

Franck Moderne

Profesor de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne)

Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia *

SUMARIO: I. GENERALIDADES: PROBLEMÁTICA DE LA COORDINACIÓN EN LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA. II. LA COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO. A) La coordinación a nivel central. B) La coordinación a nivel local. III. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS DEL ESTADO Y LOS ENTES TERRITORIALES.

I. GENERALIDADES: PROBLEMÁTICA DE LA COORDINACIÓN EN LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA

En cierto modo, la coordinación administrativa en los Estados «de régimen administrativo» (según la expresión de M. HAURIU) nació de las disfunciones del modelo burocrático centralizado, modelo cuyas características Francia ha llevado a veces hasta la caricatura: impersonalidad de las normas, en el marco del respeto a la legalidad formal, concentración del poder de decisión al nivel de los órganos centrales, desarrollo de poderes paralelos concurrentes, aislamiento de los estratos, etcétera ¹.

Especialmente este último elemento ha sido puesto de relieve por la ciencia administrativa contemporánea que denuncia de buen grado

* Traducción de Isabel Peñalosa Esteban-Drake.

¹ M. CROZIER: «Pour une théorie sociologique de l'administration», en *Traité de science administrative*, Mouton, La Haya, 1966, pp. 768 y ss.

el mito de una administración monolítica, segura de sí misma, que aplica con exactitud y rigor las decisiones del poder político, dentro del estricto respeto a la legalidad y bajo el control de un juez diligente a la hora de sancionar sus excesos de poder. En realidad, como señalan por ejemplo T. DUPUY y J. C. THOENIG², la Administración francesa está «hecha añicos». Los cuerpos de funcionarios que la componen constituyen otras tantas castas y subcastas celosas de sus privilegios y practican gustosamente el secretismo, incluso con respecto a los gobernantes³. La pirámide administrativa, que se corresponde con la imagen que la administración trata de dar de sí misma al exterior, es una pirámide «dislocada»⁴, sin coherencia ni homogeneidad, que se adapta empíricamente a su entorno, del cual sufre las presiones mucho más que las domina, perdiendo de vista demasiado a menudo el interés general (que, sin embargo, forma parte de su «patrimonio» oficial), el respeto a la igualdad de los administrados y la lógica de una acción coherente. «Estado modesto, Estado moderno» insistirá M. CROZIER⁵, que difícilmente compensa sus debilidades con la arrogancia de sus agentes protegidos por una cuasi-impunidad, gracias a una reglamentación desenfrenada que continúa practicando razonamientos arcaicos y que ya no sabe sacar partido de la capacidad de innovación de la sociedad civil.

Resulta poco útil rehacer un diagnóstico que revele la crisis nacida de la desviación progresiva del modelo inicial o al menos de su lenta parálisis que le hace poco adecuado a los cambios en profundidad.

La centralización burocrática, agravada por las tendencias tecnocráticas de una alta administración formada en el mismo molde (el de la Escuela Nacional de Administración), ha fomentado así paradójicamente las redes de poderes paralelos y ha consolidado el conservadurismo de los feudos administrativos, más preocupados del mantenimiento de sus posiciones y prerrogativas que de coordinar sus esfuerzos al servicio del público. De ahí esta semiparálisis de los estratos sobre unos cimientos de equilibrios ficticios y artificialmente mantenidos, este temor latente a que todo esfuerzo de coordinación implique una mayor transparencia, una fijación de objetivos y un seguimiento de la acción que al final podría poner de nuevo en cuestión las posiciones adquiridas.

² F. DUPUY y J. C. THOENIG: *L'administration en miettes*, Fayard, 1985.

³ Nadie ignora que el problema de las remuneraciones anexas o accesorias constituye uno de los obstáculos más importantes para poner orden en la «parrilla» de remuneraciones, que gobierna el desarrollo de las carreras en la concepción francesa de función pública.

⁴ *Ibid.*, pp. 71 y ss.

⁵ *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, 1987; del mismo autor, v. *Le phénomène bureaucratique*, París, Le Seuil, 1963; *La société bloquée*, Le Seuil, 1970; *Où va l'administration française?*, Ed. d'organisation, París, 1974.

La irrupción en la esfera administrativa de las teorías del *management*⁶ al terminar la Segunda Guerra Mundial, hacía necesario un nuevo enfoque de los mecanismos de coordinación. El *management* prefiere la coordinación de las células de decisión a las relaciones jerárquicas. La multiplicación de las instancias administrativas, unida al intervencionismo económico y social de los poderes públicos, la proliferación (en una fecha más reciente) de autoridades administrativas independientes⁷ en diversos sectores significativos de la vida económica o cultural o en el ámbito de la protección de las libertades fundamentales, exigían una mejor coordinación de servicios y recursos.

Antes de examinar los principales elementos del problema de la coordinación tal y como hoy se presenta, conviene dar una explicación sobre el contenido atribuido a esta noción.

El término «coordinación» ha sido —y lo es siempre— degradado, es decir, privado de los elementos que hubieran podido preservar su significación jurídica. Los autores convienen en ello sin dificultad, ya se trate de autores de la familia romano-germánica⁸ o de autores del *common-law*⁹.

Es cierto que la «coordinación» no se presta cómodamente a una definición rigurosa, independientemente de la idea muy generalizada de que la misma trata de restablecer, al nivel del razonamiento o de la actuación administrativa, una unidad y una coherencia que la fragmentación de las unidades orgánicas tiende a hacerle perder¹⁰. Vocablos próximos (el de «cooperación», por ejemplo) han contribuido a suscitar la duda. Según ciertas concepciones, las relaciones entre el Estado y las entidades descentralizadas no responderían a la técnica de la «coordinación» y habría razones para distinguir entre «relaciones interorgánicas» (en el seno de una misma administración) y «relaciones intersubjetivas» (entre administraciones de niveles diferentes). Pero esta diferencia, además de no ser de gran claridad conceptual, no parece muy operativa. El resto de los textos utilizados utiliza indiferen-

⁶ I. THEODORATOS: *Rationalité et légalité de l'action administrative* (bajo la dirección de F. Moderne), Tesis Derecho, París I, 1992, p. 991.

⁷ C. A. COLLIARD, G. TIMSIT y otros: *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, 1988; M. J. GUÉDON: *Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, 1991; M. GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, 1991.

⁸ V., por ejemplo, para Italia, L. ORLANDO: *Contributo alla studie dei cordinamento ammi-nistrativo*, Milán, 1974, pp. 53 y ss.; para España, J. ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1956; R. PARADA VÁZQUEZ: *De-recho administrativo*, 1989, tomo II, Marcial Pons, pp. 46 y ss.; M. ALVAREZ RICO: *Principios Consti-tucionales de organización de las administraciones públicas*, IEAL, Madrid, 1986, pp. 72 y ss., y E. BARRACHINA JUAN, «Problemas de la ejecución del principio de coordinación», *RAP*, 1992, núm. 128, pp. 225 y sigs.

⁹ Por ejemplo, J. GULICK: *Papers on the science of administration*, 1954.

¹⁰ M. BALADO RUIZ-GALLEGOS: «Centralisation et coordination administratives: deux techni-ques au service de l'intérêt général», *Rev. intern. sc. adm.* (ed. francesa), 1990, núm. 2, pp. 326 y ss.

temente los términos de «coordinación» o de «cooperación» para designar un mismo fenómeno, que por lo demás es difícil de distinguir de las simples «consultas».

El propio rango jurídico del principio de coordinación es variable. Así, la Constitución española de 1978 le confiere el valor de principio constitucional¹¹, lo que puede resultar excesivo. Otros sistemas se limitan a verlo como una regla elemental de buena administración que no exige una consagración jurídica especial (de la que, por otra parte, mal se ve la sanción). Según algunos autores, la coordinación es consustancial a los conceptos de organización territorial de signo integrador y, en primer lugar, al concepto de Estado¹². Otros prefieren situar el principio de coordinación en el nivel político¹³ y ven en él la señal del impulso del poder para hacer de la administración un instrumento eficaz.

Es cierto, al menos al nivel de los órganos centrales, que corresponde al poder político coordinar los diferentes medios puestos al servicio de objetivos determinados. La expresión «políticas públicas» (*public policies*) responde a la necesaria trabazón que debe establecerse entre lo «político» y lo «administrativo». Por otra parte, ciertas instituciones, encargadas de coordinar el trabajo gubernamental, pueden ejercer una influencia política discreta pero eficaz¹⁴.

Pero es conveniente, más allá de estas consideraciones generales, insistir en el análisis del fenómeno de la coordinación como fenómeno administrativo: las funciones ejercidas por los órganos de este tipo son, en primer lugar, funciones técnicas, independientes *a priori* de las decisiones políticas que responden a una lógica diferente.

Que la «coordinación» deba estar separada de la «cooperación» (como sugieren los organizadores de este número especial de *Documentación Administrativa*) responde a un enfoque correcto y no choca con ninguna objeción de principio¹⁵. La cooperación administrativa no implica *a priori* una orientación de los comportamientos de los agentes bajo la hegemonía de uno de ellos o de un organismo *ad hoc*; se basa en una participación voluntaria en una obra común, de acuerdo

¹¹ Artículo 103 de la Constitución: «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación».

¹² Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 5.ª ed., Madrid, Civitas, p. 34: «el principio constitucional de coordinación es la expresión del principio de organización correspondiente a la unidad global del Estado».

¹³ M. BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia Administrativa*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, p. 200.

¹⁴ C. WIENER: «Coordination Administrative et choix politiques», *Rev. Franç. d'adm. publ.*, 1987, núm. 42, pp. 251 y ss.

¹⁵ M. S. GIANINNI: *Diritto amministrativo*, Milán, Ed. Giuffrè, 1970, pp. 300 y ss.; R. LUCIFREDI y M. TESTA: *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Milán, 1961, y P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 331 y ss.

con la etimología de la expresión, sobre la base de la paridad en las relaciones recíprocas. Como contrapartida, tras la idea de «coordinación», encontramos, más o menos explícitamente expresada, la referencia a una presión latente, necesaria para asegurar una armonización, que la simple voluntad de trabajar juntos no llegará forzosamente a establecer, para unir preferencias, establecer prioridades, evitar dobles usos y despilfarro de energías y recursos; en resumen, para imponer las normas y velar por que sean respetadas. Dicho esto, no se deben subestimar los puntos de aproximación entre las dos técnicas y toda cooperación necesita, para ser eficaz, cierta forma de coordinación de los diferentes operadores.

¿Resulta menos justificado el recurso a la «coordinación» cuando los órganos y las autoridades mantienen relaciones de orden jerárquico? Este punto de vista es sostenido en ocasiones con motivo de que el poder jerárquico, provisto del poder de instrucción y del poder de sanción, está en condiciones de asegurar la perseguida unidad de acción. Pero en la opinión de muchos autores, la «coordinación vertical» no es algo a excluir de las relaciones jerarquizadas. A. NIGRO, por ejemplo ¹⁶, alude a «ese tipo de coordinación que se establece entre una autoridad administrativa superior y el conjunto de los órganos administrativos subordinados». En este contexto, la coordinación respondería más bien a una acción de conducción y de orientación flexible, a la voluntad de persuadir a los subordinados de la coherencia de la acción emprendida bajo la hegemonía del superior jerárquico y a la búsqueda de un mínimo consenso susceptible de facilitar la ejecución de la política perseguida.

No obstante, aunque admitamos que el poder jerárquico puede adaptarse a ciertas técnicas de coordinación y que la coordinación correctamente entendida implica, en definitiva, un cierto poder de coerción ¹⁷, nos guardaremos de confundir estas dos clases de procedimientos. Podemos, por otra parte, preguntarnos si la introducción ocasional de mecanismos de coordinación en las relaciones jerárquicas, no está falseada por la permanencia como telón de fondo de la jerarquía y de la posibilidad de recurrir a ella en cuanto haga falta...

Aparte de la coordinación «vertical», cuando ésta exista, debemos fijarnos sobre todo en la coordinación «lateral» o «semilateral» que se establece entre órganos, autoridades o agentes de diferente rango, pero sin dependencia jerárquica unos de otros. Esta forma de coordinación no depende de la voluntad del superior jerárquico. Su puesta en práctica puede asegurarse de diversas formas, pero aparece confiada con

¹⁶ A. NIGRO: *Modern Public Administration*, Nueva York, Harper and Row, 1965, pp. 196 y ss.

¹⁷ A. G. DELION: *Le problème administratif de la coordination en matière de développement économique et social*, Cah IFSA, núm. 2, Cujas, 1969, pp. 11 y ss.

más frecuencia, en la concepción francesa, a un organismo constituido para este fin, que conserva una cierta autonomía en relación con cada uno de los elementos que se trata de coordinar.

Se puede admitir que, en el plano jurídico, tales estructuras se justifican mayormente cuando se trata de orientar las actividades de agentes o de autoridades que disponen de un poder «discrecional» en el sentido preciso que este término reviste en nuestro ordenamiento jurídico. Si las competencias de los operadores son «regladas», su margen de maniobra es evidentemente menor. La coordinación mínima está entonces asegurada por los textos que atribuyen las competencias¹⁸.

Después de todo el «superior jerárquico no está en condiciones de transmitir instrucciones detalladas, racionales, concretas y coordinadas a la vista de problemas que sus subordinados conocen probablemente mejor que él»¹⁹. Por lo demás no es raro que la coordinación se desarrolle bajo la forma de «autocoordinación»²¹, bajo la presión de las circunstancias.

En consecuencia se puede admitir que la coordinación «constituye un medio de armonización de la acción entre varios centros de decisión»²¹ y que las actividades de las entidades o autoridades administrativas sometidas a la coordinación deben ser paralelas o complementarias, es decir, susceptibles de concurrir en la realización de los mismos objetivos, de tal suerte que la abstención, la mala voluntad o el comportamiento desviacionista de cualquiera de ellos podría afectar a la buena ejecución de las actividades de los demás.

Parece igualmente pertinente situar la coordinación en un estadio anterior a la acción en sí misma, es decir, antes de la realización de actividades paralelas o complementarias a las que precisamente se entiende se va a armonizar y racionalizar. De lo contrario la coordinación se resumiría en una simple actividad correctora que no llegaría, sin duda alguna, a alcanzar los resultados esperados de la coordinación previa, a saber, ahorro de tiempo, economía de medios y economía de recursos²².

Hechas estas observaciones previas, no se puede, en el marco de este breve estudio, más que presentar algunas características de la coordinación tal y como es practicada hoy en día en la Administración francesa.

¹⁸ A. G. DELION: *op. cit.*, p. 12.

¹⁹ A. NIGRO: *op. cit.*, p. 177.

²⁰ H. LUYK: «Spécialisation, coordination e intégration, facteurs de croissance», en *L'administration publique*, Cujas, 1971, p. 251.

²¹ F. CHEVALLIER: *Contribution à l'étude des actes directifs*, Thèse, París, 1976, p. 269.

²² A. G. DELION: «La coordination administrative en matière économique et sociale», *Bull. I.I.A.P.*, 1967, núm. 2, pp. 12 y ss.

Haremos abstracción de las relaciones de coordinación susceptibles de inscribirse en un marco jerárquico. Como ya se ha dicho, no son imposibles, pero no parece que hayan conocido un desarrollo significativo en el funcionamiento del sistema administrativo, ni siquiera en el caso de las emprendidas en el marco de la política llamada de «renovación del servicio público» bajo la égida del Gobierno Rocard²³.

No trataremos tampoco de los organismos que, cualesquiera que sean su denominación y su naturaleza jurídica (establecimiento público, persona moral de Derecho privado investida de una misión de servicio público, autoridad administrativa independiente, etc.), tienen entre sus atribuciones funciones al menos parciales de coordinación, en el marco de una política global o sectorial de los poderes públicos. Es evidente, por ejemplo, que el Prefecto, privado, a partir de las leyes de descentralización de 1982, de su misión de ejecutivo departamental y circunscrito a su papel de agente del Estado, ejerce a partir de ahora tareas de coordinación de los servicios periféricos del Estado (y principalmente de los servicios técnicos: equipamiento, agricultura, etc.). Una función análoga se confía a los Prefectos de Región. Es en este sentido, entre otros ejemplos de este fenómeno, en el que la Ley de 6 de febrero de 1992 relativa a la administración de la República²⁴, encarga al Prefecto Regional de animar y coordinar en la Región las políticas del Estado en materia cultural, de la organización del espacio rural o del «habitat» social («política de la ciudad»). Podríamos multiplicar los ejemplos.

El análisis que sigue se esforzará en determinar los problemas de la coordinación a nivel central, por un lado, y entre el Estado y las Administraciones territoriales, por otro. Veremos que si el instrumento institucional se utiliza siempre para la coordinación de los servicios del Estado, es sustituido por el instrumento contractual cuando se trata de coordinar la acción del Estado y la de los diversos entes territoriales de la República.

Tanto en un caso como en otro, nos interesaremos principalmente por el tema de la organización del espacio, dado que varios entes públicos comparten el mismo espacio físico para realizar, cada uno en el marco de sus competencias, acciones puntuales o políticas que es necesario coordinar.

²³ V. *Modernisation du service public*, Doc. Franç., 1991, 1992 (varios fascículos), y J. M. WOEHLING: «Réflexions sur le renouveau du service public», *Rev. adm.*, 1992, pp. 394 y ss.

²⁴ J. O., 8 de febrero, p. 2064.

II. LA COORDINACION DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO

La coordinación de los servicios estatales está asegurada de diversas maneras. Como se trata de uno de los capítulos más clásicos y mejor estudiados de la ciencia administrativa francesa, nos limitaremos a aquellas observaciones concernientes a la coordinación a nivel central y a nivel local (servicios desconcentrados del Estado). En este punto nos referiremos una vez más a la Ley de 6 de febrero de 1992 (art. 2) que clarifica las atribuciones respectivas de los servicios centrales y de los servicios desconcentrados: «El reparto de misiones entre las Administraciones centrales y los servicios desconcentrados se organiza según los principios fijados por la presente Ley.

«Se confía a las Administraciones centrales solamente las funciones que presentan un carácter nacional o aquéllas cuya ejecución, en virtud de la ley, no pueden delegarse en una instancia territorial.

Las demás funciones, y principalmente aquéllas que afectan a las relaciones entre el Estado y los entes territoriales, se confían a los servicios desconcentrados...»

Tenemos aquí una nueva ilustración de la política de desconcentración, sobre la que se admite que debe acompañar lógicamente a la política de descentralización.

A) LA COORDINACIÓN A NIVEL CENTRAL

Numerosos son los procedimientos o las instituciones que tienen como función (al menos parcialmente) asegurar una cohesión mínima entre los servicios de la Administración central, cohesión sin la cual la política del Estado no podría pretender realizar sus objetivos.

Algunos serán simplemente mencionados, aunque su función no sea desdeñable: la coordinación mediante el presupuesto, por ejemplo ²⁵. El instrumento presupuestario está hoy en día prácticamente en manos del ejecutivo y sirve tradicionalmente para marcar las prioridades de la política gubernamental de cada momento. Se dice que el método denominado «racionalización de las opciones presupuestarias» (RCB), sobre el que existe una literatura fascinante, ha tenido como ambición introducir importantes innovaciones a este respecto, en la línea de las técnicas de *management*. Según la observación de un sociólogo ²⁶, el individualismo administrativo se desvanecería así ante el tra-

²⁵ V., por ejemplo, *La coordination de la politique gouvernementale*, op. cit., pp. 171 y ss.

²⁶ J. C. THOENIG: *Où va l'administration française?*, op. cit., pp. 143 y ss.

bajo en equipos pluridisciplinarios con hábitos de pensamiento diferentes; las relaciones de mando dejarían su sitio a una reflexión en común, dado que los compartimentos entre servicios o entre Ministerios se consideran como otros tantos obstáculos a la consecución de los objetivos comunes; las pantallas artificiales erigidas por comportamientos corporativos o por reacciones de protección desaparecerían en provecho de nuevas formas de relación entre los servicios o entre los agentes.

Pero sabido es también que los resultados han estado lejos de las esperanzas iniciales y que la racionalización de las opciones presupuestarias comporta a veces efectos perversos que están mal dominados.

Conviene, en nuestra opinión, poner el acento sobre los mecanismos institucionales de coordinación. Estos son, sin duda, los instrumentos más clásicos y los mejor probados, pero ello no significa que los juzguemos obsoletos y responden a la tendencia natural de los poderes públicos cuando se les plantea un nuevo problema de coordinación.

Son varios los órganos que tradicionalmente aseguran tal función: las instituciones de coordinación interministerial y la Secretaría General del Gobierno. El nuevo enfoque de la política de ordenación del territorio ofrece un ejemplo de las nuevas tendencias en esta materia.

1.º *Las instituciones de coordinación interministerial*

Estas instituciones no son demasiado recientes, pero su influencia parece haberse acrecentado en el curso de los últimos decenios.

La coordinación de la acción de los diferentes Ministerios interesados en una política determinada se marca ciertamente *ab initio* por la regla del refrendo de los textos firmados por el Jefe del Estado o por el Primer Ministro; existen también, no lo ignoramos, algunos Ministerios que, en mayor medida que otros, tienen vocación de coordinar los esfuerzos de los servicios de un sector determinado²⁷, sin contar los servicios creados directamente adjuntos al Primer Ministro y que se han robustecido sensiblemente en el curso de los últimos decenios²⁸. Sin embargo, las instituciones de coordinación interministe-

²⁷ V. *La coordination de la politique gouvernementale*, Cujas, 1976; B. GOURNAY: *Introduction à la science administrative*, A. Colin, 1966, pp. 119 y ss, y F. DE BAECQUE: *L'administration centrale de la France*, A. Colin, 1973, pp. 198 y ss. Por supuesto, el Primer Ministro ejerce la función de coordinación general de la política gubernamental y dicta los arbitrajes necesarios entre los ministros.

²⁸ Son numerosos los servicios que están hoy adscritos al Primer Ministro: además de la Secretaría General de Gobierno, mencionaremos la Secretaría General de la Defensa Nacional, la Secretaría para la Comunidad Económica Europea, la Dirección General de Administración

rial más eficaces siguen siendo los Comités Interministeriales y, para las cuestiones más generales, el Consejo de Ministros.

Los comités interministeriales son frecuentemente presididos por el Primer Ministro y tienen como tarea la de coordinar la política gubernamental en los sectores que afectan a varios Ministros y exigen la intervención simultánea o sucesiva de sus servicios. Se trata de estructuras flexibles, reunidas sin formalismo particular, que determinan los instrumentos y los medios de todo orden puestos al servicio de una nueva política o solución de un problema que se ha hecho urgente. Bajo la denominación de «Consejos restringidos», se utiliza una fórmula análoga para coordinar, bajo la dirección del Jefe del Estado, las políticas que se derivan del «terreno reservado» a este último (por ejemplo, el Consejo de Defensa, el Consejo de Política Nuclear, etc.).

Pero no por ello deben olvidarse las reuniones interministeriales que agrupan Ministros y altos funcionarios del Estado para tratar problemas que deben ser abordados rápidamente y no exigen ser sometidos a un comité interministerial o al Consejo de Ministros ²⁹.

2.º *La Secretaría General del Gobierno*

Es también una antigua institución cuya función de coordinación está claramente asentada ³⁰. Fundamentalmente le corresponde organizar el trabajo gubernamental ³¹ y vigilar la ejecución por los servicios centrales de las decisiones tomadas a nivel político.

Asegura por otro lado el Secretariado de los Comités Interministeriales o de los Consejos restringidos.

No se le puede considerar como una Administración central análoga a la de los Ministerios clásicos. Veríamos más bien en ella una instancia reguladora cuya acción resulta cada vez más a menudo determinante, a nivel de los procedimientos y de la puesta a punto de los circuitos de decisión. La Secretaría General del Gobierno contribuye a su manera a la «continuidad de la República» pese a los cambios de Gobierno; organiza el traspaso de poderes en el aspecto administrativo y es preceptivo que permanezca en su puesto de un Gobierno a otro. En la medida en que custodia el archivo de los expedientes, en que está situada en la encrucijada de las relaciones entre el Presidente de la República y el Primer Ministro, entre el Gobierno y el Parlamen-

y Función Pública, el Servicio Jurídico y Técnico de la Información, el Centro Interministerial de Información Administrativa, etcétera.

²⁹ J. FOURNIER: *Le travail gouvernemental*, Fond. nat. sc. pol. y Dalle 1987, pp. 201 y ss.

³⁰ R. PY: *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Doc. franç., 1985, IFSA; *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Económica, 1986.

³¹ J. FOURNIER: *Le travail gouvernemental*, op. cit., pp. 145 y ss.

to, entre los Ministros y el primero de ellos, entre el Gobierno y el Consejo Constitucional, se ha podido afirmar con razón que se encuentra «en el centro de los engranajes del Estado».

Por su intermediación pasan todos los actos normativos importantes tomados en nombre del Estado (leyes, decretos, etc.), cuya publicación y difusión organiza.

Aunque la institución sea relativamente liviana, aparece especialmente bien adaptada a su función.

3.º *Un ejemplo de la política de coordinación en el escalón central: la ordenación del territorio*

Más que cualquier otra, la política de ordenación del territorio exige una coordinación de los servicios estatales tanto en el escalón central como en el escalón local. Es cierto que han sufrido algunos avatares, e incluso una lamentable decadencia cuyas causas son múltiples: ascenso en poder de nuevos actores (particularmente en el plano local), debilitamiento de la idea de solidaridad activa que está en la base del éxito de tales experiencias, voluntad de autonomía de los operadores distintos del Estado, difusión de los temas de desregulación y desestatalización que obliga al Estado a optar por una actitud de «quedarse en la sombra», función de las instancias europeas convertidas en partes interesadas en toda política nacional de ordenación, etcétera ³².

Pero las necesidades de ordenación subsisten y parece haberse abierto una nueva etapa para responder a las mismas de una forma más adecuada ³³. En particular, la coordinación de las iniciativas y de las actuaciones resulta hoy asegurada por el Comité Interministerial de Ordenación del Territorio en unión del Consejo Nacional de Ordenación del Territorio. Es todavía demasiado pronto para calcular los efectos de este relanzamiento. Vamos a describir someramente los mecanismos de coordinación destacables en esta materia.

El Comité Interministerial de Ordenación del Territorio es uno de los numerosos comités instituidos para asesorar al Primer Ministro (ver más arriba). Desde su creación en 1960 ³⁴, está encargado de examinar los problemas generales de la acción regional y de la ordenación del territorio, con vistas a preparar las decisiones del Gobierno. Reúne a los Ministros directamente interesados. La Delegación para la Orde-

³² Y. MADIOT: «L'aménagement du territoire 1975-1990: une analyse d'un naufrage», *Cah. C.N.F.P.T.*, septiembre de 1991, núm. 33, pp. 31 y ss., y B. PECQUEUR: *L'aménagement du territoire en question: une approche économique*, *ibid.*, pp. 42 y ss.

³³ N. LEBEL: *La relance de la politique de L'aménagement du territoire*, *ibid.*, pp. 10 y ss.

³⁴ Y. MADIOT: *Aménagement du territoire* (Recopilación de textos comentados), Litec, 1986, pp. 10 y ss.

nación del Territorio y Actuación Regional (DATAR) prolonga su acción y contribuye a darle forma. Su papel se ha visto reforzado desde que se adoptó el principio de la aprobación de los grandes esquemas directores de infraestructura y de superestructura.

En cuanto al Consejo Nacional de Ordenación del Territorio, su creación es reciente, puesto que data de un decreto de Marzo de 1991³⁵. Se presenta como una institución colegiada formada por unos cincuenta miembros, que reúne a representantes de grandes Ministerios implicados, a representantes elegidos nacionales o locales, a representantes de las actividades económicas y sociales, y personalidades expertas. El Consejo está presidido por el Primer Ministro o, por delegación de éste, por el Ministro encargado de la ordenación del territorio.

Sus atribuciones están definidas de una forma muy amplia puesto que interviene en todos los estadios de la elaboración y de la puesta en práctica de las decisiones gubernamentales en materia de ordenación del territorio. Además de sus actividades consultivas (sus recomendaciones se establecen sobre todos los proyectos de ley relativos a la ordenación del territorio y al desarrollo regional), está encargado de coordinar las políticas nacionales y comunitarias (en el contexto de las «regiones» europeas), participa activamente en la elaboración de las políticas contractuales entre el Estado y las regiones (en el marco nacional). En pocas palabras, tiene una misión general de coordinar las intervenciones públicas en el terreno de su competencia.

Es cierto que la dislocación progresiva del antiguo modelo estatal jacobino había estado acompañada de una verdadera decadencia de la política de ordenación; hoy en día el Estado se convierte en cierto modo en el actor principal de una obra en la que otros actores tienen igualmente un papel importante que representar. Más que nunca, la coordinación estará ahora a la orden del día.

La historia de los diez últimos años (desde 1982, fecha de las grandes leyes de descentralización) ha estado marcada por las incertidumbres y vacilaciones por parte de los poderes públicos: de forma sucesiva han preocupado las modalidades e incidencias del traspaso de competencias, los grandes equipamientos de infraestructura y las políticas de reconversión o de reestructuración industrial. Después de 1990, han aparecido las fragmentaciones: han adquirido una cierta autonomía, por ejemplo, la política de la ciudad o la política de desarrollo rural. Por esto es por lo que aparecía necesaria una instancia nacional de coordinación que reequilibrase la acción de los entes territoriales (Regiones, Departamentos, Areas Metropolitanas) y las del Es-

³⁵ V. A. GRUBER: «Le Conseil national d'aménagement du territoire», *Les Petites Affiches*, 29 de mayo de 1991, pp. 4 y ss.

tado, en función de las nuevas exigencias de la Europa de los Doce. Algunos proponen la creación de un nuevo gran Ministerio que agrupase el conjunto de los organismos que tengan voz en la reunión (la Comisaría General del Plan, la Delegación para la Ordenación del Territorio y Actuación Regional, o la misma Dirección General de Entes Territoriales del Ministerio del Interior)³⁶.

La reflexión fija su atención, por lo demás, en la coordinación en el ámbito local de los servicios periféricos del Estado.

B) LA COORDINACIÓN A NIVEL LOCAL

Ya se ha señalado el nuevo papel del Prefecto Departamental o del Prefecto Regional a este respecto. Es cierto que la función de coordinación de los servicios periféricos del Estado (salvo algunos de ellos: enseñanza, justicia, impuestos, etc.) puede ser considerada como tradicional; pero se ha visto reactivada cuando el Estado ha dejado de ser el beneficiario de la confusión de papeles que permitía la legislación anterior.

Mencionaremos muy especialmente la acción de las Conferencias administrativas regionales³⁷. En cada Región están compuestas, bajo la presidencia del Prefecto Regional, por los Prefectos departamentales, el tesorero-pagador general y los jefes de los servicios periféricos de los Ministerios. Según el Decreto de 10 de mayo de 1982³⁸, la Conferencia administrativa regional examina las incidencias de las inversiones públicas y participa activamente en la elaboración de los contratos de planes, tras la importante reforma operada por la Ley de 29 de julio de 1982 en materia de planificación.

Después de un período de vacilaciones, unido a las dificultades de puesta a punto de la descentralización, la Conferencia administrativa regional parece llamada a desempeñar el papel de instancia de coordinación de las acciones del Estado. Sus principales objetivos, que acaban de ser redefinidos, constituirán un punto de debate privilegiado para la planificación a escala regional. Recordaremos a este respecto que la Ley de 6 de febrero de 1992, relativa a la Administración territorial de la República, ha reforzado sensiblemente los poderes de los Prefectos de Región, encargados de «poner en práctica las políticas nacional y comunitaria concernientes al desarrollo económico y social y a la ordenación del territorio», de establecer las orientaciones por las que deberán guiarse los Prefectos departamentales, de impulsar y coor-

³⁶ V. el informe Richard, Doc. Ass. nat. 1992, núm. 2.945, pp. 7 y ss.

³⁷ A. CUDENNEC: «La Conférence administrative régionale, instrument majeur de la cohésion régionale», *Rev. adm.*, 1991, pp. 148 y ss.

³⁸ J. O., 11 de mayo, p. 1337.

dinar las grandes políticas del Estado (política cultural, política de medio ambiente, política de la ciudad, política del entorno rural). No existen muchas dudas de que la conferencia administrativa regional se beneficiará de esta promoción, tanto más cuanto que la «carta de la desconcentración», que debe dar lugar a un decreto, conferirá nuevas atribuciones a los servicios periféricos del Estado. Según la exposición de motivos del proyecto de ley relativo a la Administración territorial de la República³⁹, procederá tener en cuenta desde ahora «la exigencia de “interministerialidad” en los métodos de dirección y de impulso de los servicios periféricos» y las Conferencias administrativas regionales estarán en condiciones de definir mejor las estrategias de actuación del Estado en el marco regional; la Conferencia representará en cierto modo el papel de auténtico «Consejo de Dirección del Estado descentralizado en la región».

Una mejor coordinación de los servicios del Estado, tanto en el escalón local como a nivel central, no lograría sus objetivos si no fuera acompañada de una evolución paralela en las relaciones entre los servicios estatales y los entes territoriales.

¿Qué ocurre a este respecto?

III. LA COORDINACION ENTRE LOS SERVICIOS DEL ESTADO Y LOS ENTES TERRITORIALES

En un Estado que, después de haber vivido durante decenios según el modelo de la Administración centralizada, se ha adentrado en la vía de la descentralización (sin llegar no obstante tan lejos como algunos de sus vecinos europeos), es evidente que los problemas de coordinación tenían que tomar un nuevo relieve. La tendencia de los nuevos poderes locales fue lógicamente la de sacar el mejor partido de los instrumentos puestos a su disposición y afirmarse en cuanto tales, aunque ello se hiciese contra un Estado fácilmente sospechoso de no querer jugar limpiamente a ese juego. Las Regiones, y sobre todo los Departamentos, grandes beneficiarios de las leyes descentralizadoras de los años 1982-1985, se han visto así organizadas como entidades capaces de influir sobre el desarrollo económico y social de los entes territoriales⁴⁰.

Parece que se ha iniciado cierto movimiento de reequilibrio, principalmente con la Ley de 6 de febrero de 1992, sin que se pueda hablar, sin embargo, de «recentralización». Este reequilibrio, a pesar de

³⁹ Informe Ass. nat., núm. 1.888.

⁴⁰ Sobre el problema, v. principalmente J. C. DOUENCE, *L'action économique locale, décentralisation ou recentralisation?*, *Económica*, 1986; del mismo autor, «L'action économique locale», *AJDA*, 1992, núm. especial, *Décentralisation, bilan et perspectives*, pp. 68 y ss.

ciertas limitaciones impuestas a las iniciativas locales o del reforzamiento de determinados controles, se traducirá verosímilmente en la búsqueda de nuevas formas de coordinación. Pero habrá que esperar a que la política de descentralización anunciada por la Ley de 6 de febrero de 1992 sea llevada a feliz término. La orientación actual en la materia, como ya se ha señalado, favorece al nivel desconcentrado, ya que las Administraciones centrales deberán llevar a cabo de ahora en adelante «exclusivamente las funciones que presentan un carácter nacional o cuya ejecución no puede ser delegada a un escalón territorial» (lo que concuerda con el célebre principio de subsidiariedad) (art. 2, párrafo 3, de la Ley de 1992).

En cualquier caso, la coordinación entre los servicios del Estado y los entes territoriales se había organizado en torno a la técnica de los «contratos de plan». Es admisible ver la utilización del «contrato» como una de las consecuencias de la voluntad de descentralización. Hubiera sido difícil para el Estado mantener los instrumentos institucionales de la coordinación sin ser acusado de duplicidad, ya que las diversas tutelas habían sido abolidas por las leyes de descentralización. Como contrapartida, la fórmula del contrato soslayaba las susceptibilidades de las entidades locales, al mismo tiempo que dejaba al Estado, hay que repetirlo, la dirección del conjunto de las operaciones.

Verificaremos esto al analizar los contratos de plan como herramientas de la política de ordenación del territorio y su articulación en la política del Estado en este terreno.

1.º *Los contratos de plan, herramientas de la política de ordenación del territorio*

Nos atenderemos a los contratos de plan Estado-Regiones, que son los más importantes y, con mucho, los que han sido más estudiados⁴¹; su puesta a punto se realizó en el marco de la Ley de 29 de julio de 1982, mediante el Decreto de 21 de enero de 1983. Se trata de modo general de contratos establecidos entre el Estado y una Región, con una duración determinada (cinco años) que definen las diferentes operaciones que las partes se comprometen a ejecutar con vistas a alcanzar sus objetivos comunes de desarrollo.

La política de contratos de plan ha sido elegida por el Estado, quien la considera el medio ideal para conciliar la gestión descentralizadora con la gestión planificadora.

⁴¹ Entre los numerosos análisis, v. el número especial de *Cahiers du CNFPT*, núm. 29, 1989, *Les contrats de plan Etat-régions*; J. C. DOUENCE: *L'action économique locale, op. cit.*, pp. 167 y ss., y J. MOREAU: «Les contrats de plan Etat-région et l'aménagement du territoire», *AJDA*, 1989, pp. 743 y ss., etcétera.

La primera generación de los contratos de plan cubrió el período 1984-1988⁴²; se corresponde con un período de tanteo y adaptación, ya que las Regiones todavía no estaban dotadas de servicios económicos capaces de rivalizar con los del Estado. La segunda generación ha visto la luz (1989-1993) en conexión con el Plan.

A pesar de que están muy divididas las apreciaciones sobre la ejecución de los contratos de plan y de que sus balances sean difíciles de hacer, se observará que la experiencia ha sido de cierta duración y que no ha chocado con un final de «no es de recibo» por parte de las Regiones (en las cuales no está de más recordar que, en su gran mayoría, domina la oposición)⁴³.

Los contratos de plan dependen de las políticas de ordenación del territorio a nivel estatal o a nivel europeo. Los «contratos de plan», si bien tienen una naturaleza contractual como ha confirmado el Consejo de Estado en una señalada resolución⁴⁴, son producto, en primer lugar, de la voluntad del Estado y no de una iniciativa de los entes territoriales. Los poderes públicos ven en ellos una manifestación de la solidaridad nacional con el fin de corregir los desequilibrios entre las regiones; es decir, estos contratos han sido promovidos y (al menos al principio de esta experiencia) elaborados, bajo la inspiración del Estado, quien pretende integrar así en ellos sus propias prioridades.

Después de todo, la misma definición de los contratos de plan esclarece el conjunto de todo el proceso: «El Estado puede celebrar, con los entes territoriales, las Regiones, las empresas públicas o privadas y, eventualmente, con otras personas jurídicas, contratos de plan que supongan compromisos recíprocos de las partes, con vistas a la ejecución del plan y de sus programas prioritarios». Desde el primer momento resulta admitido que los objetivos de los contratos de plan deben «ser compatibles con los del plan de la Nación»⁴⁵.

La conexión entre los contratos de plan y el plan nacional resulta asegurada mediante la intervención del Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (CIAT), del que se ha dicho es la principal instancia de coordinación en materia de ordenación del territorio a escala nacional.

Esta interpretación es corroborada por las opiniones expresadas sobre los contratos de plan en el momento de los debates sobre el

⁴² J. M. PONTIER: «Les contrats de plan entre l'Etat et les régions», *AJDA*, 1985, pp. 331 y ss.

⁴³ Y. CARSALADE: «La première génération de contrats de plan Etat-régions», 1984-1988, *Cab. CNFPT*, 1989, pp. 47 y ss., y J. LEHÉRICY: *Les contrats de plan Etat-régions de l'exercice 1898-1993: présentation générale*, *ibid.*, pp. 76 y ss.

⁴⁴ Cons. d'Et., Ass., 8 de enero de 1988, *Communauté urbaine de Strasbourg*, Rec., p. 3.

⁴⁵ Ley de 29 de julio de 1982, artículo 11; v. E. SIMON: «L'articulation des politiques européenne, nationale et régionale d'aménagement du territoire», *J.O. Cons. écon. y soc.*, 26 de mayo de 1989.

X Plan; según el ponente del proyecto de ley aprobatoria del plan, los contratos de plan «son un medio privilegiado de asegurar la coherencia entre el Plan nacional y las prioridades definidas por las regiones, al mismo tiempo que constituyen una herramienta esencial para la ordenación del territorio»⁴⁶.

2.º *Las dificultades de la coordinación entre la política nacional y las políticas regionales de ordenación del territorio*

Si admitimos el análisis según el cual la forma contractual que revisten los contratos de plan difícilmente disimula la preeminencia estatal, de tal forma que estos contratos sirven, en primer lugar, para coordinar las acciones emprendidas por los diversos operadores y articular sus intervenciones recíprocas de acuerdo con las grandes orientaciones del plan nacional, entonces subsisten determinadas dificultades que contribuyen a debilitar la especificidad de tal instrumento.

En primer lugar hay que tener en cuenta el reforzamiento del potencial regional. Las regiones se han convertido en socios de pleno derecho, han creado observatorios económicos, células de reflexión, etc. Ya no aparecen como ejecutantes de una política pensada por el Estado. Exhiben sus prioridades, incluso en el marco de las relaciones internacionales y, por ello mismo, obligan al Estado a una nueva evaluación de sus propios objetivos. Por esto, las negociaciones que precedieron a los contratos de plan de la segunda generación fueron más difíciles, según reconocen los observadores, y el Estado no siempre ha logrado imponer sus puntos de vista⁴⁷.

Los compromisos financieros han planteado igualmente problemas y la persistencia de la crisis económica ha retrasado desde el primer momento la aplicación de los contratos de plan 1989-1993. En ciertos momentos se ha puesto en tela de juicio la técnica de la cofinanciación (entre el Estado y la Región), bien porque haya causado retrasos en la ejecución del contrato, bien porque haya tropezado con dificultades coyunturales surgidas a alguna de las partes (como es el caso del Estado hoy en día).

⁴⁶ V. Exposición de motivos del proyecto de ley que aprueba el X Plan (1989-1993), J.O. Doc. Ass. nat., núm. 545 (1989).

⁴⁷ El establecimiento de las prioridades, para los contratos de plan de la segunda generación, muestra que ha habido divergencias notables de apreciación. El Comité Interministerial de Ordenación del Territorio había fijado como objetivo prioritario de los contratos de plan la salvaguarda del empleo; reconociendo la importancia del problema, ciertas regiones han hecho saber que sus preferencias eran diferentes (v. J. MOREAU: *op. cit.*, p. 748). Estas divergencias, aun cuando no han supuesto obstáculo para la firma de contratos de plan, han mostrado en cierto sentido sus limitaciones. Evidentemente será más difícil hacer ejecutar un contrato si una de las partes no considera el objetivo perseguido como prioritario.

Por otro lado, algunos estiman que la fórmula contractual es pesada y poco manejable, que no permite responder con celeridad a los problemas urgentes, que se presta mal a las adaptaciones, y más en la medida en que las Regiones (como los demás entes territoriales) plantean insistentemente el problema de sus competencias fiscales.

Por tanto, es muy posible que el instrumento de coordinación que los contratos del Estado constituyen hoy en día en materia de ordenación del territorio necesite una revisión a medio plazo.

Para terminar estas observaciones, diremos que la coordinación administrativa experimenta en Francia problemas que son esencialmente de adaptación, en un contexto de rápido cambio político-administrativo. El papel del Estado se va modificando progresivamente; los temas de desestatalización o de desregulación⁴⁸, si no han llegado a provocar conmociones en el aparato administrativo, van a frenar de ahora en adelante las intervenciones directas de los poderes públicos en el terreno económico y social. La coordinación, más flexible y más discreta, puede encontrar así una posibilidad de relanzamiento. La aparición de nuevos actores en una Francia descentralizada obliga al Estado a reconsiderar su función; una vez más en este caso, la coordinación tendrá que jugar un papel más importante para preservar una mínima coherencia. En fin, las presiones europeas modifican las dimensiones habituales de la coordinación administrativa.

En cualquier caso, la coordinación no es solamente una exigencia de la racionalidad en la actuación administrativa, sino que es determinante en cierta medida del porvenir mismo de la administración como instrumento de ejecución de las políticas nacionales.

⁴⁸ Sin hablar del tema de la «subsidiariedad» que no es de uso exclusivamente europeo.