

**LA REFORMA DE LA  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DE LA ADMINISTRACIÓN  
DEL ESTADO PORTUGUÉS**

*Dr. José António França Martins*  
Instituto Nacional de Administração

Revisión de textos:  
*Montserrat Solera*

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals  
Barcelona, septiembre de 2002

Depósito legal n.º: B-26.316-2001  
ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER  
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS  
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs  
08015 Barcelona  
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31  
e-mail: [fundacio@pisunyer.org](mailto:fundacio@pisunyer.org)  
<http://www.pisunyer.org>

## ÍNDICE

<b>Informe final de la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado, Ministerio de la Reforma del Estado y de la Administración Pública .....</b>	<b>5</b>
<b>Anotaciones al Informe de la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado, J. A. França Martins .....</b>	<b>23</b>
I. Introducción .....	23
II. Breve descripción de las formas de descentralización de base territorial .....	24
III. Las propuestas de la Misión .....	30
IV. Breve comentario de las propuestas de la Misión y perspectivas futuras .....	35
<b>Bibliografía .....</b>	<b>38</b>



## **Ministerio de la Reforma del Estado y de la Administración Pública**

# **INFORME FINAL DE LA MISIÓN PARA LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

### **Presentación de la Misión**

1 – La Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado se constituyó, en dependencia directa del Ministro de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, por la Resolución del Consejo de Ministros n° 22 / 2000 del 1 de febrero <sup>1</sup>.

En los términos de esta Resolución del Consejo de Ministros, la Misión persigue los objetivos siguientes:

*“Proceder al estudio, por ministerio y nivel geográfico de actuación, de todos los servicios, institutos públicos y otros órganos de la administración central desconcentrada, identificando la legislación que los rige, ámbito geográfico de actuación, organización, atribuciones, competencias, volumen de efectivos, régimen financiero y de personal y mecanismos de coordinación con otros ministerios;*

*Promover la elaboración de propuestas programáticas, organizativas y legislativas con respecto a la organización territorial del Estado, con el objetivo de privilegiar las políticas centradas en el territorio, la racionalización de la administración desconcentrada y la concreción de los principios de descentralización y de subsidiariedad. En particular, y de acuerdo con el Programa de Gobierno, con el fin de alcanzar:*

*La estructuración de mecanismos eficaces de coordinación estratégica de descentralización administrativa y de reforma de las políticas territoriales y de coordinación regional de las políticas públicas;*

*La reforma de las comisiones de la coordinación regional, incentivando la coordinación territorial entre sectores y favoreciendo la participación de las corporaciones locales y de la sociedad civil regional;*

*El refuerzo de la coordinación ejecutiva de los servicios públicos en los distritos y de las funciones de los gobiernos civiles, desde este momento, en el ámbito de los servicios desconcentrados en los ámbitos de seguridad, protección civil, justicia y organización de procesos electorales;*

*La reforma de la administración periférica del Estado, según los principios de racionalidad y simplificación administrativa y de coordinación regional con el objetivo de tender hacia una uniformidad espacial;*

*Profundizar en la descentralización de las políticas públicas en el ámbito subregional, a través de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los municipios”.*

En los mismos términos de la referida Resolución del Consejo de Ministros, la Misión “tiene por competencia elaborar, siguiendo las pautas del Ministro de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, propuestas programáticas, organizativas y legislativas relacionadas con la reforma de la organización territorial de la administración del Estado, así como de hacer el seguimiento de la concretización respectiva”. Estas competencias fueron objeto de un programa de actividades, sometido al Ministro de la Reforma del Estado y de la Administración Pública el 9 de marzo de 2000 y aprobado por éste, el 15 del mismo mes.

2 – La Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado está compuesta por el Presidente, designado por el Consejo de Ministros, por dos Adjuntos, designados por el Ministro de la

---

<sup>1</sup> Publicada en *Diario da República* – 2ª serie, n° 26, de 1 de febrero de 2000.

Reforma del Estado y de la Administración Pública y por representantes de los Ministros, designados por cada uno de los respectivos Ministros.

Se incluye en el anexo la identificación de los miembros de la Misión.

3 – La Misión se reunió en sesiones plenarias y en reuniones del Núcleo Permanente.

4 – El mandato de la Misión tiene una duración de 12 meses contados a partir de la fecha de la primera reunión –que tuvo lugar el 10 de febrero de 2000.

### **Marco de las actividades de la Misión**

5 – Las competencias conferidas a la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado se enmarcan de forma explícita en las orientaciones constitucionales. En concreto, el artículo 267 de la Constitución, relativo a la estructura de la Administración, determina especialmente que la Administración Pública se estructurará para evitar la burocratización, acercar los servicios a la población y asegurar la participación de los interesados en su gestión efectiva –debiendo la ley establecer formas adecuadas de descentralización y desconcentración administrativa, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de acción y de los poderes de dirección y superintendencia del Gobierno.

6 – El programa del XIV Gobierno Constitucional también asume estas determinaciones, indicando especialmente que:

*“Es importante privilegiar las políticas centradas en el territorio, la racionalización de la administración desconcentrada y la concretización de los principios de subsidiariedad y de descentralización. La tradición de compartimentación sectorial de las políticas públicas, la descoordinación resultante de la existencia de más de tres decenas de modelos de organización territorial del Estado, la subalternidad de la política regional como manifestación del atraso estructural del país y la excesiva centralización administrativa y financiera, constituyen óbices a la competitividad de Portugal en un contexto de unión económica y monetaria europea.*

*Asumiendo que la estrategia de la reforma democrática del Estado debe orientarse en el sentido de combinar la visión sectorial con una mejor coordinación horizontal de las políticas públicas a escala nacional, regional y local, es importante establecer un programa de acción que permita enmarcar una estrategia sostenida de descentralización y desarrollo regional para el período 2000-2006.*

*Por lo tanto, es importante reforzar la coordinación estratégica del Gobierno en materia de descentralización, de reforma de la administración periférica del Estado y de coordinación territorial de las políticas públicas”.*

7 – Estas orientaciones, que enmarcan la actividad de la Misión y, como es natural, condicionarán la definición de sus atribuciones, colocan en el centro de las reflexiones desarrolladas y de las propuestas presentadas, no sólo la problemática de la evolución de la organización administrativa del Estado, sino también la relativa a la forma de ejercicio de las responsabilidades del Estado en la economía y la sociedad portuguesas.

Si, por un lado, es ampliamente conocido que esta problemática no es nueva en los debates nacionales sobre la reforma de la organización territorial del Estado <sup>2</sup>, también deberá reconocerse que los resultados efectivamente alcanzados en los últimos 25 años son insatisfactorios.

En efecto, esta insatisfacción quedó demostrada, de forma sistemática, en las reflexiones realizadas en el seno de la Misión –incluyendo la dimensión y el alcance de la desconcentración, las modalidades de organización

<sup>2</sup> Tanto en los siguientes a la instauración de la democracia (nos referimos, en particular, a las consideraciones y propuestas presentadas en el Libro Blanco sobre la Regionalización, publicado por el Ministerio de la Administración Interna en 1981), como en los que tuvieron lugar en el anterior marco constitucional (donde hay que destacar las referencias contenidas en el IV Plan de Fomento).

territorial y la propia organización, funcionamiento y eficacia del conjunto de la Administración Pública portuguesa.

Los resultados de la investigación lanzada por la Misión junto a las entidades que, dependiendo directamente de miembros del Gobierno, integran la Administración, confirman esta evaluación –revelando de forma notoria el reducido significado y relevancia de los servicios desconcentrados, la diversidad de modelos organizativos vigentes tanto en la Administración central como en la desconcentrada, adoptados sin aparente racionalidad objetiva y, también, las dificultades e insuficiencias que se verifican en las interacciones y complementariedades entre instituciones públicas y entre éstas y los ciudadanos y agentes económicos y sociales.

La constatación de esta situación acarrea serios problemas en el ámbito de la modernización necesaria y del aumento de la eficacia de la Administración Pública, indicando con claridad (como ya anticipó la Misión en su Programa de Actividades) que, por un lado, el enfoque de la reforma de la organización territorial de la Administración del Estado no se puede disociar de la reforma de la Administración Pública y, por otro lado, que la Administración portuguesa no manifiesta capacidad para autorreformarse –exigiendo, en consecuencia, iniciativa y un liderazgo político fuerte y determinado.

8 – La necesidad de iniciativa y liderazgo político a la que se ha hecho referencia no atenúa, sin embargo, la responsabilidad de los dirigentes de la Administración Pública, ni en lo que respecta a la eficacia de la gestión de las entidades correspondientes y la calidad de los servicios prestados (independientemente de los destinatarios), ni al proceso de modernización que, pese a la especial atención que despiertan actualmente, constituyen preocupaciones y objetivos permanentes.

La Misión no ignora que frecuentemente faltan las condiciones adecuadas o propicias para que se puedan ejercer con eficacia las funciones directivas en la Administración –bien sea debido a la indefinición en los objetivos a perseguir, a la excesiva rigidez en los estatutos orgánicos y en las reglas y procedimientos a cumplir o bien debido a la inadecuada asignación de los recursos; estas situaciones, sin embargo, no atenúan las insuficiencias que regularmente se manifiestan en la capacidad organizativa, de gestión y tecnológica de los dirigentes administrativos.

En estas circunstancias y sin perjuicio de la responsabilidad de los dirigentes en las dimensiones mencionadas (eficacia de gestión, calidad de los servicios, compromiso en el proceso de modernización), consideramos que es necesario atribuir carácter prioritario a la capacitación respectiva.

Esta atribución de prioridades deberá ser simultánea, sin embargo, al proseguimiento de actuaciones estructurales con vistas a mejorar la eficiencia del conjunto de la Administración Pública –no sólo justificadas por las significativas disfunciones e irracionalidades que se manifiestan, sino cimentadas en la convicción de que los recursos financieros actualmente absorbidos podrán ser utilizados de una mejor manera en la prosecución de las atribuciones del Estado y, sobre todo, de que una organización administrativa racional y eficiente también será más económica de lo que es actualmente.

### **Presentación de las actividades realizadas**

9 – Teniendo en cuenta su naturaleza y las atribuciones que le están confiadas, deberemos explicitar que la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado no contiene responsabilidades ejecutivas –pero sí de propuesta, estímulo y seguimiento.

10 – Considerando inequívoco que las responsabilidades esenciales de la Misión respetan la desconcentración administrativa, concedemos prioridad a la elaboración de las propuestas correspondientes en el Programa de Actividades y en la concretización respectiva.

Esta actividad ha dado origen a un documento titulado *Propuesta sobre la base territorial de desconcentración*,

*naturaleza de funciones desconcentradas y a desconcentrar y coordinación de la administración desconcentrada*<sup>3</sup>.

11 – Las consideraciones presentadas anteriormente sobre las estrechas relaciones que se establecen entre la reforma de organización territorial de la Administración del Estado y la Reforma de la Administración Pública fueron tomadas en consideración en el Programa de Actividades de la Misión, justificando y dando origen al tratamiento de temáticas que consideramos que constituyen condiciones necesarias para la eficacia de la propia desconcentración administrativa.

Identificamos como actuaciones prioritarias en este contexto, para además mejorar el conocimiento de la situación [*Investigación de las entidades de la Administración Pública*<sup>4</sup>], las dirigidas a la *Flexibilización de la adaptación orgánica de la Administración*<sup>5</sup> y a la *Difusión de la sociedad de la información en la Administración Pública*<sup>6</sup>.

Aunque hayamos considerado adecuado abordar estas cuestiones, las reflexiones desarrolladas y el tratamiento efectuado por la Misión se inscribirán siempre en los condicionantes impuestos por las atribuciones que nos han sido concedidas, sea con la perspectiva de promover y crear condiciones para profundizar en el proceso de desconcentración, o con la de identificar los impactos respectivos más significativos en las entidades desconcentradas.

No descuidamos, sin embargo, todavía en este contexto, la consideración de que el propio proceso de desconcentración y de profundización constituirán elementos e impulsores importantes para la modernización de la Administración Pública y para conseguir un engranaje más adecuado entre la Administración Pública y las Corporaciones Locales.

12 – También debemos destacar que el enfoque estratégico adoptado rechaza aproximaciones que pretenden concretizar el proceso de cambio en la Administración mediante intervenciones sistemáticas (con vistas a intervenir de forma exhaustiva y temporalmente concentrada sobre todas las dimensiones y valores de la modernización administrativa), reiterativas (dirigidas también a la globalidad de la modernización administrativa, aunque mediante una programación gradual con calendarios temporales previamente establecidos) u ocasionales, (introduciendo de forma esporádica mejoras y perfeccionamientos en componentes de la Administración Pública).

En realidad, preferimos una aproximación estratégica de naturaleza selectiva, procurando actuar sobre dimensiones y valencias de la Administración que no sólo presentan condiciones para propiciar resultados directos, sino que tienen además un potencial significativo para influenciar, indirectamente, en dinámicas positivas en la modernización administrativa.

13 – Esta aproximación selectiva es inseparable de una concepción del proceso de transformación de la Administración Pública basado en un funcionamiento en red, animado y dirigido a partir de un centro fuerte con legitimidad política –respetando los principios de subsidiariedad, responsabilidad y eficacia.

La creación de redes interactivas –basadas en la identificación de un centro de dirección estratégica y de coordinación de los procesos de cambio de las organizaciones y de un conjunto de polos descentralizados que, conjuntamente, definen las estrategias y los procesos de modernización, aseguran su concretización y avalan los resultados alcanzados– constituye la metodología más coherente con la aproximación adoptada y la más adecuada para la transformación necesaria hacia un nuevo modelo de organización del Estado.

---

<sup>3</sup> Incluido en el Anexo 3 del texto original de la Misión. Este anexo y siguientes pueden consultarse en: <http://www.ina.pt>.

<sup>4</sup> Presentado en el Anexo 6.

<sup>5</sup> Que integra el Anexo 4.

<sup>6</sup> Presentado en el Anexo 5.



Esta concepción corresponde a un nuevo paradigma de gestión pública, que entendemos que es condición necesaria para promover la capacidad de concretizar de forma eficiente y efectiva las decisiones políticas, implicando ciertamente la modificación estructural de la organización del Estado.

### **Síntesis de las propuestas presentadas**

14 – Aunque a continuación incluimos como anexos a este informe los documentos presentados por la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado, consideramos adecuado presentar ahora esta síntesis.

#### *Análisis de la situación*

15 – La investigación que lanzó la Misión junto con las entidades de la Administración Pública directamente dependientes de miembros del Gobierno, procuró cumplir dos objetivos esenciales: complementar la información de carácter general sobre la Administración Pública y proporcionar elementos directamente asociados a las formas de organización territorial de las entidades de la Administración Pública y al proceso de desconcentración.

Las principales conclusiones del tratamiento de esta información son las siguientes:

- a) La Administración Pública portuguesa está constituida por entidades con una enorme diversidad desde el punto de vista jurídico y funcional. Esta diversidad provoca, sin duda, dificultades añadidas en la gestión de sistemas muy complejos y en la definición clara del cuadro de responsabilidades y competencias de las distintas categorías de entidades. La consecuente necesidad de armonizar, legal y reglamentariamente, los modelos organizativos de la Administración, indispensable para obtener una mayor racionalidad en la utilización de los recursos públicos y para aumentar la eficiencia del conjunto del sistema, es particularmente importante en lo que respecta a la desconcentración, no sólo con la perspectiva de crear mejores condiciones institucionales para la articulación de políticas de base territorial, sino también para evitar que el propio proceso de desconcentración provoque efectos perversos, especialmente en lo que respecta a la multiplicación de modelos reglamentarios.
- b) La asignación de recursos humanos, financieros y organizativos a los diferentes ámbitos y sectores de la acción gubernamental y a las grandes funciones de la Administración es bastante desequilibrada –lo que acentúa la necesidad de profundizar en la reflexión estratégica sobre la adecuación de la Administración Pública a las nuevas realidades sociales y a las prioridades reales de la acción gubernamental. Aunque se trate de una problemática que sobrepasa las atribuciones encomendadas a la Misión, hay algunos aspectos relevantes para el proceso de desconcentración: por un lado, la relativa inferioridad de la función de regulación, algo incomprensible teniendo en cuenta las expectativas de un progresivo incremento de su importancia, consecuencia directa de la creciente premura y complejidad de su ejercicio e indirecta de la tendencia a la externalización/contractualización de una parte de la función/ejecución de políticas. Por otro lado, la fragilidad de numerosas entidades, en particular, de ámbito subnacional, claramente inhibidora del cabal desempeño de funciones con algún grado de autonomía.
- c) Los resultados de la investigación revelan la dificultad que tienen un gran número de entidades para identificar con rigor su misión específica –de lo que trasluce como idea general que cada entidad procura (independientemente de los recursos de que dispone) cumplir con un abanico muy diversificado de funciones, dirigidas a las distintas categorías de destinatarios, no siempre en relación directa con la misión definida en su estructura orgánica. Como consecuencia, esta situación se traduce en numerosos solapamientos en el plano de la organización funcional real de cada Ministerio (o de cada sector de acción gubernamental), con evidentes pérdidas en eficiencia en ese ámbito y para el conjunto de la Administración.
- d) Son patentes los niveles muy reducidos de relación intersectorial entre los diferentes departamentos de la Administración Pública y, sobre todo, en relación con entidades exteriores a la Administración. Prevalece en la mayoría de las entidades una lógica de relaciones privilegiadas de carácter vertical (jerárquica) e interna –que es característica inherente de una organización administrativa poco desarrollada y que

tiene consecuencias negativas importantes en la eficacia y economía de la concretización de las políticas públicas.

- e) La evaluación que se puede hacer del proceso de desconcentración indica que éste todavía está poco desarrollado en el conjunto de la Administración Pública nacional.

La gran mayoría de las entidades mantienen modelos de organización centralizados, la mayoría de los recursos (humanos y financieros) de la Administración están subordinados a las entidades de ámbito nacional. Una parte de estas entidades (aunque muy significativa en términos de volumen de efectivos) dispone, sin embargo, de servicios de ámbito subnacional dotados de cierta autonomía funcional. Las entidades desconcentradas, de ámbito regional o de distrito son pocas y tienen más expresión en los ámbitos de las cuestiones económicas y de la soberanía, cumpliendo esencialmente la función de ejecución de políticas.

- f) La investigación revela, por lo que respecta a la base territorial de la desconcentración, que todavía le queda un largo camino por recorrer, tanto a lo que se refiere a la adopción de las dos unidades de referencia NUTE II y Distritos (una parcela muy significativa de las entidades todavía adopta otras bases territoriales), como por lo que respecta a las identidades de bases territoriales entre ámbitos de acción gubernamental claramente complementarios. Hay que añadir que es sobre todo en la adopción de la base NUTE II por parte de las entidades asociadas a la concretización de políticas que se adecuen a diferenciaciones territoriales (especialmente, las de naturaleza económica y social) donde la realidad más se aleja de la lógica preconizada en el documento de la Misión relativo a la base territorial de la desconcentración.

Subrayemos una vez más que, no siendo por casualidad el más significativo, este hecho constituye un obstáculo a la “efectiva coordinación entre departamentos administrativos” –y, consecuentemente, a la eficacia y economía del seguimiento de las políticas públicas correspondientes.

- g) El análisis de las funciones de las entidades suscita dos cuestiones clave: (i) en qué medida las funciones desempeñadas por las diferentes entidades no desconcentradas son susceptibles de desconcentración; y (ii) en qué medida las formas de desconcentración en vigor permiten un mejor desempeño de este conjunto de funciones.

La investigación proporciona una respuesta relativamente coherente a la primera de estas cuestiones, en el sentido de que gran parte de las entidades no desconcentradas o, de una forma todavía más evidente, de las entidades de ámbito nacional (independientemente de tener o no servicios dependientes de ámbito subnacional) desempeña funciones que encajan perfectamente en la tipología de los ámbitos de actuación susceptibles de desconcentración. Nos referimos, como ejemplos más elucidativos, a la prestación de servicios a los ciudadanos y a las empresas de gestión y coordinación de la prestación de servicios y de incentivos.

La respuesta a la segunda cuestión a partir de los datos de la investigación es un poco más compleja. Por un lado, parece claro que las entidades desconcentradas (de ámbito regional o de distrito) tienen como objetivo principal la prestación de servicios y que los destinatarios principales son externos a la Administración. Por otro lado, se demuestra que las entidades de ámbito nacional con servicios desconcentrados ejercen funciones asociadas, tanto a la prestación de servicios como a la preparación de políticas públicas.

Así pues, se puede concluir que el conjunto –muy significativo en términos de efectivos– de entidades públicas de ámbito nacional con servicios desconcentrados corresponde a una forma mitigada o meramente formal de desconcentración y que, eventualmente, reflejan poca aproximación de la Administración a la sociedad.

- h) Por lo que respecta al análisis de las relaciones externas de las entidades de la Administración Pública, queremos saber en qué medida las experiencias de desconcentración tienen incentivada alguna profundización en las relaciones interactivas necesarias para el establecimiento de políticas públicas con incidencia territorial.

Los resultados ilustran la clara persistencia de lógicas sectoriales en las entidades desconcentradas, a pesar de una mayor apertura hacia fuera por parte de la Administración.

Estos resultados sugieren, una vez más, que en el caso de las entidades de ámbito nacional con servicios desconcentrados, éstos últimos no cumplen el designio importante, inherente a la desconcentración,

de manifestar mayor abertura y más interacción con los ciudadanos y con los agentes económicos y sociales.

### *Base territorial de desconcentración*

16 – La constatación de la existencia, sin racionalidad objetiva, de gran diversidad de bases territoriales utilizadas para la implantación de servicios desconcentrados –a las que se intenta categorizar en las NUTE II, en los Distritos, en Agrupamientos (diversificados) de Distritos o en otros territorios– suscita, además de una evidente dificultad de comprensión de la organización de la Administración por parte de los ciudadanos y de los agentes económicos y sociales, y de las inherentes dificultades que se presentan al acceder a los servicios desconcentrados, enormes disfunciones y deseconomías, así como grandes dificultades de diálogo, vinculación y coordinación intersectoriales.

Las propuestas presentadas por la Misión con el objetivo de superar esta situación son, en resumen, las siguientes:

- a) La desconcentración territorial de la Administración deberá adoptar dos bases territoriales: NUTE II y Distritos.
- b) La base territorial de desconcentración de la Administración correspondiente a las NUTE II será aplicada a los ámbitos de actuación de la Administración que, asociados a la concretización de las políticas públicas nacionales conozcan o se adecuen a la consagración de diferenciaciones territoriales – especialmente en lo relativo a la ejecución de las políticas públicas nacionales que respetan las intervenciones de naturaleza económica y social o persiguen objetivos en estos ámbitos;
- c) La base territorial de desconcentración de la Administración correspondiente a los Distritos será aplicada a la concentración de políticas públicas nacionales que no sean susceptibles a las diferenciaciones territoriales ni adecuadas para las mismas, en particular en los ámbitos de seguridad, protección civil, de justicia y de organización de procesos electorales;
- d) Se considera adecuado observar la convergencia gradual entre los Distritos y las NUTE II, debiendo ser ponderada la correspondiente metodología y calendario, en relación a los cuales se presentan como alternativas la adaptación de los límites territoriales de los Distritos o la modificación de la delimitación espacial de las NUTE II (que, teniendo en cuenta las restricciones impuestas por el Marco Comunitario de Apoyo, no deberá aplicarse hasta 2006);
- e) La utilización eventual de bases territoriales para un segundo nivel de desconcentración (más sutil que, en las situaciones a las que se refieren las líneas anteriores, las NUTE II o los Distritos), relativas a actividades predominantemente ejecutivas, podrá ser adoptada por cada Ministerio, respetando las siguientes tres condiciones:
  - Agregación de las unidades territoriales de ámbito subdistrital o subregional adaptadas a los correspondientes Distritos o NUTE II;
  - Identidad, en ámbitos de actuación complementarios, entre las unidades territoriales de ámbito subdistrital o subregional adoptadas;
  - No partición de municipios.
- f) Las estructuras orgánicas siguientes a la adopción de las anteriores orientaciones deberán respetar la base territorial de la desconcentración de la Administración.
- g) Las bases territoriales vigentes de desconcentración de la Administración serán adaptadas de conformidad con estas pautas en el plazo de 12 meses.

### *Criterios de desconcentración*

17 – Aunque la responsabilidad de la Administración Pública corresponda a ámbitos de actuación muy diversificados [que la Misión considera <sup>7</sup> tipificables en cinco categorías: (i) Soberanía, (ii) Condiciones y

<sup>7</sup> Véanse, en especial, las sistematizaciones utilizadas en el tratamiento de la investigación lanzada por la Misión.

Calidad de Vida, (iii) Información, (iv) Cuestiones Sociales y (v) Cuestiones Económicas], articulados con el ejercicio de funciones diferenciadas [que categorizamos en cuatro grupos: (i) Preparación, Seguimiento y Evaluación, (ii) Ejecución, (iii) Regulación y (iv) Soporte], situación que obviamente hace muy compleja la definición genérica de criterios de desconcentración, el resumen de las propuestas presentadas por la Misión en esta materia es la siguiente:

- a) Las funciones susceptibles de ejercicio desconcentrado, entendemos que deben ser, por respeto al principio de subsidiariedad, las siguientes:
  - Prestación de servicios a ciudadanos y empresas, siempre que esta prestación pueda ser concretada de forma eficiente y más accesible para los destinatarios mediante servicios desconcentrados;
  - Gestión desconcentrada de los servicios prestados a los ciudadanos y a las empresas, a la que se hace referencia en el párrafo anterior;
  - Ejercicio desconcentrado de actividades de regulación, inspección y control que se ejerzan mejor en el ámbito subnacional, teniendo por destinatarios servicios desconcentrados o corporaciones locales;
  - Planificación y fijación desconcentrada de prioridades de ámbito subnacional, incluyendo la elaboración y ejecución de programas de desarrollo y de inversión que sean consecuencia directa de estrategias sectoriales y territoriales;
  - Administración desconcentrada de la financiación de actores y similares, públicos y privados, de ámbito subnacional y local.
- b) La iniciativa y la decisión sobre las alternativas de concretización de las pautas relativas a la desconcentración de la Administración corresponden a cada uno de los Ministerios, de acuerdo con la naturaleza y situación específicas de las respectivas responsabilidades institucionales.

#### *Coordinación y articulación de la Administración desconcentrada*

18 – Teniendo en cuenta las pautas definidas en el Programa de Gobierno, la convicción –fundada objetivamente en los resultados de la investigación realizada por la Misión– de que el desarrollo de las cuestiones complementarias e interacciones inherentes al establecimiento de políticas públicas territoriales no es espontáneo y exige, por tanto, un esfuerzo político, las propuestas presentadas sobre la coordinación y articulación de la Administración desconcentrada, son, en resumen, las siguientes:

- a) La *coordinación* de la Administración desconcentrada a la que se hace referencia en el Programa de Gobierno implica que vaya acompañada de la ejecución de las políticas públicas nacionales y la dinamización de las articulaciones entre servicios y departamentos desconcentrados;
- b) La *coordinación* de la Administración desconcentrada en el nivel territorial correspondiente a los Distritos es competencia de los Gobernadores Civiles, en términos de la legislación vigente;
- c) La *coordinación* de la Administración desconcentrada en el nivel territorial correspondiente a las NUTE II será competencia de la entidad a la que se hace referencia en el Programa de Gobierno;
- d) Deberá ponderarse la equiparación de la entidad de coordinación de la Administración desconcentrada de ámbito regional, a la que se hace referencia en el Programa de Gobierno, con el Subsecretario de Estado o, de manera alternativa, acentuando el carácter político de las respectivas funciones, con la atribución de Subsecretario de Estado –consagrando así, en los términos constitucionales, que sus titulares son miembros de Gobierno;
- e) Las competencias de la entidad de coordinación de la Administración desconcentrada de ámbito regional comprenden:
  - Poderes de seguimiento de la ejecución de las políticas públicas nacionales desconcentradas en el nivel territorial NUTE II;
  - Poderes de dinamización de las articulaciones entre servicios y departamentos desconcentrados en las NUTE II;
  - Poderes de representación permanente del Gobierno en cada NUTE II en el ámbito de las respectivas funciones, incluyendo:

- La información al Gobierno sobre las dinámicas regionales y sobre los intereses de las áreas de intervención correspondientes;
  - La información a los ciudadanos y agentes económicos y sociales sobre las políticas gubernamentales relevantes para cada escala territorial y, naturalmente, la información al Gobierno sobre las dinámicas regionales;
  - La interacción con el Primer Ministro y con los miembros de Gobierno departamentales en lo relativo a los potenciales y problemas específicos de la NUTE II respectiva.
- f) En el caso de que la entidad de coordinación de la Administración desconcentrada reciba la calificación de Subsecretario de Estado, las responsabilidades respectivas serán eminentemente políticas, incluyendo la participación –sin poderes de iniciativa legislativa– en las reuniones de Secretarios de Estado, para garantizar la consideración de las sensibilidades y las especificidades regionales en el proceso de decisión política y legislativa gubernamental.

#### *Flexibilización de la adaptación orgánica de la Administración*

19 – Asumen particular relevancia en el contexto de la organización territorial de la Administración del Estado las cuestiones relativas a la flexibilidad en la adaptación orgánica de la Administración.

La adaptación orgánica de la Administración constituye, por un lado, una obligación ante la necesidad regular de adecuación de las estructuras a las políticas y a las prioridades definidas por el Gobierno, a los cambios en las necesidades, exigencias y expectativas sociales y a las estrategias, consecuencia de todo lo anterior, definidas en el ámbito ministerial y de cada servicio.

La rigidez en la evolución estructural de la Administración se traduce, por otro lado, en un efectivo e importante impedimento para las transformaciones asociadas al impulso gubernamental en el sentido de la respectiva reorganización territorial.

La actual organización de la Administración exige finalmente un refuerzo de la ponderación del criterio territorial y una mayor aproximación de los problemas, en su complejidad global, lo que, ya de por sí, requiere una nueva visión sobre los mecanismos de adaptación orgánica.

20 – De todos modos, la inclusión de las reflexiones en el ámbito de la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado, no deberá significar que las medidas propuestas y las transformaciones que se deriven de ellas encuentren justificación exclusiva en el marco de la Administración desconcentrada.

Incluso considerando que los actuales factores de rigidez tienen peores consecuencias para la Administración desconcentrada que para la Administración Central, éstos constituyen importantes factores limitadores de la concreción del impulso gubernamental en el sentido de la desconcentración y descentralización y afectan negativamente, de forma generalizada, a toda la Administración Pública.

Sin embargo, la inherente necesidad de modernización administrativa no se puede asociar a la idea de que la Administración Pública sólo contiene ineficacias, irracionalidades, vicios y disfunciones, o de que se contraponen a una administración privada virtualmente excelente.

No sólo entendemos que la Administración Pública portuguesa presenta numerosas situaciones y ejemplos de excelente funcionalidad y eficacia, sino que además consideramos que la Administración persigue fines que sobrepasan los inherentes a la misión de cada servicio y organismo, y que contribuyen a la consecución de objetivos centrales del Estado, imprescindibles para el desarrollo, refuerzo y consolidación de la sociedad portuguesa.

La defensa de un sistema de valores y principios centrales para la democracia y para la solidaridad ilustra con vehemencia esta situación –debiendo traducirse de forma ejemplar en la persecución sistemática de objetivos

relacionados con la inclusión social, en particular, en lo que respecta a la protección de las minorías, la promoción e igualdad de oportunidades, a la conciliación de la vida privada y profesional de los funcionarios, a la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos con necesidades especiales y, además, al cumplimiento de los acuerdos internacionales que equiparan, a ciertos efectos, a ciudadanos extranjeros (especialmente, de la Unión Europea y de Brasil) con ciudadanos portugueses.

21 – En este marco, la síntesis de las propuestas presentadas sobre la flexibilización de la adaptación orgánica de la Administración es la siguiente:

a) Relativas a la creación y alteración de las estructuras orgánicas:

Medidas genéricas:

- La intervención del Consejo de Ministros en la creación y alteración de las estructuras orgánicas de los servicios y organismos de la Administración se limitará a la definición de su naturaleza, a la especificación de la correspondiente modalidad de autonomía financiera y a la identificación de la misión respectiva (incluyendo sus competencias genéricas);
- La especificación del modelo orgánico de los servicios y organismos de la Administración será competencia y responsabilidad de los respectivos dirigentes, que deberán ser aprobados por el miembro del Gobierno tutelar –respetando las normas generales definidas;
- Este modelo orgánico deberá ser objeto de las adaptaciones adecuadas, en particular, en la negociación anual con el miembro del Gobierno respectivo sobre el plan de acción y los correspondientes recursos presupuestarios y de personal;
- El volumen y la tipología (por carreras y por categorías) de los recursos humanos de la Administración serán atribuidos por el Consejo de Ministros al conjunto de los servicios y organismos que integran cada Sector de Acción Gubernamental;
- La asignación de los recursos humanos por servicios y organismos deberá decidirse (y adaptarse) en el ámbito de cada Ministerio.

Medidas instrumentales:

- Asegurar la coherencia global de la estructura de la Administración Pública;
- Establecer pautas y normas generales relativas a los modelos orgánicos de la Administración, de acuerdo con las prioridades y las políticas del Gobierno;
- Evaluación de la creación y alteración de las estructuras orgánicas por parte del MREAP, pronunciándose exclusivamente sobre la adecuación y aplicación de las pautas y normas generales definidas;
- Asegurar el seguimiento y la evaluación de las estructuras orgánicas de la Administración;
- Proporcionar apoyo técnico especializado a los procesos de adaptación organizativa;
- Proporcionar análisis comparativos y evolutivos de las soluciones organizativas adoptadas, tanto nacionales como internacionales, dinamizando el conocimiento técnico en esta área y garantizando la difusión de buenas prácticas.

b) Relativas al reclutamiento de los dirigentes de la Administración:

Medidas genéricas:

- Deberán mantenerse los principios recogidos en la legislación vigente sobre el reclutamiento y la selección de los dirigentes de la Administración Pública –debiendo todavía introducirse alteraciones relevantes en los procesos y en las metodologías utilizados;
- El proceso de reclutamiento de Directores de Servicio y Jefes de División debe incluir una primera fase de selección de los potenciales interesados que, reuniendo los requisitos básicos exigidos, demuestren haber obtenido una evaluación final positiva en acciones de formación en competencias de gestión;
- Esta evaluación de las competencias de gestión será válida por un período de tiempo determinado (3 años). Una vez terminado, los interesados potenciales deberán volver a demostrar sus competencias de gestión;
- Los candidatos seleccionados en la primera fase pasarán a formar parte de los servicios y

organismos interesados, por iniciativa y responsabilidad de cada uno de éstos, mediante una metodología que, pudiendo integrar formación técnica, deberá incluir la preselección de los que reúnan las capacidades técnicas específicas relevantes (evaluadas mediante la presentación de pruebas o por la valoración de los respectivos currículos) y presenten un programa de acción adecuado a las funciones específicas que hay que desempeñar, previamente discutido en la entrevista;

- El reclutamiento de los dirigentes (Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores de Servicio y Jefes de División o equivalentes) de la Administración se efectuará por nominación por el período de 3 años.

Medidas instrumentales:

- Preparar y concretizar el programa de formación en competencias en gestión;
- Proporcionar apoyo técnico especializado a los procesos de formación técnica específica;
- Asegurar el seguimiento y evaluación de modelos innovadores y la difusión de buenas prácticas;
- Proporcionar análisis comparativos y evolutivos de las soluciones implementadas.

c) Relativas al reclutamiento de funcionarios de la Administración:

Medidas genéricas:

- Deberá asumirse frontalmente la necesidad de modernizar y reforzar los cuadros de la Administración Pública;
- La modernización y el refuerzo de los recursos humanos en la Administración –articulada bien al liberarse vacantes debido a la edad, bien con la discontinuidad del proceso de regularización de relaciones de trabajo irregulares– deberá comprender:
  - La formación sistemática y regular de los recursos humanos de la Administración;
  - La admisión anual de nuevos técnicos superiores, cuya cantidad todavía está por determinar;
  - La organización del proceso de reclutamiento y selección para el acceso pasará a concretarse en el ámbito de cada Ministerio, por Sectores de la Acción Gubernamental;
  - Los concursos de acceso deberán integrar acciones de formación adecuada con evaluación final y atenderán a los requisitos técnicos específicos necesarios;
  - Los cuerpos especiales de la Administración deberán ser estructurados con normas y procedimientos propios.

Medidas instrumentales:

- El proceso anual de reclutamiento y selección de un número a definir de nuevos técnicos superiores deberá concretizarse por concurso, antecedido de acción de formación y con evaluación final;
- La respectiva distribución por Sectores de Acción Gubernamental será objeto de decisión del Consejo de Ministros –mediante la utilización de criterios objetivos, teniendo en cuenta las prioridades del Gobierno, las preferencias de los candidatos y los requisitos técnicos específicos a considerar;
- La asignación correspondiente por servicios y organismos de la Administración se concretará en el ámbito de cada Ministerio –en particular, por la entidad responsable en materia de programación y gestión de recursos;
- El reclutamiento de los nuevos técnicos superiores seleccionados se efectuará mediante contratos individuales de trabajo;
- Los concursos de acceso deberán comprender acciones de formación con evaluación final y atenderán los requisitos técnicos específicos necesarios;
- Los concursos de acceso para el desempeño de funciones horizontales podrán ser coordinados por el Ministerio de la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

d) Relativas a la movilidad en la Administración:

Medidas instrumentales:

- Realización de un estudio de evaluación sobre las razones de la ineficacia de los regímenes

- de incentivos para la movilidad territorial y sobre la eventual adecuación de la ley que se encuentra en vigor (Decreto Ley nº 190/99, de 5 de junio);
- Establecimiento de mecanismos de información centralizada sobre la relación entre la oferta (por los servicios) y la demanda (por los funcionarios), tanto por lo que respecta a la movilidad territorial como a la movilidad transversal en la Administración.

*Difundir la sociedad de la información en la Administración Pública*

22 – La difusión de la sociedad de la información en las Administraciones Públicas tiene implicaciones importantes en el modo de organización y en las modalidades de operación de las instituciones del Estado y, también, en la forma de relación con los usuarios y destinatarios de las políticas públicas: los ciudadanos y las empresas.

El desarrollo en Portugal de políticas públicas dirigidas a la sociedad de la información es relativamente reciente, pudiéndose afirmar que se empieza a manifestar con coherencia a partir de 1995.

Portugal ha venido asumiendo un papel fundamental en la formulación de las políticas comunitarias en el ámbito de la sociedad de la información, hecho que se evidencia especialmente en las Cumbres realizadas durante el primer semestre de 2000. Las decisiones tomadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la secuencia de iniciativas y propuestas portuguesas incluirán la aprobación del programa de acción eEurope 2002 – Una Sociedad de la Información para Todos.

23 – Aun demostrando niveles reducidos de difusión de la sociedad de la información y sin perjuicio de la rápida evolución en sentido positivo que se constata, la situación contrastada que se observa entre la Administración Pública y el conjunto de los ciudadanos portugueses permite afirmar que la Administración constituye, en este contexto, una referencia –que, siendo particularmente relevante en la perspectiva de operatividad y eficacia de las políticas públicas correspondientes, pone en evidencia también la importancia de la forma (y no sólo del contenido) en que estas políticas públicas se formulan y ejecutan.

La Administración no sólo representa un universo preferencial de destinatarios de las prioridades gubernamentales en materia de sociedad de la información, sino que además constituye una referencia para la realización de experimentos e iniciativas piloto.

Destacamos no obstante que, aunque asuma la calidad de instrumento y no de fin en sí misma, la difusión de la sociedad de la información en la Administración podrá desempeñar un importante papel en cuanto inductora del cambio, no sólo desde la óptica de la disponibilidad de información y de la prestación de servicios, sino también desde la recopilación de reacciones y respuestas por parte de los usuarios.

24 – La difusión de la sociedad de la información se encuentra directamente asociada a los contenidos disponibles y a su actualización, y depende de ellos.

La utilidad real de los instrumentos de la sociedad de la información resulta de la información disponible, de su actualidad y de la forma de disponibilidad respectiva.

25 – La difusión de la sociedad de la información en la Administración Pública, que tiene implicaciones significativas en el modo de organización y en las modalidades de operación de las instituciones, es un instrumento privilegiado para apoyar los procesos respectivos de modernización; en particular desde que, como parece ser necesario, sea asociada a las transformaciones necesarias de los procedimientos y rutinas de trabajo y, naturalmente, a la simplificación y eficacia de la relación de la Administración con sus usuarios y destinatarios.

26 – Estas consideraciones no deberán, sin embargo, atenuar la importancia que atribuimos a la rentabilidad de



las inversiones efectuadas por la Administración en equipamientos e instrumentos de tecnologías de la información y comunicación y a la reducción de los costes resultantes de su utilización incorrecta o ineficiente y de las repeticiones en el desarrollo de soluciones idénticas o similares (que, con frecuencia, el mercado podría suministrar en condiciones más económicas).

27 – Consideramos condición necesaria para profundizar en las actuaciones que deberán concretarse y para asegurar las mejores condiciones para su ejecución, seguimiento y evaluación, proceder, en la perspectiva de la reforma de la organización territorial de la Administración del Estado, a una selección adecuada de prioridades de intervención.

La relevancia de la consideración de la Administración desconcentrada en este marco no resulta sólo de la exigencia de promover un funcionamiento más eficiente y activo, más cooperativo y capaz de proporcionar respuestas más articuladas con los problemas y las necesidades reales de los usuarios, sino que, además, asociamos esa importancia a los impactos respectivos en la Administración Central, especialmente consecuencia de efectos de demostración.

28 – Entendemos que la metodología selectiva preconizada en el Programa de Actividades de la Misión también deberá aplicarse en este contexto –en el sentido que los dominios específicos de intervención deben ser seleccionados teniendo en cuenta el potencial que presentan para contribuir a los resultados globales que se pretenden alcanzar.

La aplicación de la metodología selectiva a la difusión de la sociedad de la información en la Administración deberá vincularse, naturalmente, con las prioridades perseguidas para la modernización –y, por tanto, con las pautas principales a seguir en la organización y en el funcionamiento de la Administración.

29 – Las propuestas que presentamos a continuación respetan, por un lado, las iniciativas innovadoras –que ya están previstas en las Resoluciones del Consejo de Ministros– de facilitar el acceso electrónico a los servicios y organismos y a los funcionarios de la Administración, de definición de patrones de referencia para los sitios en Internet de la Administración, de creación de un portal de la Administración, de estímulo para la creación de una dinámica de interacción electrónica dentro de la Administración y con sus usuarios y, necesariamente, de formación profesional en tecnologías de la información y comunicación y, por otro lado, el seguimiento y profundización de las iniciativas ya desencadenadas, en especial en lo que respecta a la inclusión social, a las Asambleas del Ciudadano y al INFOCID.

30 – Las propuestas presentadas en este marco por la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado son en resumen las siguientes:

*a) Definir patrones de referencia para los sitios de la Administración en Internet*

El análisis de sitios (o páginas) de servicios y organismos de la Administración en Internet permite comprobar la existencia de una enorme diversidad de contenidos, una razonable desactualización de la información disponible y, con mucha frecuencia, la imposibilidad de acceder, tal como está determinado, a la información administrativa (incluyendo especialmente el acceso, cubrimiento y transmisión de formularios, así como los pagos y las transacciones).

Consideramos adecuado, en estas circunstancias, proceder a la definición de patrones de referencia para los sitios de la Administración en Internet, especialmente dirigidos a la tipificación de la información que deberán incluirse de manera obligatoria y a la periodicidad de la actualización respectiva, necesariamente asociadas a la creación de estímulos y objeto de mecanismos de seguimiento, coordinación y evaluación de los avances realizados y de las dificultades encontradas.

La definición de patrones de referencia para los sitios de la Administración en Internet propiciará las

condiciones para la atribución periódica de premios de calidad para fomentar la difusión de buenas prácticas, mediante la divulgación de técnicas y métodos basados en ejemplos y experiencias con éxito.

*b) Crear un portal de la Administración*

La creciente disponibilidad de portales en Internet muestra la necesidad de simplificar y facilitar el acceso, ya que estos portales tienen como objetivo organizar la información accesible de modo fácilmente comprensible para el usuario.

Constatamos, en realidad, que la organización del Gobierno y de la Administración no son comprensibles para la mayoría de sus usuarios (que tienen serias dificultades para identificar el destinatario concreto para sus necesidades), que los horarios de funcionamiento de los servicios y organismos públicos constituyen un impedimento para la facilidad de acceso y que la recepción no siempre funciona de forma adecuada.

Destacamos, por otro lado, que la creación y desarrollo de un proceso dinámico de acceso simplificado a la Administración tendrá efectos significativos en su modernización –a la vez que implicará la simplificación de rutinas administrativas establecidas (con consecuencias positivas en la respectiva concepción y ejecución), facilitar la comunicación e interacciones entre servicios y automatizar numerosas actividades que actualmente consumen importantes recursos (organizativos, financieros, humanos...).

A pesar de tratarse de una iniciativa pesada y exigente –ya señalada en la Resolución del Consejo de Ministros nº 110/2000 del 22 de agosto– entendemos que deberá atribuírsele prioridad a su preparación.

La construcción del portal de la Administración podrá, no obstante, asumir objetivos progresivamente más exigentes, por lo que parece adecuado asegurar inicialmente la disponibilidad de un directorio (organizado de forma clara y simple) de todos los sitios de organismos y servicios de la Administración en Internet y posibilitar el establecimiento de vínculos entre dichos sitios.

Es importante señalar, ante la perspectiva del refuerzo de desconcentración en la Administración y de la mejoría de la prestación de servicios a los ciudadanos, que sería seguramente interesante vincular la creación del portal de la Administración a subportales de ámbito regional, especialmente dirigidos a la integración de los sitios de los organismos y servicios desconcentrados pero, también, con vocación para la prestación de información y para facilitar la interacción en el ámbito de gestión del Marco Comunitario de Apoyo y de refuerzo de la iniciativa Portugal Digital.

*c) Estimular la creación de una dinámica de interacción electrónica dentro de la Administración y con sus usuarios y destinatarios*

Teniendo en cuenta el rápido ritmo que la difusión de la sociedad de la información está alcanzando en la Administración, entendemos que la persecución de ambiciosos objetivos definidos en esta materia por el Gobierno debe ser apoyada por estímulos concretos y movilizadores.

Como consecuencia, proponemos que se desencadene una iniciativa dirigida a estimular la creación de una dinámica de interacción electrónica dentro de la Administración y con sus usuarios, mediante el lanzamiento de un concurso de ideas e iniciativas en el ámbito de aplicación de la sociedad de la información en la Administración Pública.

*d) Facilitar el acceso electrónico a los servicios y organismos y a los funcionarios de la Administración*

Constatando que las direcciones de la Administración no se establecen con una racionalidad común y que cambian con la reorganización (electrónica y orgánica) de los Ministerios, entendemos que deberán adoptarse

pautas dirigidas a la simplificación y estabilidad de las direcciones electrónicas de los servicios, organismos y funcionarios de la Administración –en concreto, con el objetivo de facilitar el acceso a ciudadanos y empresas.

*e) Formación profesional en Tecnologías de la Información y Comunicación*

Es imperativa la necesidad de formación de los funcionarios y colaboradores de la Administración en tecnologías de la información y comunicación, la cual implica además un apoyo necesario para la concreción de las propuestas presentadas, teniendo especialmente en cuenta los efectos positivos en la motivación de los funcionarios y el potencial que de ahí se deriva para provocar transformaciones organizacionales y para mejorar la eficacia y eficiencia del servicio público.

También es importante destacar que la concreción respectiva, apoyada necesariamente en ofertas formativas públicas y privadas deberá:

- Ser controlada activamente por los dirigentes de servicios y organismos públicos;
- Integrar el elenco de las materias que componen los requisitos de conocimientos en gestión, exigibles de acuerdo con propuestas anteriores de la Misión para el desempeño de funciones dirigentes;
- Relacionarse con las orientaciones definidas por el Gobierno en materia de certificación de competencias;
- Adecuarse a las necesidades y responsabilidades diferenciadas de los dirigentes y de los demás funcionarios, y atribuir prioridad al público destinatario al que los primeros representan;
- Organizarse de acuerdo con objetivos y programas bien definidos, que constituyen requisitos de eficacia necesarios para la optimización de recursos escasos.

*f) Ciudadanos con necesidades especiales*

Teniendo en cuenta que las oportunidades que aparecen con la difusión de la sociedad de la información se confrontan con las dificultades que se derivan de potenciar el desarrollo de nuevos e importantes factores de exclusión social, consideramos determinante reducir estos riesgos, en especial con la efectiva concreción de las pautas aprobadas por la Resolución del Consejo de Ministros nº 97/99, de 25 de agosto, que establece normas relativas a la accesibilidad por parte de los ciudadanos con necesidades especiales a los contenidos de organismos públicos en Internet.

Esta exigencia, que refuerza la necesidad de liderazgo activo y centralizado de las iniciativas y de las acciones que todavía hay que concretar, implica la inclusión de estos requerimientos en los patrones de referencia para los sitios de la Administración en Internet ya mencionados y el seguimiento riguroso y sistemático de su cumplimiento.

*g) Asambleas del Ciudadano*

El lanzamiento y la actividad desarrollada por las Asambleas del Ciudadano ha resultado ser un gran éxito; en particular, la perspectiva de facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios prestados por la Administración.

Consideramos, sin embargo –teniendo en cuenta la institución de Puestos de Atención al Ciudadano–, que será importante asegurar el desarrollo de esta iniciativa en cuatro sentidos principales: el de apoyo a los ciudadanos que no tienen acceso a la información, el de la ampliación y diversificación de los servicios y organismos presentes en las Asambleas del Ciudadano, el de la realización de transacciones y, como consecuencia, la posibilidad de prestación final de servicios públicos, y, finalmente, el de su vinculación con los Centros de Formalidades y con las Asambleas de Solidaridad y Seguridad Social, que desarrollan actividades de la misma naturaleza para las empresas y para los ciudadanos.

*h) INFOCID*

El INFOCID (Información al Ciudadano), que divulga a través de Internet (y también en quioscos electrónicos propios) información administrativa diversificada y relevante, presenta un potencial especialmente significativo para observar el desarrollo, en referencia a la evolución hacia el portal de la Administración, presentado en párrafos anteriores –es decir, asegurando la prestación efectiva de servicios administrativos por vía electrónica.

*i) Complementariedades en la Sociedad Digital*

El rápido desarrollo de la sociedad de la información y el interés estratégico y operativo que le es atribuido no esconden, sin embargo, que la difusión de las tecnologías de la información y comunicación está todavía muy limitada y que ni siquiera con un crecimiento acelerado será posible asegurar el acceso por parte de todos los ciudadanos y agentes económicos y sociales.

Consideramos, en estas circunstancias, que la difusión de la sociedad de la información en la Administración Pública deberá ser complementada por la creación de centros de atención telefónica, esencialmente dirigidos a facilitar el acceso de ciudadanos y empresas, aunque sin prestación efectiva de servicios públicos.

Estos centros de atención telefónica, cuya vinculación con el portal de la Administración es obvia, podrán constituir un segmento adicional a las Asambleas del Ciudadano. Teniendo especialmente en cuenta la irrelevancia material de su localización, entendemos que es deseable asegurar la respectiva deslocalización hacia el interior de nuestro país.

**Consideraciones finales**

31 – Aunque en las estructuras idénticas o similares a la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado subsista entre sus miembros, muy frecuentemente, un sentimiento de insatisfacción, consideramos –sin perjuicio de pensar que habría sido posible hacer más y mejor– que el Programa de Actividades propuesto y aprobado se encuentra prácticamente agotado al final del mandato de 12 meses.

Sin embargo, hay dos excepciones relevantes:

- La relativa a la coordinación deseable entre los procesos de descentralización y de desconcentración de la Administración, tal como se indica en el preámbulo de la Resolución del Consejo de Ministros que crea la Misión.

Tratándose objetivamente de una insuficiencia en la actividad desarrollada, deberemos tener en cuenta, por un lado, que fue designada<sup>8</sup>, simultáneamente a la creación de esta Misión, la coordinación del proceso de transferencia de nuevas atribuciones y competencias para las autarquías locales al Ministro Adjunto, asistido por el Secretario de Estado de la Administración Local, habiendo sido también determinado el acompañamiento respectivo por parte de los Ministros de Finanzas y de la Reforma del Estado y de la Administración Pública; por otro lado, la representación del Ministro Adjunto, asegurada por la Sra. Dra. Isabel Cabaço Antunes (que representaba las relaciones y el intercambio de información entre las dos estructuras de la Misión), fue interrumpida con la última reorganización del Gobierno, que dejó de integrar ese cargo;

- La que hace referencia al estímulo y seguimiento de las propuestas presentadas y, especialmente, del proceso de desconcentración, tal como está previsto en nuestro programa de actividades.

La concreción de esta actividad estaba naturalmente condicionada por la aprobación y concreción de las propuestas presentadas por la Misión, que no se verificó hasta la fecha en que se elaboró este Informe

<sup>8</sup> Mediante la Resolución del Consejo de Ministros nº 24/2000, publicada en el *Diario de la República*, 2ª serie, el 1 de febrero.

Final, por lo que respecta a las propuestas sobre base territorial de desconcentración, naturaleza de las funciones desconcentradas y a desconcentrar y coordinación de la Administración desconcentrada, aprobadas genéricamente por el Consejo de Ministros.

Todavía hay que destacar, en este contexto, el apoyo permanente que el Sr. Ministro de la Reforma del Estado y de la Administración Pública ha dado a la Misión y la excelente acogida demostrada de las propuestas presentadas.

32 – Entendemos que deben explicitarse nuestros agradecimientos al Instituto Nacional de Administración, particularmente a Margarida Silva, Maria Joao Crespo y a Miguel Rodríguez, por el apoyo esforzado y profesional que han dado a la Misión en el tratamiento de la información recopilada en la Investigación a las Entidades de la Administración Pública.

El Presidente de la Misión

(firma)

Nuno Vitorino

8.1.2001



# ANOTACIONES AL INFORME DE LA MISIÓN PARA LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

## I. Introducción

El documento (y los correspondientes anexos) cuyo comentario nos fue solicitado constituye un intento de enderezar algunos de los distintos problemas con los que se viene encontrando la Administración Pública portuguesa en los últimos años. Hay que destacar, además, que las propuestas de reflexión realizadas por la Misión encargada de su realización si bien, por un lado, se insertan en la línea política trazada por el XIV Gobierno Constitucional, corresponden, por otro, a la voluntad política expresada por el Gobierno al crear un Ministerio de Reforma del Estado al que, no por casualidad, se le atribuyeron también competencias en el terreno de la administración pública.

Es asimismo importante destacar que el ámbito de los trabajos confiados a la Misión no se limitan al problema de la organización territorial del Estado (como su nombre pudiera dar a entender), sino que abarca terrenos más amplios, aunque conexos, como los que se refieren a la aplicación del principio constitucionalmente recogido de descentralización administrativa y de subsidiariedad en el ámbito interno.

No se puede olvidar, por otra parte, que la elaboración del estudio realizado por la Misión se realizó durante un período particularmente necesitado del descubrimiento de una solución alternativa al vacío provocado por el rechazo mayoritario del denominado proyecto de “regionalización”, el cual, más que reflejar discrepancias partidistas transversales, indicó una disconformidad notoria entre la voluntad políticamente manifestada y el sentir popular democráticamente expresado.

Otras razones contribuyen a acrecentar la pertinencia y oportunidad del estudio, no siendo la menos atendible la evolución que se venía produciendo en el nivel de gasto público, cuyos valores porcentuales en relación con el producto interior habían ido aumentando en los últimos años de forma preocupante, poniendo en duda el respeto por los límites fijados en los criterios de convergencia firmados por Portugal en el marco de la Unión Monetaria y en el Pacto de Estabilidad.

No debe dejarse de lado, tampoco, un significativo conjunto de opiniones que manifestaron su preocupación por la situación puesta de manifiesto por la propia Administración Pública en lo tocante a la atomización de sus respectivos modelos estructurales, al incremento de su volumen estructural y al aumento del personal a su servicio, sin que paralelamente se manifestase una mejora significativa en su actuación en términos de eficacia o eficiencia.

Para algunos de los problemas enumerados, la Misión superó los límites estrictos de su mandato, asociando a sus recomendaciones otras ideas, entre las que destacan especialmente las relativas a la aproximación de la administración a los ciudadanos y a la profundización en las experiencias de *e-government* y en la utilización de nuevos mecanismos electrónicos en el terreno de la sociedad de la información.

Creemos que reviste de algún interés para la comprensión del trabajo de la Misión y de este mismo comentario un recorrido previo por algunas especificidades de la organización administrativa del Estado en Portugal, haciendo mención aquí y allá a algunas referencias históricas, a las que seguirá un análisis del Informe en sí mismo, dejando para la nota final algunas referencias sobre la previsible evolución de este asunto en un futuro próximo.

## II. Breve descripción de las formas de descentralización de base territorial

### 1. Regiones autónomas

Portugal no es un Estado federal. Conforme reza la Constitución (art. 6º), Portugal es un Estado unitario que respeta, no obstante, en su respectiva organización y funcionamiento, el régimen autónomo de los archipiélagos de Madeira y Azores y los principios de subsidiariedad, de autonomía del poder local y de descentralización.

El Estado unitario –por contraposición al Estado federal– se caracteriza por la unidad estructural del poder, el cual se extiende por todo el espacio territorial y a todos los ciudadanos, pero no impide, en el caso portugués, la posibilidad de la descentralización a todos los niveles.

Desde luego, no se impide la descentralización en el ámbito político, como lo demuestra la existencia de las regiones autónomas de Madeira y de las Azores, dotadas de autogobierno y estatuto propio, y que constituyen áreas institucionalizadas de decisión política, aunque especializadas en función de los intereses regionales.

Estas regiones poseen poder legislativo propio (si bien limitado por la legislación de ámbito nacional), ejercido por los propios órganos legislativos elegidos por sufragio directo por los ciudadanos regionales, y de donde surgen los órganos ejecutivos regionales.

Además, poseen la facultad de reglamentar las leyes generales de la República en materias no reservadas a los órganos de soberanía nacional, por lo que poseen una amplia autonomía administrativa, financiera y de gestión.

Los grandes límites para su actuación son –como no podían dejar de ser, a la luz del unitarismo estatal– los que se derivan del respeto por la soberanía, la unidad política del Estado y el interés nacional.

Las regiones autónomas de Madeira y de las Azores son un caso único en la historia del proceso de regionalización de Portugal y sus competencias en términos de posesión de órganos representativos del poder político en el ámbito regional por vía electiva configura, para el Estado nacional, lo que algunos autores denominan el *Estado unitario regional*.

### 2. Municipios y parroquias

Otra forma de descentralización democrática se vincula con la existencia de corporaciones locales autónomas, es decir, de sujetos colectivos de base territorial, que persiguen los intereses propios de sus respectivas poblaciones.

La Constitución de la República Portuguesa considera a las corporaciones locales un elemento fundamental de la organización democrática del Estado, no entendiéndolas como una de sus emanaciones o creaciones, sino como cuerpos cuya existencia es anterior al Estado mismo.

Como escribió un constitucionalista ilustre:

“Como la libertad, la democracia es indivisible. O funciona en todos los terrenos de la vida colectiva, o difícilmente subsiste; y ello más cuanto mayores son las dificultades históricas para la implantación de la democracia en el ámbito del Estado. La centralización, la destrucción de las comunidades locales y regionales, la transformación de los órganos en vehículos de transmisión de ideologías y de las directivas provenientes de las autoridades gubernamentales todopoderosas, el languidecimiento de las actividades de la provincia ante la macrocefalia de la capital, todo ello sólo puede dar como resultado el autoritarismo, cuando no la autocracia.

A la inversa, la descentralización, la valorización de las autonomías locales y su adaptación a los nuevos



tiempos, la libre elección y la independencia de los titulares de órganos locales respecto de los titulares de los órganos centrales, todo ello es camino abierto para la libertad y la democracia”.

La Constitución considera como corporaciones locales a las *parroquias*, a los *municípios* y a las *regiones administrativas* (en los territorios de las regiones autónomas de las Azores y de Madeira sólo existen, en conjunto, las dos primeras categorías).

Conviene hacer notar que se trata de categorías diferentes entre sí: los municipios no son una agrupación de parroquias; la región no tiene por qué ser una agrupación de municipios.

La postura del legislador constitucional de 1976 –en fuerte contraste con el del régimen anterior– confiere, de este modo, fueros de ciudadanía autónoma a las corporaciones locales, fenómeno básico constituyente del “poder local”, que muchos analistas consideran que se trata del elemento más positivo nacido de la Revolución de Abril.

Pero si bien debe acentuarse la importancia del fenómeno, no puede dejarse de considerar que la corporación local de base territorial más pequeña –la parroquia– no posee, dado el limitadísimo elenco de sus competencias o, sobre todo, de la importancia de éstas, ninguna virtualidad específica.

Por el contrario, el municipio, de origen premedieval, reforzado en la Edad Media como lugar de defensa teórico, es desde finales del siglo XIX la expresión tradicional por excelencia de la administración local corporativa.

### 3. Regiones administrativas

La tercera categoría de corporación local reside en las denominadas regiones administrativas.

Si analizáramos la historia de la Administración Pública portuguesa durante los últimos doscientos años, debería concluirse que la evolución de la división administrativa de base territorial de nivel supramunicipal no ha sido lineal, al mismo tiempo que ha venido constituyendo uno de los ejes de discusión política más apasionados.

En tiempos de la monarquía absoluta, la división administrativa del país se centraba en la *comarca*, entidad de antiguas tradiciones, en la que se acumulaban funciones de naturaleza administrativa, judicial y fiscal.

Paralelamente, la *provincia* era una circunscripción militar, encabezada por el *general das armas*, al que estaba legalmente prohibida cualquier ingerencia en el poder civil, aunque reservándose competencias en el ámbito del orden y la tranquilidad públicas.

Por lo que concierne a la provincia, la experiencia fue retomada en los primeros años del “Estado Novo”, mediante la aprobación del Código Administrativo de 1936, que dio carta de naturaleza a algunas manifestaciones de índole provincial que se habían ido verificando. En su base, la noción de provincia contenía a un tiempo una correspondencia próxima con lo que podríamos denominar la región natural: bastaba visitar la tierra de Portugal para reconocer la existencia de áreas con características distintas tanto en las vestimentas, tradiciones y vida de sus poblaciones, como en las culturas agrícolas, como en variedades lingüísticas a las que la geografía de base orográfica o hidrográfica otorgaba mayor importancia.

Desamparada por el Gobierno y sin iniciativa propia relevante, la experiencia se extinguió con la revisión constitucional de 1959.

Paralelamente a las provincias que, como hemos visto, nunca pasaron de esporádicas tentativas de

organización territorial civil, el *distrito* asume desde mediados del siglo XIX un papel importante en la división territorial del país.

Partiendo de un consenso sobre la inutilidad de la existencia de dos grados sobre el nivel municipal (provincias y comarcas), la ley de 1835 –que refleja la importante reforma encabezada por Mouzinho da Silveira– creó 17 distritos; circunscripción de ámbito más reducido que las provincias (7) y más amplio que las antiguas comarcas (40).

La división en distritos conocía, en su ya largo recorrido, dos orientaciones alternativas:

- la administración de los intereses generales, gestionados por un delegado del Gobierno, apoyado o no por una comisión local (1835 a 1878; 1892 a 1913; 1937 a 1959).
- la administración de los intereses generales, a cargo de un gobernador civil, de acuerdo con la administración de los intereses del distrito bajo la forma de una corporación, por medio de unos órganos propios y electos (1878 a 1892; 1913 a 1937; 1959 a 1976).

Con la Constitución de 1976 el panorama se altera significativamente. El artículo 235 de la Ley fundamental establece:

“(Corporaciones locales)

1. La organización democrática del Estado comprende la existencia de las corporaciones locales.
2. Las corporaciones locales son sujetos colectivos territorios dotados de órganos representativos, que persiguen la consecución de los intereses propios de las respectivas poblaciones”.

Y para referirse a las categorías de las corporaciones locales y a la división administrativa, el legislador constitucional aprobó el siguiente artículo:

“(Categorías de corporaciones locales y división administrativa)

1. En el continente, las corporaciones locales son las parroquias, los municipios y las regiones administrativas.
2. Las regiones autónomas de las Azores y de Madeira comprenden parroquias y municipios.
3. En las grandes áreas urbanas y en las islas, la ley podrá establecer, de acuerdo con sus condiciones específicas, otras formas de organización territorial corporativa”.

En el ámbito de la descentralización, la segunda de las grandes novedades aportadas por los constituyentes de 1976 consistió en la creación de las regiones administrativas en el territorio continental portugués. La evolución del texto constitucional sobre dicha materia ha sufrido diversas alteraciones en cuanto al modo y al momento de creación, en concreto, de las regiones, y en cuanto a la propia identificación de las áreas de cada una de ellas.

En cuanto a su creación, se ha mantenido la postura conforme con el punto de vista de que la misma debe ser hecha por ley de la Asamblea de la República, siendo la normativa actual la siguiente:

“Artículo 255

(Creación legal)

Las regiones administrativas se crean simultáneamente por ley, la cual define los poderes respectivos, la composición, la competencia y el funcionamiento de sus órganos, pudiendo establecer distinciones en cuanto al régimen aplicable a cada una”.

Ya en lo que se refiere al modo de institución en concreto, el actual mecanismo constitucional establece que ésta no depende solamente de la aprobación de la ley general de creación, sino también del voto favorable expresado por la mayoría de los ciudadanos electores que se hayan pronunciado en consulta directa, de alcance nacional y relativo a cada área regional, utilizándose para dicho pronunciamiento el sistema del referéndum, debidamente adaptado.

Tras diversas iniciativas legislativas llevadas a cabo a lo largo del tiempo, en 1991 el Parlamento aprobó por mayoría la Ley-Marco de las Regiones Administrativas (Ley 56/91), pasando siete años hasta que se aprobó, también por mayoría, la Ley de Creación de las Regiones Administrativas (Ley 19/98).

Los antecedentes legislativos de la regionalización son numerosos y, obviamente, dispares en su contenido: a lo largo de las siete legislaturas del período 1976-1999, el Partido Socialista (PS) presentó 9 proyectos de ley, el Partido Comunista (PC) 15 proyectos, el Partido Social Demócrata (PSD) 4, el Centro Democrático Social (CDS/PP) 2, y otros partidos (PEV, PRD) y diputados independientes 8.

Esta dispersión de tomas de posición legislativa permitía anticipar un intenso debate político, que se agudizó en la fase posterior a la aprobación de la ley de creación, antes de la realización del referéndum nacional sobre la regionalización que tuvo lugar el 8 de noviembre de 1998.

Los defensores del modelo propuesto (mayoritariamente alineados con el Partido Socialista –entonces en el Gobierno– y con el Partido Comunista) blandieron argumentos situados en torno de: (i) el refuerzo de la cohesión nacional, sobre todo por la promoción de una participación más activa de los ciudadanos y por el mejor marco de que se dotaba a la expresión de las diversidades regionales; (ii) el principio de solidaridad interregional, sobre todo en términos de cooperación, formulación y gestión de las políticas de desarrollo y de la posibilidad de acordar con la Administración central los proyectos regionales de gran envergadura e interés nacional; y (iii) la profundización de los principios constitucionales de descentralización y subsidiariedad.

Por el contrario, los opositores al modelo propuesto alertaban sobre los riesgos (i) de surgimiento de una nueva clase política regional, que haría aumentar el “caciquismo” local e incrementar el peligro de crecimiento de la irracionalidad en la toma de decisiones; (ii) de un gasto excesivo y de la eclosión de una nueva burocracia regional que duplicaría a la Administración central desconcentrada; (iii) del resurgimiento de antiguas disputas Norte/Sur y Litoral/Interior, o de “localismos” adormecidos; y (iv) de la fractura política por la posible autonomización del poder central y del deterioro de la tradición municipalista reforzada desde la llegada de la democracia.

Obedeciendo las normas constitucionales y legales, el presidente de la República (Decreto 39/98, de 1 de septiembre) convocó un referéndum en los términos que se transcriben:

“En los términos y a los efectos previstos en los artículos 115, 134 (párrafo c) y 256 de la Constitución, y 34, 35, 249 y 250 de la Ley 15/A98, de 3 de abril, y a propuesta de la Asamblea de la República, convoco un referéndum para el día 8 de noviembre de 1998, llamando a los ciudadanos electores censados en el territorio nacional para que se pronuncien directamente, mediante una respuesta entre sí o no, sobre la institución en concreto de las regiones administrativas, comprendiendo dos preguntas:

1.

a) La primera, dirigida a todos los ciudadanos electores censados en territorio nacional, y con la siguiente formulación: “¿Está de acuerdo con la institución en concreto de las regiones administrativas?”

b) La segunda, dirigida a los ciudadanos electores censados en cada una de las regiones creadas por la Ley 19/98, de 28 de abril, con la siguiente formulación: “¿Está de acuerdo con la institución en concreto de la región administrativa de su área de censo electoral?”

2. Las papeletas de voto destinadas a los ciudadanos electores censados en cada una de las regiones autónomas sólo contarán con la pregunta de alcance nacional prevista en la línea a) del número 1”.

Los resultados obtenidos en la consulta popular no pudieron ser más esclarecedores. Sobre un universo de 8.636.482 electores inscritos, sólo expresaron votos válidos el 48,29% del total.

A su vez, de los votos válidamente emitidos, la pregunta a) fue rechazada por un 60,84% de los votantes, y la pregunta b) fue rechazada por el 58,92% de los electores.

Dicho con otras cifras: el proyecto presentado sólo obtuvo un apoyo manifiesto en el 16,88% del electorado, constituyó un duro revés político para el Gobierno y demás sostenes de la solución propuesta, y aplazó por no pocos años la obtención de una solución estable de la cuestión regional.

#### 4. Distritos

Ya antes hicimos referencia histórica al papel atribuido a la organización en distritos, que dijimos que fluctuó entre el concepto de corporación local y el de área territorial de jurisdicción de un delegado del Gobierno.

La solución en vigor, recogida en las disposiciones finales y transitorias de la Ley constitucional, es la siguiente:

“Artículo 291

(Distritos)

1. En tanto las regiones administrativas no estuvieran concretamente instituidas, subsistirá la división en distritos en el espacio no comprendido por aquéllas.
2. En cada distrito habrá, en los términos que defina la ley, una asamblea deliberante, compuesta por representantes de los municipios.
3. Compete al gobernador civil, asistido por un Consejo, representar al Gobierno y ejercer los poderes de tutela en el área del distrito”.

La localización sistemática del precepto, que proviene de la primera revisión constitucional (1983), indica en el plano de *mens legislatoris* la preocupación por su extinción en el decurso de la implementación efectiva de las regiones administrativas, pero no nos atrevemos, como más adelante se verá, a practicar la futurología en lo que se refiere a la fecha previsible de concretización.

#### 5. Regiones-plan

La Ley-Marco de las Regiones Administrativas, aparte de la definición de los poderes regionales y de la composición, funcionamiento y competencia de los respectivos órganos, admite como dominios de actividad de las mismas los siguientes:

- a) Desarrollo económico y social;
- b) Ordenación del territorio;
- c) Medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos hídricos;
- d) Instalaciones colectivas y vías de comunicación;
- e) Educación y formación profesional;
- f) Cultura y patrimonio histórico;
- g) Juventud, deporte y ocio;
- h) Turismo;
- i) Suministros públicos;
- j) Apoyo a las actividades productivas;
- k) Apoyo a la acción de los municipios.

Sin menoscabo de los demás aspectos, nos interesa resaltar las competencias y atribuciones de las regiones en lo referente a la elaboración y evaluación de los planes de desarrollo regional, dado que las mismas deberán realizarse en estrecha colaboración con los municipios, con la administración central y con los agentes económicos y sociales regionales, de acuerdo con los objetivos estratégicos definidos para el desarrollo regional.

Igualmente, a las regiones les compete participar en la preparación de los planes nacionales de desarrollo económico y social, especialmente en las Líneas Maestras del Plan (*Grandes Opções do Plano, GOP*) y del Plan a Medio Plazo (PMP). Se trata, al fin y al cabo, de respetar lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución de la República, cuando en su artículo primero establece que “los planes nacionales se elaboran armónicamente con las leyes respectivas de líneas maestras, pudiendo integrar programas específicos de ámbito territorial”.

Se deriva, en suma, que dicha participación propiciará que en ellas se alcancen los objetivos trazados para los planes en la Ley constitucional:

“Artículo 90

(Objetivo de los planes)

Los planes de desarrollo económico y social tienen por objetivo promover el crecimiento económico y el desarrollo armónico e integral de sectores y regiones, el justo reparto individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con las políticas sociales, educativas y culturales, la defensa del mundo rural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida del pueblo portugués”.

Es interesante recordar, a grandes trazos, la evolución que se ha dado a escala nacional en el terreno de la planificación.

Aunque la mayor parte de las referencias a este término sitúe el nacimiento de la planificación regional a finales de la década de los 60 del siglo pasado —con la creación de las regiones-plan con base en las orientaciones del III Plan de Fomento—, encontramos también referencias algunos años antes en el Código Administrativo de 1936, que preveía para los órganos provinciales la capacidad de elaboración de planes de desarrollo regional.

La verdad es que fue por la senda del referido Plan de Fomento como se estableció, a efectos de planificación, la división del país: primero en cuatro regiones-plan, a las que más tarde se añadió una quinta. Dichas regiones-plan, por tanto, son las siguientes:

Norte – Abarcando el territorio situado al norte del río Duero;

Centro – Incluyendo el territorio de las antiguas provincias de las Beiras (Alta, Baja y Litoral);

Lisboa y valle del Tajo – Englobando las zonas marginales del río Tajo y de su estuario;

Alentejo – Abrazando el *hinterland* al sur del río Tajo y que corresponde a las antiguas provincias de Alto y Bajo Alentejo;

Algarve – Correspondiendo al territorio localizado en el sur del país, geográficamente separado del anterior por las zonas montañosas de Caldeirão, Espinhaço de Cão e Monchique.

Es interesante constatar que, en su versión original, la Constitución apuntaba a la coincidencia entre las regiones administrativas y las regiones-plan. En efecto, el punto segundo del artículo 256 del texto constitucional rezaba así:

“2. El área de las regiones deberá corresponder a las regiones-plan”.

Y es también interesante referir lo que algunos autores ya anticipan en un comentario realizado en 1983:

“La correspondencia entre las regiones administrativas y las regiones-plan puede interferir como elemento dilatorio en la constitución concreta de las regiones. Mientras que la región-plan se nos aparece como una entidad de naturaleza económica, en la región administrativa prevalece un sentido marcadamente político. Está claro que la correspondencia entre ambas entidades permitirá la desconcentración territorial de la administración estatal económica hasta el nivel de planificación regional, en las regiones administrativas, pero el criterio económico que naturalmente estará en la base de la creación de las regiones-plan no deberá prevalecer sobre el criterio político en que se asentará la creación abstracta de las regiones”.<sup>9</sup>

Sucede que las regiones-plan no sólo no suponen una división administrativa, sino que apenas originarán pequeñas alteraciones estructurales de los servicios periféricos de la Administración del Estado, ya que coexistirán con innumerables divisiones operativas del territorio para fines diversificados.<sup>10</sup>

En un estudio elaborado recientemente<sup>11</sup>, se verificó, en lo tocante a los servicios desconcentrados de los distintos ministerios, la siguiente situación:

- 15 casos de correspondencia con el modelo de distritos (p.e. Servicio Nacional de Protección Civil e Instituto Nacional de Aprovechamiento del Tiempo Libre);
- 20 casos de correspondencia con la agrupación de distritos (p.e. Administraciones Regionales de Salud, Centros Regionales de Seguridad Social);
- 13 casos de desconcentración de acuerdo con el modelo de las regiones-plan (obviamente, las Comisiones de Coordinación Regional, las Delegaciones Regionales de Economía, las Direcciones Regionales de Educación, las Direcciones Regionales de Medio Ambiente);
- 26 situaciones de desconcentración siguiendo otras formas de delimitación espacial distinta (como las Direcciones Regionales de Agricultura, Regiones de Turismo, el Instituto de Gestión y Alienación del Patrimonio de Viviendas del Estado).

### III. Las propuestas de la Misión

Esperamos que la breve descripción realizada en los apartados anteriores permita comprender, de forma más clara y provista de una razonable dosis de realismo, los verdaderos problemas a que se enfrentó la Misión.

En primer lugar, una envidiable experiencia exitosa en la gestión municipal descentralizada que, si por un lado vio reafirmarse las antiguas tradiciones municipalistas sobre una base sólida y con gran apoyo popular, por el otro produjo un fenómeno de atomización particularmente oneroso en términos de planificación a escala supranacional, hasta que fue atemperado aquí y allá por los contextos de colaboración intermunicipal, visibles en la existencia de asociaciones o federaciones de municipios para la prosecución de ciertas y determinadas actividades comunes.

En segundo lugar, y a la luz de la realidad del vacío regional creado por el rechazo del modelo en referéndum popular, la constatación de la dificultad de implantar formas de división administrativa a escala supramunicipal que garantizaran, por un lado, mejores oportunidades de planificación del desarrollo del país en toda su amplitud territorial y, por otro, mantuvieran los éxitos logrados en el ámbito de los poderes corporativos locales.

<sup>9</sup> Ricardo Leite Pinto, Isaltino Morais y J. M. Ferreira de Almeida, *Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, 1993.

<sup>10</sup> V. J. Correia da Cunha, “Regionalización do território metropolitano”, separata de la revista *Planeamento e Integração Económica*, STPC, Lisboa.

<sup>11</sup> Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, *Descentralização, Regionalização e Reforma Administrativa do Estado*, MEPAT, Lisboa.

En tercer lugar, la conciencia de la limitación temporal de la existencia de la división en distritos, sobre la que impera –cual espada de Damocles– el precepto constitucional que determina su extinción el día de la efectiva implantación de las regiones administrativas.

En cuarto lugar, la Misión no podía permanecer ajena a la dispersión de los modelos de desconcentración que conviven en la Administración Pública central, la cual impide una coordinación racional de la actividad periférica de los servicios del Estado y genera profundas asincronías de funcionamiento en la máquina estatal en el nivel más próximo a los ciudadanos.

Ante tal telón de fondo, la metodología empleada por la Misión siguió el camino clásico de la elaboración de un diagnóstico de la situación para, a partir del mismo, establecer las líneas terapéuticas que, a su entender, serían las más aconsejables.

En lo tocante a los diagnósticos, se identificaron como principales elementos de perturbación, entre otros, (i) la enorme diversidad organizativa y formal de los modelos adoptados, (ii) el significativo desequilibrio entre las áreas funcionales y la distribución de recursos presupuestarios y de personal, (iii) una casi inexistencia de función reguladora, (iv) la debilidad funcional de las organizaciones, sobre todo a nivel subnacional, (v) la inexistencia de mecanismos de coordinación intersectorial y (vi) la pluralidad de modelos de desconcentración.

Si bien es cierto que el incremento de las tareas de naturaleza administrativa determinado por el ensanchamiento de las funciones a que se dedica el Estado provocó la pluralización de las administraciones –lo que se viene denominando como *fragmented government* en alguna terminología anglosajona– no es menos cierto que los modelos organizativos experimentados pulverizaron la estructura unitaria dando lugar a innumerables formas orgánicas o de ajuste estructural.

Aparte de las formas de descentralización de base territorial y de la ampliación de las situaciones de descentralización funcional, el paradigma de organización clásica de la administración central está hoy día acompañado de una utilización multiforme de determinados tipos de configuración, que confieren al sistema elementos de elevado potencial perturbador de su propia articulación.

Es de este modo que cada vez surgen más *entidades administrativas independientes*, de especial importancia las que desempeñan funciones de regulación en sectores privatizados o ejercen tareas de garantía del equilibrio en determinadas actividades, al mismo tiempo que también proliferan *estructuras coyunturales* del tipo *task force* o grupos de trabajo, no únicamente para el estudio de determinadas cuestiones, sino también para el ejercicio de autoridad, a la par que se crean otras organizaciones de apoyo y examen comúnmente denominadas *observatorios*.

Como consecuencia del fenómeno participativo, también la existencia de *órganos consultivos* ha conocido un enorme incremento, multiplicándose del mismo modo las formas de coadministración, más evidentes en ciertos modelos reguladores, bien de regulación participativa mediante consultas, bien de codecisión o concertación.

Otro caso hodierno se manifiesta en el aumento del número de casos de *empresarialización*. En el enfoque anterior, las empresas públicas constituían una forma ejemplar de prosecución por parte del Estado de actividades industriales y comerciales; éste era el modelo más extendido de organización del Estado productor.

Pero ahora ya se dan situaciones en las que los servicios públicos tradicionales sufren un tratamiento semejante al que se produce en el área del Estado prestador. Del dualismo ente público/empresa pública nació una forma híbrida que se acordó en denominar “ente público empresarializado”.

Otra característica reciente se deriva del abandono del Estado de sus funciones de productor mediante distintos métodos de *privatización*, sea a través de la generalización de figuras de *contracting-out* o de *outsourcing*, o por el redescubrimiento de los modelos de delegación de gestión, bien en la forma de concesión de servicios públicos, bien en la de cesión a privados de la gestión de servicios de esa naturaleza.

Como otro ejemplo de fragmentación organizativa podemos mencionar la existencia de distintos tipos de *asociación público-privada*, tales como las ya antiguas sociedades de economía mixta, las fundaciones mixtas, las asociaciones mixtas de derecho privado, las *regies* cooperativas (modelo poco utilizado) y los consorcios mixtos innominados.

Ya nos hemos referido a los problemas originados en la coordinación interdepartamental a causa de la pluralidad de referencias en lo que se refiere a la base territorial de desconcentración, por lo que no haremos más hincapié en este asunto, sino que resulta imperioso dirigir nuestra atención a la cuestión de afectación de los recursos, en cuya base subsiste una notoria noción centralizadora.

Con una función pública compuesta aproximadamente por 716.000 efectivos, a la que le corresponde una ratio de 14,8% en la relación empleo público/empleo nacional, la Administración del Estado consume casi el 78,2% de los recursos; cifra claramente desproporcionada frente al 4,7% de la Administración regional autonómica y el 16% de la Administración local. Y si quisiéramos analizar su distribución por distritos, se observaría que sólo en los distritos de Lisboa y de Oporto –los dos mayores centros urbanos– trabajan casi la mitad (226.000) de los efectivos globales.

Podríamos aducir otras consideraciones en lo que respecta a la existencia de mecanismos de coordinación. Diríase, por desgracia, que en Portugal persiste el error semántico de confundir coordinación con dirección. Y este error es particularmente grave porque acarrea notables dispendios de energías y colapsa innumerables iniciativas. La disfunción comienza, muchas veces, en el nivel político, impidiendo una formulación correcta de las políticas, su integración y su ejecución, dificultando la distribución de los recursos presupuestarios y su gestión, y complicando la relación entre los distintos niveles de gobierno.

Al nivel subnacional, la existencia de servicios desconcentrados con funciones de planeamiento y desarrollo regional no asegura por sí sola una coordinación efectiva en dicho nivel, pudiendo reconducirse a una mera adición a los ya existentes, a causa del mencionado malentendido semántico.

Aunque el papel de las Comisiones de Coordinación Regional, en cuanto organismos desconcentrados de un ministerio central, haya sido relevante en apoyo de las corporaciones locales en varios ámbitos, no se podría decir lo mismo en cuanto a la capacidad de articulación de los servicios periféricos de la Administración del Estado.

Las soluciones que la Misión aporta están sin duda encuadradas en el ámbito del mandato que le fue confiado, tanto en lo que respecta a las líneas estratégicas de “reforma de la coordinación regional de las políticas públicas” y de las Comisiones de Coordinación Regional, como en lo que se refiere al “reforzamiento de la coordinación ejecutiva de los servicios públicos en el ámbito del distrito” y en lo concerniente a la remodelación de la Administración periférica del Estado.

Tras enumerar el estado de los distintos modelos de base territorial, la Misión apunta una solución de desconcentración con tan sólo dos niveles de referencia –el de la planta adoptada por las NUTE II (Nomenclatura de las Unidades Territoriales para fines Estadísticos, de segundo nivel) y que en la práctica coincide con el área territorial de las Comisiones de Coordinación Regional, y el de la planta de los distritos, ausente en la división administrativa tradicional–, sin perjuicio de que los futuros trabajos deban proporcionar una convergencia gradual entre ambos.

Para la definición de los dominios de actividad cuya operatividad tiene que ser asegurada por los servicios



desconcentrados organizados en el nivel de uno u otro ámbito, la Misión halló un criterio de calificación de las políticas públicas nacionales, en función de si podían resultar adecuadas o susceptibles de particularización o diferenciación con criterios de índole territorial. Así, se siguen las bases territoriales de descentralización del ámbito de los distritos para aquellas políticas nacionales en las que el elemento territorial diferenciador no existe o no resulta adecuado –casos de seguros, de justicia y protección civil–, por cuanto para la ejecución de las políticas nacionales de naturaleza económica y social o afín debería emplearse una base territorial de desconcentración correspondiente a las NUTE II –en la práctica, a las regiones-plan.

Las opciones referidas no prejuzgan los casos especiales de naturaleza ejecutiva en los que se puede adoptar una malla más fina siempre que no implique fractura de la división municipal, se apoyen en la agregación de unidades territoriales de base infradistritual o subregional existentes en los correspondientes distritos o NUTEs, y que haya identidad entre ellas por razones de complementariedad.

En cuanto a los campos de desconcentración, la Misión identifica cuatro grandes grupos:

- La actividad de prestación de servicios, especialmente cuando su ejecución así lo requiera, en términos de accesibilidad y eficiencia, así como la gestión de dicha prestación.
- El ejercicio de las actividades reguladoras, inspectoras y de control que tengan por objetivo servicios regionales o locales.
- La planificación y priorización de programas de desarrollo en el ámbito subnacional.
- La financiación de los agentes y entidades públicas y privadas en el ámbito subnacional.

En cualquier caso, la iniciativa y la decisión relativa a las opciones de desconcentración dependen de cada departamento ministerial.

En lo tocante a los poderes de coordinación de la administración desconcentrada, que incluye el seguimiento de la ejecución de las políticas nacionales y la articulación entre los órganos periféricos, la Misión propone que éstos sean ejercidos por el gobernador civil o por los presidentes de las Comisiones de Coordinación Regional –según el ámbito territorial de administración desconcentrada se sitúe en los distritos o en las NUTE. Se trata, como es natural, de corolarios a las opciones propuestas en cuanto a la base territorial de desconcentración, debiéndose referir el refuerzo político de la entidad coordinadora en el ámbito regional, sea por su equiparación con el cargo de subsecretario de Estado, sea por su consideración como miembro del Gobierno *de iure*.

En este sentido, la Misión apunta, en la segunda de las alternativas indicadas, hacia la capacidad de dichos miembros del Gobierno de poder participar en las reuniones de secretarios de Estado, es decir, en la reunión preparatoria de los Consejos de Ministros con funciones de análisis prelegislativo, pudiendo aportar en ella las especificidades y particularidades regionales en plena fase de creación política.

Como ya se ha mencionado, la Misión amplió su campo de análisis a áreas que, si bien desbordaban el marco de la cuestión de la organización territorial de la administración del Estado, eran conexas con ésta bien en el plano orgánico, bien en el instrumental.

Se sitúan en el primer caso las reflexiones concernientes a la flexibilización de la reestructuración de la administración en general, tanto en lo que respecta al control orgánico como al reclutamiento de dirigentes y funcionarios, al igual que en lo referido a la movilidad de los recursos humanos.

Un segundo grupo de preocupación se inserta en las medidas preconizadas en el ámbito de la sociedad de

la información, especialmente en lo atinente a la profundización en el uso de nuevas tecnologías, incluyendo el acceso simplificado a internet, la comunicación administrativa por medios electrónicos, la formación generalizada de los funcionarios y la mejora de los sistemas de accesibilidad e información para los ciudadanos.

Las medidas preconizadas por la Misión –particularmente los aspectos nucleares de su mandato– hallaron una adecuada receptividad en el Gobierno, que las acogió casi en su integridad en documentos orientadores y legislativos.

El primero de estos documentos consiste en la Resolución del Consejo de Ministros 146/2001, que desarrolla las soluciones propuestas por la Misión en cuanto a:

- La existencia de dos bases territoriales (NUTE II y distritos) como referentes para la desconcentración territorial de la Administración.
- La adopción de un modelo de convergencia territorial entre dichas bases mediante un proceso gradual.
- La consideración de las funciones en el área de seguridad, orden público, protección civil y proceso electoral, como integrantes del nivel de desconcentración correspondiente a los distritos.
- La integración de las políticas económicas y sociales al nivel de desconcentración correspondiente a las NUTE II.
- La atribución a los gobernadores civiles de las funciones de articulación de los servicios y organismos de administración pública desconcentrada en distritos.
- La atribución a los presidentes de las Comisiones de Coordinación Regional de los poderes de articulación de los servicios y organismos de administración pública desconcentrada en las NUTE II.
- La adaptación en el plazo de un año de la desconcentración de los servicios y organismos de la Administración Pública a las bases territoriales definidas.

Días después, el boletín oficial (*Diário da República*) publicó el Decreto-Ley 224/2001, que procedía a la reestructuración de las Comisiones de Coordinación Regional, teniendo presente su conformación de acuerdo con un molde que permitiera su adaptación a nuevos modelos de coordinación estratégica y de descentralización y, al mismo tiempo, que garantizara más eficazmente su colaboración con las corporaciones locales. La estructura interna de las Comisiones refleja, asimismo, las atribuciones que les han sido confiadas en el terreno del estudio y la planificación, de la gestión de programas y proyectos, de la promoción del desarrollo y de la colaboración local, y las áreas de actuación de cada una corresponden con el nivel II de las NUTE.

Finalmente, a través de otra medida legislativa (Decreto-Ley 265/2001), el Gobierno atribuyó a los presidentes de las CCR un estatuto equiparado al de los subsecretarios de Estado, situándolos bajo la dependencia del primer ministro en lo referido a las nuevas funciones que les han sido encomendadas, en adición a las que ya poseían como responsables de las CCR, órganos desconcentrados del Ministerio de Planificación. Dichas nuevas funciones, en el ámbito de cada NUTE II, se refieren a:

- La articulación de los servicios públicos regionalmente desconcentrados, sobre todo en lo referente a la concreción de políticas públicas nacionales con incidencia regional en materia de desarrollo económico y social.

- La dinamización y seguimiento tanto del proceso de desconcentración administrativa en el ámbito regional como de procedimientos encaminados a la modernización de la administración estatal desconcentrada.
- La información al Gobierno sobre las dinámicas regionales.
- La información a los ciudadanos y a los agentes económicos y sociales de las políticas gubernamentales en cada una de las escalas territoriales.
- La articulación con el primer ministro y demás miembros del Gobierno de las materias referidas a las potencialidades y especificidades de las NUTE II.

Sin alterar las competencias de los representantes del Gobierno en los distritos, el decreto instituyó dos órganos de apoyo consultivos en las áreas territoriales correspondientes a las CCR:

- Uno, de articulación interinstitucional en el ámbito de la administración central desconcentrada, compuesto por los responsables de los servicios integrantes de la misma ya desconcentrados y por aquellos otros que no disponen de estructuras regionales, llamado *Consejo Coordinador Regional*.
- Otro, denominado *Fórum Regional*, más dirigido a la articulación con el exterior, integrado por representantes de los municipios, de los agentes económicos y sociales y de las demás organizaciones de naturaleza institucional.

#### **IV. Breve comentario de las propuestas de la Misión y perspectivas futuras**

Como hemos visto, las propuestas presentadas por la Misión se beneficiaron de la receptividad y buena acogida por parte del Gobierno, lo que no resulta extraño dado que el mandato que le fue confiado contenía en sí mismo el elemento de precisión en cuanto a los objetivos y finalidades de la misma.

En otras palabras: aun poseyendo la Misión una cierta libertad para escoger los medios instrumentales que considerara más adecuados, dicha libertad estaba restringida desde el inicio por la previa definición de los fines que debían alcanzarse.

Esta consideración, acrecentada por los condicionantes temporales exigidos por el nivel de presión política, no invalida el elevado mérito que reviste el trabajo desempeñado por la Misión, sobre todo porque ha permitido hacer operativas soluciones hasta entonces meramente académicas. A su vez, alguno instrumentos de trabajo empleados –como, por ejemplo, el tratamiento de los datos de la Encuesta a las Entidades de la Administración Pública, que la Misión concibió y ejecutó– son elementos de una evidente actualidad e importancia para el prosequimiento futuro de los estudios que permitan proponer nuevas decisiones.

Hay que referir igualmente el mérito de algunas de las ideas avanzadas, especialmente en lo referido a las bases territoriales de desconcentración adoptadas, que constituirán referencias de la mayor importancia en el ámbito organizativo de la Administración desconcentrada.

La Misión, asimismo, enmarcó de forma positiva las cuestiones relacionadas con la flexibilización de la adaptación orgánica de la Administración, especialmente en lo referido a algunas medidas genéricas preconizadas en dicho ámbito.

Parecen también dignas de aplauso las sugerencias en los niveles de competencia en materia de estructuras, correspondiendo al Gobierno solamente la fijación de las comisiones, el grado de autonomía y naturaleza, el volumen y tipología de los recursos humanos, y que ello afecte a cada gran sector de actividad de la Administración.

En materia de contratación de personal dirigente de segundo nivel, también la idea de la constitución de una bolsa de candidatos sometidos a una formación previa en competencias de gestión ofrece perspectivas de aplicación futura, con las deseadas mejoras en el sistema actual gracias al refuerzo del componente formativo de los interesados.

La Misión aborda igualmente la figura del contrato individual de trabajo como el instrumento de vinculación para el personal que ingrese en las carreras técnicas superiores, es decir, camino en el sentido actualmente en boga de una progresiva pérdida del carácter estatutario en el ámbito de los recursos humanos públicos, y su sustitución por la opción de la contratación. Se trata de un problema delicado, que levanta ampollas en el ámbito sindical pero que, de profundizarse en él, no debería limitarse a los puestos más elevados antedichos. Creemos más bien que dicha opción tendría más sentido en lo referido a carreras de nivel más bajo, ya que es en estos grupos de personal donde más se hace sentir el peso del volumen respectivo de efectivos y el bajo nivel de calificación funcional y en la materia.

También hay que referirse a que los esfuerzos propuestos en el sentido de adaptar orgánicamente la Administración no pueden constituir obstáculos en la desconcentración. Los servicios periféricos de una determinada estructura no dejarán de formar parte de la misma ni de articularse con ella. Y, siendo así, los posibles cambios que experimenten los niveles desconcentrados no dejarán de producir algún reflejo en el nivel central, al mismo tiempo que las alteraciones de organización en su centro producirán igualmente consecuencias en la periferia. Por tanto, parece defendible suponer que la reforma de la Administración desconcentrada debe estar acompañada de la reforma de la Administración central, lo que fue, por desgracia, objeto de sensibilización por parte del Gobierno. En realidad, en la línea de los trabajos de la Misión, se constituyó un “Equipo de Misión para la Organización y Funcionamiento del Estado”, que hace pocos meses produjo un nuevo informe centrado sobre todo en la administración directa. Y, en paralelo, hace casi un año otro equipo elaboró un interesante estudio (que culminó con la presentación de un proyecto de ley) sobre la figura más utilizada en la administración indirecta del Estado, como son los entes públicos, cuya profusión de modelos y creación incontrolada estaba levantando una justificada preocupación en medios políticos y académicos.<sup>12</sup>

Pese a no ser objeto de este comentario analítico de los dos documentos, entendemos que el desarrollo de los trabajos que se hagan relativos a la reforma de la Administración del Estado, tendrán que partir necesariamente de las conclusiones de aquéllos, lo que de por sí revela su mérito.

Lo mismo en cuanto a lo que concierne a la necesidad de tener en cuenta en futuros estudios los elementos recogidos por el 2º Censo General de la Administración Pública, que contiene los datos recogidos en el año 1999, así como el análisis riguroso de los efectos que los distintos componentes estructurales tendrán en las finanzas públicas. En este contexto es evidente que hay que reconocer la necesidad de invertir la evolución que se viene verificando en el gasto total del sector público administrativo, que en porcentaje del producto interior bruto ha pasado del 35,6% en la década 1974-1985 al 48,3% estimado para 2002.

Las cuestiones de división territorial y de los correspondientes modelos de adecuación estructural de la Administración fueron y son motivo de apasionada discusión, motivando orientaciones políticas no coincidentes.

Para mejorar los defectos existentes en el terreno de la coordinación, la Misión asentó sus propuestas en el refuerzo político e institucional de los presidentes de las Comisiones de Coordinación Regional y en los gobernadores civiles de los distritos.

Creemos que esta visión –tal vez la única posible en el contexto político temporal de la legislatura y a la luz de las opciones políticas inspiradoras de su mandato– podrá sufrir la erosión de las propias bases en que se fundamenta.

<sup>12</sup> En este campo, V. Vital Moreira, *As conferências do Marquês*, 2º ciclo, INA, 1999.

En efecto, el programa político resultante de la entrada en funciones del nuevo Gobierno, hace poco más de un mes, parece encaminarse en un sentido diferente, por no decir divergente. A pesar de que el programa de Gobierno presentado a la Asamblea de la República y votado allí mayoritariamente no resulte muy claro en cuanto a modelo y tipología que se promoverá, se retira de dicho texto la mención de la apuesta por la descentralización del Estado y el refuerzo de la desconcentración de los servicios públicos, en un escenario de reducción del peso de la Administración Pública, de su redimensionamiento estructural y de flexibilización en su organización.

A su vez, la descentralización se aplicará a través del incremento del papel de las corporaciones locales, especialmente de los municipios, gracias a la transferencia de nuevas atribuciones y competencias y del refuerzo de las asociaciones de municipios en las áreas de desarrollo, de ordenación del territorio y de la gestión de las ayudas comunitarias.

Paralelamente, se apunta hacia la extinción de la figura del gobernador civil, hacia la reformulación de las Comisiones de Coordinación Regional y hacia el apoyo a los movimientos de creación voluntaria de organizaciones administrativas plurimunicipales.

Aun considerando la escasez de estas indicaciones programáticas, se puede concluir, no obstante, que las soluciones halladas por la Misión no encontrarán, en los próximos tiempos, un terreno demasiado fértil para desarrollarse.

J. A. França Martins  
Oeiras, 15 de mayo de 2002

## BIBLIOGRAFÍA

### A – LEGISLACIÓN Y PROGRAMAS DE GOBIERNO

1. Decreto-Ley 494/79, de 21 de diciembre (creación de las Comisiones de Coordinación Regional)
2. Resolución del Consejo de Ministros 1/82, de 16 de diciembre (recoge las líneas generales del proceso de regionalización en el continente)
3. Ley 56/91, de 13 de agosto (Ley-Marco de las Regiones Administrativas)
4. Ley 19/98, de 28 de abril (Ley de Creación de las Regiones Administrativas)
5. Decreto del Presidente de la República 39/98, de 1 de septiembre (convocatoria del referéndum sobre la institución en concreto de las regiones administrativas)
6. Programa del XIV Gobierno Constitucional – Diario de la Asamblea de la República, 2ª serie A, suplemento núm. 2, de 6 de noviembre de 1999
7. Decreto-Ley 474/A/99, de 8 de noviembre (aprobación de la Ley Orgánica del XIV Gobierno Constitucional)
8. Resolución del Consejo de Ministros 22/2000, de 1 de febrero (crea la Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado)
9. Decreto-Ley 269/2000, de 4 de noviembre (aprobación de la Ley Orgánica del Ministerio para la Reforma del Estado y de la Administración Pública)
10. Resolución del Consejo de Ministros 11/2001, de 18 de enero (crea la estructura de la Misión para la Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado)
11. Resolución del Consejo de Ministros 146/2001, 19 de julio (establece las bases territoriales para la desconcentración de la administración central)
12. Decreto-Ley 224/2001, de 9 de agosto (reestructura las Comisiones de Coordinación Territorial)
13. Decreto-Ley 265/2001, de 28 de septiembre (regula la coordinación y articulación de la administración central desconcentrada)
14. Ley Constitucional 1/2001, de 12 de diciembre. Constitución de la República Portuguesa (5ª revisión)
15. Programa del XV Gobierno Constitucional – Diario de la Asamblea de la República, 2ª serie A, suplemento núm. 2, de 18 de abril de 2002

**B – ESTUDIOS E INFORMES**

1. *Livro Branco da Regionalização*, Ministerio de Administración Interna, Lisboa, 1981
2. *Relatório Nacional sobre o Debate Público sobre Regionalização*, Ministerio de Administración Interna, Lisboa, 1983
3. *Consulta pública sobre a Regionalização, Relatório/Parecer*, Asamblea de la República, Comisión de Administración del Territorio, Poder Local, Equipamiento Social y Ambiente, Lisboa, 1997
4. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Ministerio de Equipamiento, Planificación y de Administración del Territorio, Comisión de Apoyo a la Reestructuración del Equipamiento y de Administración del Territorio, Lisboa, 1998
5. *Referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas*, Secretariado Técnico de Asuntos para el Proceso Electoral, Lisboa, 1998
6. *Relatório Final*, Misión para la Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado, Ministerio de Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2001
7. *A administração pública em números, 2º Recenseamento Geral da Administração Pública, Síntesis*, Instituto de Gestión de la Base de Datos de Recursos Humanos de la Administración Pública, Lisboa, 2001
8. *Relatório Final*, Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado, Ministerio de Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002

**C - INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO SOBRE REGIONALIZACIÓN**

- **I LEGISLATURA, 1976/1980**

PROYECTO DE LEY nº 68/I (PCP): Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY nº 226/I (PS): Regiones - Plan y Organización de la Planificación Regional

- **INTERCALAR (1980)**

PROYECTO DE LEY nº 505/I (PS): Regiones - Plan y Organización de la Planificación Regional

PROYECTO DE LEY nº 506/I (PS): Estatuto de la Región Administrativa Piloto del Algarve

- **II LEGISLATURA, 1980/1983**

PROYECTO DE LEY nº 102/II (PS): Estatuto de la Región Administrativa Piloto del Algarve

- **III LEGISLATURA, 1983/1985**

PROYECTO DE LEY nº 526/III (PSD): Creación de la Comisión de Estudio y Revisión de la División y del Ordenamiento Administrativo

- **IV LEGISLATURA, 1985/1987**

PROYECTO DE LEY nº 187/IV (PCP): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY nº 320/IV (PRD): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY nº 330/IV (MDP/CDE): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 334/IV (Dip. Indep. Gonçalo Ribeiro Teles): Ley-Marco de la Regionalización en el Continente

PROYECTO DE LEY n° 337/IV (PS): Ley de Bases de la Regionalización

PROYECTO DE LEY n° 340/IV (CDS): Ley de Bases de la Regionalización

PROYECTO DE LEY n° 341/IV (PSD): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 399/IV (Dip. Indep. Maria Santos): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

- **V LEGISLATURA, 1987/1991**

PROYECTO DE LEY n° 45/V (PS): Ley de Bases de la Regionalización

PROYECTO DE LEY n° 60/V (PRD): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 69/V (CDS): Ley de Bases de la Regionalización

PROYECTO DE LEY n° 129/V (MEP/PV): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 134/V (PSD): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 240/V (PSD): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 171/V (GOV): Ley-Marco de las Regiones Administrativas

- **VI LEGISLATURA, 1991/1995**

PROYECTO DE LEY n° 67/VI (PS): Creación de las Regiones Administrativas en el Continente

PROYECTO DE LEY n° 91/VI (PCP): Proceso de Creación e Institución de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 93/VI (PCP): Sobre las Finanzas de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 230/VI (PCP): Sobre la Transferencia de Servicios y Patrimonio de la Administración Central a las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 231/VI (PCP): Sobre las Atribuciones de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 379/VI (PCP): Proceso de Creación e Institución de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 380/VI (PCP): Sobre las Finanzas de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 381/VI (PCP): Sobre las Atribuciones de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE RESOLUCIÓN n° 42/VI (Dip. Indep. Mário Tomé): Convocatoria de un Referéndum por el Presidente de la República sobre la Regionalización Administrativa

PROYECTO DE RESOLUCIÓN n° 53/VI (PSD): Creación de una Comisión para la Reforma del Ordenamiento Administrativo del País

PROYECTO DE RESOLUCIÓN n° 87/VI (PCP): Definición de un Calendario para la Regionalización

- **VII LEGISLATURA, 1995/1999**

PROYECTO DE LEY n° 49/VII (PCP): Sobre las Atribuciones de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 50/VII (PCP): Sobre las Finanzas de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 51/VII (PCP): Sobre las Transferencias de Servicios y Patrimonio de la Administración Central a las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 94/VII (PCP): Proceso de Creación e Institución de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 136/VII (PS): Modifica la Ley-Marco de las Regiones Administrativas



PROYECTO DE LEY n° 137/VII (PS): Ley de Creación de las Regiones Administrativas

PROYECTO DE LEY n° 143/VII (PEV): Creación y Proceso de Institución de las Regiones Administrativas en el Continente

PROYECTO DE LEY n° 144/VII (PEV): Modifica la Ley-Marco de las Regiones Administrativas en lo que se refiere a sus Atribuciones, Título III de la Ley n° 56/91, de 13 de agosto

## FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato a personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

### PATRONATO

---

Ajuntament de Barcelona

Ajuntament de Girona

Ajuntament de Lleida

Ajuntament de Tarragona

Diputació de Barcelona

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Ministerio de Administraciones Públicas

*Josep M. Ainaud de Lasarte*

*Enric Argullol i Murgades*

*Josep M. Bricall Masip*

*Francesc Caminal i Badia*

*Jaume Galofré i Crespi*

*Pere Grases González*

*Joan B. Isart i López*

*Ernest Maragall i Mira*

*Pasqual Maragall i Mira*

*Manuel Mas i Estela*

*José M<sup>a</sup> Mena Álvarez*

*Josep Montilla Aguilera*

*Ramon Mullerat i Balmaña*

*David Pérez Maynar*

*Carles Pi-Sunyer i Arguimbau*

*Carolina Pi-Sunyer i Cuberta*

*Núria Pi-Sunyer i Cuberta*

*Oriol Pi-Sunyer i Cuberta*

*Antoni Serra i Ramoneda*

*Jordi Solé Tura*

*Guillem Vidal i Andreu*

*Eulàlia Vintró i Castells*

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*

Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*

Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*

Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

## **ACTIVIDADES**

---

### *Seminarios de trabajo*

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

### *Presentaciones técnicas*

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

### *Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas*

Sesiones abiertas de divulgación.

### *Premio Carles Pi i Sunyer*

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

## **SERVICIOS**

---

### *Banco de Buenas Prácticas*

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

### *Observatorio del Gobierno Local*

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

### *Documentación*

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

### *loc@l*

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

### *Arxiu Carles Pi i Sunyer*

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

## **PUBLICACIONES**

---

### *Informes Pi i Sunyer*

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como gobierno local, comunidades autónomas o justicia y realizan propuestas en función de estos análisis.

### *Estudis*

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

### *Documents Pi i Sunyer*

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

### *Punts de Vista*

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

### *Notes de Treball*

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

### *Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer*

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

# loc@l

## **Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías**

loc@l es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de loc@l se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

loc@l es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscríbase enviando un mensaje a [local@pisunyer.org](mailto:local@pisunyer.org)  
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

**[local@pisunyer.org](mailto:local@pisunyer.org)**

**Informes Pi i Sunyer**

*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*

Francisco Longo (dir.)

*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*

Francisco Longo (dir.)

*Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

*Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*

Jaume Galofré (dir.)

**Documents**

1. *Regiones y ciudades ante la Unión Europea*

2. *La Llei Municipal de Catalunya de 1934*

3. *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*

4. *Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*

5. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*

6. *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*

7. *Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*

8. *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*

9. *El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma*

10. *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*

11. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF*

12. *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea*

13. *Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI*

14. *Los altos cargos: entre la política y la administración*

15. *Evaluación sobre la corrupción en España*

16. *Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración*

17. *La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado*

18. *La reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado Portugués*

**Punts de Vista**

1. *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?*

Frank Benest

2. *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*

Luciano Parejo

3. *El futur dels ajuntaments: vuit visions*

Varios autores

4. *Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa*

Varios autores

5. *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*

Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo

6. *Marketing de servicios municipales*

Toni Puig

7. *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*

Tomàs Font

8. *L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat*

Francesc Consuegra

9. *Cargos locales y derecho fundamental a la participación política*

Enrique Belda Pérez-Pedrero

10. *La Llei orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat)*

Eva Pons

*11. El conflicte de l'Orient Mitjà: població, territori i poder polític*

Pere Vilanova

*12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública*

Antoni Castells

### **Estudis**

*1. La Provincia en el Estado de las Autonomías*

Varios autores

*2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors*

Joan Cals (dir.)

*3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona.*

Varios autores

*4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*

Varios autores

*5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial*

Varios autores

*6. El «model europeu» de cohesió econòmica i social*

Varios autores

*7. Jornades sobre l'Organització Territorial de Catalunya*

Varios autores

### **Notes de Treball**

*1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública*

*2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*

*3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*

*4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*

*5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental*

*6. Contratación pública local: propuestas de reforma*

*7. La Mediació Comunitària als Estats Units*

*8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana*

*9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona*

*10. Municipis i Urbanisme: Tertúlies locals núm. 2*

### **Papers de recerca**

*1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales*

Neus Gómez

*2. La descentralización en Barcelona y Birmingham*

Moisés Amorós

*3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*

Neus Oliveras

*4. Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten*

Pedro Luis Pérez Guerrero

*5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*

J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran

### **Fulls de l'Observatori**

*1. La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya*

2. Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?

### **Quaderns de Jurisprudència**

11 números por año

### **Fuera de Colección**

*Anuario de Hacienda Local. 1998*

*Indicadors de gestió per a les entitats públiques*

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16.

*Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*

Editado y distribuido por Ediciones Diaz de Santos, Tel. 91-431 24 82.

*Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*

Varios autores

*Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona*

Conferencia del Alcalde de Barcelona, Joan Clos

### **DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons tel. 91 304 33 03



**PUBLICACIONES RECIENTES**  
**ARXIU PI I SUNYER**

**Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer**

1. *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*
2. *Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*
3. *Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*
4. *La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940*  
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

**Documents d'Història**

Sèrie història 1. *Franco a Barcelona*

**Memòries d'en Carles Pi i Sunyer**

1939. *Memòries del primer exili*

**DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons tel. 91 304 33 03