias para implementarla.

Las funciones principales atribuidas a los delegados del gobierno en la LOFAGE son, además de las referidas al mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, las de dirección de los servicios integrados del Estado en el territorio y de supervisión e impulso de

sicamente como jefes de servicios comunes de la delegación y subdelegaciones del gobierno. Es probablemente en estas competencias internas de carácter transversal donde los prefectos de región encontrarán menores obstáculos a su consolidación.

44 Esta situación constituye un argumento a favor de la tesis de que la forma de Estado más adecuada en los estados de cierta extensión y alta densidad de población en todo el territorio es la federal o políticamente descentralizada, de modo que la planificación económica territorial pueda realizarse por los entes políticamente descentralizados, sin perjuicio de que otras razones, de índole histórico-cultural, puedan prevalecer en esta cuestión.

los no integrados y ejercer la coordinación y cooperación con las comunidades autónomas (y entidades locales), así como el control de legalidad de su acción.

Tal como hemos señalado anteriormente, en la actualidad los delegados del gobierno no ejercen en la práctica ni el impulso y coordinación de la acción de los servicios no integrados, ni tampoco están ejerciendo la dirección político-técnica de la acción ordinaria de los servicios integrados (respecto de cuyos titulares ostentan poderes de nombramiento), debido a los perfiles puramente políticos —y no técnicos— que normalmente tienen los delegados e incluso sus colaboradores directos (secretario general, subdelegados).

En cuanto a la coordinación político-técnica de la acción del Estado con la comunidad autónoma, tampoco se realiza a través de los delegados del gobierno, sino fundamentalmente de modo sectorial y, generalmente, además, centralizado en Madrid.

Finalmente, también la labor tradicional de control de legalidad de los actos de las comunidades autónomas y entidades locales ha ido perdiendo intensidad a lo largo de los últimos 20 años, siendo actualmente prácticamente anecdótica.

En resumen, podemos constatar que, en la práctica, la configuración y funciones que la LOFAGE ha pretendido atribuir hace ya catorce años a los delegados del gobierno, más allá de aquéllas en materia de interior, no se han consolidado en la práctica⁴⁵.

Ante esta constatación, cabe cuestionarse cuál ha de ser el papel de los delegados del gobierno en un Estado política y administrativamente muy descentralizado, como es el nuestro en su configuración actual.

Parece que sus funciones podrían reconducirse a las siguientes:

- 1^a Coordinar, más que impulsar, la acción de los servicios no integrados y dirigir efectivamente los servicios integrados.

Como hemos visto, la mayoría de los servicios del Estado en el territorio no se han integrado en las delegaciones del gobierno. No parece realista ni tampoco prioritario postular su integración, al tratarse en su mayoría de servicios altamente tecnificados. Respecto de los mismos, la labor del delegado sería la de detectar y evitar incoherencias en políticas que interaccionen (por ejemplo, en materia de infraestructuras). Respecto de los pocos servicios no integrados que, residualmente, quedan en las delegaciones del gobierno, su función sí debe seguir siendo la de dirigirlos, aunque planteándose en cada caso si es necesaria su implantación provincial, con dependencias en las subdelegaciones o incluso si es necesaria su implantación regional o si, por el contrario, sería suficiente su prestación directamente desde Madrid y/o por medios telemáticos.

- 2^a Ejercer el necesario control de legalidad de los actos y normas de las comunidades autónomas y entidades locales.

⁴⁵ Véase el *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 las pp. 25 y ss.

3ª Informar a los servicios centrales encargados de la planificación económica nacional o a los ministerios, respecto de la acción de los servicios del Estado en el territorio, así como de las acciones de la comunidad autónoma (configurándose como una suerte de embajador del Estado en la comunidad autónoma). Tal labor de información podría ir tendencialmente acompañada, en la medida en que los medios que se pongan a su disposición lo permitan, de una labor de asesoramiento a los servicios centrales, sea de carácter transversal o ministerial, de acuerdo con lo que ya actualmente señala el artículo 23.2 de la LOFAGE, respecto de la concreción de las políticas nacionales en su territorio.

4ª La coordinación y cooperación política con la comunidad autónoma.

Esta función debería potenciarse, precisamente con base a la posición preeminente de las comunidades autónomas en el territorio. En este sentido, los delegados del gobierno serían también los interlocutores territoriales del gobierno central de carácter transversal que podrían apoyar a las comunidades autónomas en sus labores de planificación económica.

Para propiciar unas exitosas relaciones de colaboración parece adecuado que las comunidades autónomas fuesen consultadas preceptivamente en el nombramiento de los delegados del gobierno.

5ª Ejercer las funciones de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana y gestión de crisis.

6ª Ejercer las acciones coyunturales de carácter transversal que requieran una implantación en el territorio que les sean encomendadas desde Madrid.⁴⁶

7ª Como jefe de los servicios comunes de la delegación, subdelegaciones y servicios integrados, le corresponde también al delegado proponer y dirigir las reorganizaciones administrativas necesarias en el seno de las mismas, en particular, al hilo de las transferencias de competencias a las comunidades autónomas.

En suma, las funciones principales del delegado serían las de evitar incoherencias en la acción del Estado en el territorio, informar a los servicios centrales transversales de la acción del Estado y de la comunidad autónoma y, tendencialmente, consolidar una función de asesoramiento en la planificación económica del Estado respecto de su territorio (lo que vendría unido al incremento de las unidades de estudios en las delegaciones), y ejercer las funciones en materia de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana. Adicionalmente, ejercer la coordinación política con la comunidad autónoma y entes locales y aquellas funciones de coordinación técnica de carácter transversal que se le encomienden desde Madrid y coordinar la necesaria reorganización y racionalización de los servicios de las delegaciones, subdelegaciones y servicios integrados.

46 Como ejemplo de estas acciones coyunturales de carácter transversal podemos citar la labor de información y asesoramiento en la presentación por los ayuntamientos de las solicitudes del "Plan E", que se realizó a través de las delegaciones del gobierno. No obstante, parece aconsejable que las actividades ejecutivas coyunturales que sean necesarias sean ejercidas por las CCAA vía encomienda de gestión.

Para el adecuado ejercicio de sus funciones parece imprescindible una profesionalización de la figura, exigiéndose que sea nombrado entre funcionarios del grupo A1, tal como ocurre con los prefectos franceses, aunque tal como propugnamos respecto de los prefectos regionales, parece más adecuado que provengan de un cuerpo generalista, para el adecuado desempeño de sus funciones “gerenciales”, pudiendo tener delegadas o incluso desconcentradas en un órgano dependiente del delegado del gobierno las funciones de seguridad y mantenimiento del orden público.

5 Conclusiones finales

En la actualidad, el principal desafío al que se enfrenta la Administración periférica del Estado en Francia es el de lograr una mayor coordinación y unidad de acción del Estado en el ámbito regional, fundamentalmente en el ámbito de la planificación económica, pues es el nivel regional el que la Unión Europea ha señalado como el óptimo para la acción pública en esta materia.

Esta coordinación es dificultada por la todavía fuerte dependencia de los directores regionales respecto de los ministerios en París, así como por la atribución de competencias a las colectividades territoriales, sobre todo la Región, que responde a sus propias lógicas políticas, lo que dificulta su coordinación con el Estado.

Adicionalmente, la función de dirección y coordinación regional demanda un cambio de perfil del prefecto regional hacia funcionarios de cuerpos “gerenciales” y no vinculados a la materia de interior.

En todo caso, parece que la actividad de diseño e implementación de la planificación económica requiere de una Administración con competencias en un gran número de materias ligadas al desarrollo económico y no sólo administrativas, sino también normativas, que no ostentan en los estados centralistas ni las prefecturas regionales, ni tampoco las colectividades locales, lo que apunta hacia una ventaja técnica en este campo en los estados federales o políticamente descentralizados.

En el caso español, la principal problemática aún no resuelta en la Administración periférica estatal es la derivada de la presencia de las Administraciones autonómicas. Esta presencia aconseja la cesión de todas aquellas competencias administrativas no ligadas al mantenimiento de los principios de unidad y solidaridad nacionales, concentrándose la Administración periférica estatal en las funciones de coordinación con la acción autonómica y de asesoramiento al Estado central en la concreción en su territorio de las políticas nacionales, así como el necesario control de la legalidad de la actividad autonómica y local.

Finalmente, para el adecuado ejercicio tanto las funciones de ejecución y coordinación sobre los servicios periféricos del Estado, como las de coordinación técnica con las comunidades autónomas, que ostentan los delegados del gobierno, parece aconsejable introducir la exigencia de que sean nombrados de entre funcionarios del grupo A1, completando así la profesionalización prevista en la LOFAGE para los restantes órganos directivos de la Administración General del Estado.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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 Arteche, J.M., "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995.
- López Guerra, Luis, "Organización Periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, septiembre 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.
- 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, septiembre 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, juin 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 de la RGPP (desde diciembre de 2008 hasta el 10 de mayo de 2012)

- *RGPP: primer informe de etapa al Presidente de la República* (diciembre de 2008)
- *RGPP: segundo informe de etapa al Presidente de la República* (mayo de 2009)
- *RGPP: tercer informe de etapa al Presidente de la República* (febrero de 2010)
- *RGPP: cuarto informe de etapa al Presidente de la República* (junio de 2010)
- *5º Consejo de modernización de las Políticas Públicas* (marzo de 2011)
- *6º Consejo de modernización de las Políticas Públicas* (diciembre de 2011)

Consultados en la página web dedicada la Revisión General de las Políticas Públicas: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.

- Sobre la reforma de las colectividades locales en Francia: <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>.
- *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010* (n.d.), consultado en la página web de la Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS