

Sr. Presidente, Señorías

Comparezco ante esta Comisión a petición propia para darles cuenta del Informe de Evaluación de la Administración Periférica correspondiente al año 2003.

Han transcurrido ya algunos meses desde que el Ministro Sevilla presentó este Informe al Consejo de Ministro (22 de octubre). Y, en consecuencia, me referiré también al Plan estratégico que estamos desarrollando para mejorar la Administración Periférica del Estado.

Sin duda, el cambio desde un Estado centralizado al actual Estado de las Autonomías ha tenido consecuencias en la organización y funcionamiento de los servicios periféricos.

El proceso de traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas se ha visto acompañado, como saben sus Señorías, de una disminución del tamaño de los servicios que la AGE presta en el territorio. (datos comparativos)

Además, se han desarrollado durante estos años iniciativas orientadas a la configuración de un nuevo modelo de Administración Periférica. Entre estas iniciativas, destacaré la vigente Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Una Ley que introdujo

en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra manera de funcionar la idea de que era conveniente y posible integrar la práctica totalidad de los servicios periféricos de la AGE en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Al grado de desarrollo y eficacia de este modelo me referiré más adelante.

Estas transformaciones, que acabo de resumir, han cambiado también la percepción que todos, y especialmente la ciudadanía, tenemos en la actualidad de la Administración General del Estado. Como consecuencia de los traspasos a las CC. AA, existe hoy una percepción más o menos generalizada de que la Administración estatal es, ante todo, una Administración central.

Y en realidad no es así. En parte, por las características propia distribución constitucional y estatutaria de competencias. Pero, en parte también, porque el modelo de la LOFAGE sólo se ha desarrollado de forma muy limitada.

Los datos que tenemos demuestran que la Administración del Estado sigue siendo actualmente una Administración predominantemente periférica y que la AGE continua prestando importantes servicios a la ciudadanía en el territorio y no sólo desde Madrid.

Tenemos en la actualidad más personas trabajando en la periferia que en la Administración central. De los 500.000 empleados que prestan servicio en la AGE, incluyendo en esta cifra las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 360.000 lo hacen en la Administración periférica. Y si excluimos dichas fuerzas, hay 127.000 empleados que trabajan en los servicios periféricos y unos 100.000 que lo hacen en Madrid, en los servicios centrales.

Por tanto, es verdad que en estos años se ha producido un progresivo adelgazamiento de la organización territorial de la AGE. Pero también lo es que lo que los ciudadanos llaman Administración central es, en términos cuantitativos, una Administración Periférica del Estado.

En segundo lugar, la hipótesis de que el modelo de integración se ha desarrollado escasamente queda avalada por otro dato relevante: Actualmente, sólo 7.000 de los 127.000 empleados que la AGE tiene en las provincias han pasado a depender orgánicamente, como preveía la LOFAGE, de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Por consiguiente, la integración no ha sido la norma general. Los datos que acabo de proporcionarles demuestran que han sido más las excepciones a la regla general de la integración que los servicios que han pasado

a depender orgánicamente de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Y no quiero decir con ello, que todos esos servicios tengan que integrarse sino que conviene reflexionar sobre esta realidad para evaluar la operatividad de ese modelo de integración.

Por tanto, al día de hoy coexisten en nuestra Administración Periférica servicios que sí se han integrado en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, por ejemplo, toda la gestión en materia de extranjería, con otros –la mayoría- que todavía mantienen su anterior estructura y que, por tanto, siguen dependiendo tanto orgánica como funcionalmente de cada Ministerio.

A la vista de este análisis inicial, el Ministro de Administraciones Públicas asumió el compromiso al iniciarse la legislatura de realizar un diagnóstico que nos permitiera dos cosas:

1º Primera. Evaluar la organización y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y de los servicios integrados en las mismas, identificando áreas de mejora que nos permitieran incrementar la calidad de los mismos.

2º. Segunda. Conocer el grado de desarrollo del modelo LOFAGE, su eficacia y alternativas para su mejora.

El artículo 23.3 de la LOFAGE atribuye a los Delegados del Gobierno, como saben sus señorías, la función de elevar, a través del MAP, un Informe anual al Consejo de Ministros sobre el funcionamiento de los servicios periféricos.

Así que decidimos aprovechar esta obligación para realizar ese diagnóstico, comenzando por la situación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que, tras los procesos de integración derivados de la LOFAGE, han experimentado indudablemente una notable transformación.

Permítanme que les diga que hasta ahora no se había realizado una evaluación de análogas características. El Informe al Gobierno del artículo 23.4 de la LOFAGE se venía traduciendo en Memorias anuales de actividad de las Delegaciones del Gobierno. Estas Memorias, de corte tradicional, recogían, fundamentalmente, series estadísticas, generalmente, en cifras absolutas, de las tareas y actos realizados en cada una de las áreas integradas. También incluían lógicamente la actividad de los servicios comunes, de las Secretarías Generales.

No se analizaba, por tanto, en Informes anteriores la eficacia de la integración ni tampoco la calidad de los

servicios que, mediante sucesivos Reales Decretos, han pasado a depender orgánicamente de las Delegaciones y Subdelegaciones.

El Informe que les presento a sus Señorías responde, por consiguiente, a un cambio de enfoque que quiero subrayar. Lo que hemos pretendido con él es realizar un diagnóstico más operativo que nos permitiera acertar en el proceso de modernización de la gestión al que también nos hemos comprometido.

Y en ese cambio de enfoque hemos partido de los nueve criterios del Modelo Europeo de Excelencia, que sus Señorías ya conocen, porque se ha venido implantando en años anteriores en algunas organizaciones de la AGE.

Creemos que hay un cierto consenso en cuanto a la eficacia de ese modelo y por ello lo hemos utilizado como instrumento de análisis de la situación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

A efectos expositivos, en el Informe hemos sintetizado en un único apartado las conclusiones referidas a los cuatro criterios de resultados contemplados en dicho modelo.

En cuanto a las fuentes, hemos partido de la información disponible en la Subsecretaría, remitida por los Delegados y

Subdelegados salientes, pero también de la valoración del nuevo equipo nombrado por el Gobierno. Además, y esto constituye otra novedad, hemos incorporado la información procedente de las bases de datos centralizadas que existen en el Ministerio.

Sus Señorías disponen del Informe y, por consiguiente, me van a permitir que me centre en los aspectos que han suscitado mayor debate tanto en la Comisión Interministerial de Administración Periférica como en sede parlamentaria. Con mucho gusto, contestaré en el turno de réplica a las cuestiones puntuales que los portavoces estimen conveniente plantearme.

Sin duda, la primera de las conclusiones que suscita interés es la relativa a la amplitud del liderazgo – o si lo prefieren de la función de dirección- que han venido desarrollando hasta la fecha los Delegados del Gobierno. Aclaro que el término liderazgo ha sido utilizado en su acepción técnica y no política, conforme a la definición que realizan de este criterio los modelos de excelencia empresarial y más concretamente el Modelo Europeo.

Pues bien, aunque el art. 22.1 de la LOFAGE atribuye al Delegado del Gobierno la dirección del conjunto de los servicios estatales periféricos, (estén o no integrados), la

evaluación realizada refleja que esta función sólo se ha venido ejerciendo con claridad respecto a los servicios relacionados con la seguridad ciudadana y el ejercicio por la ciudadanía de sus derechos y libertades públicas.

En lo que se refiere a los servicios integrados, el liderazgo de los Delegados ha sido menos acusado, siendo prácticamente nulo sobre los servicios estatales no integrados. Ello se deduce no sólo de las propias opiniones de los Delegados sino también de la casi total ausencia de información disponible acerca del funcionamiento de los servicios no integrados.

Parece claro, en consecuencia, que el modelo de dirección de los servicios periféricos establecido por la LOFAGE, basado en la autoridad de los Delegados, no se ha desarrollado en su integridad y que debemos dar pasos en esta línea antes de valorar si este modelo resulta o no eficaz para los ciudadanos.

Por consiguiente, hemos decidido potenciar la función de dirección sobre la totalidad de los servicios periféricos que la Ley atribuye a los Delegados del Gobierno.

Primero, intensificando las reuniones de la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica. Y segundo, facilitando, a través del MAP, criterios específicos y homogéneos sobre este particular.

En lo referente a la primera línea de actuación, puedo informar a sus Señorías que ya hemos celebrado 3 reuniones de la CICAPE, las dos correspondientes a 2004 en tan sólo seis meses, y otra posteriormente. Y en breve vamos a convocar de nuevo esta Comisión (4 de abril).

Al margen de la obligación legal de hacerlo, estos encuentros han resultado muy útiles en la definición de cual ha de ser el contenido concreto de la función de dirección de los servicios periféricos en cada caso.

Además, estamos trabajando para desarrollar al mismo tiempo foros de encuentro sectorial entre los Delegados y los responsables de los diferentes Ministerios con el fin de que aquellos puedan hacer de correa de transmisión y ejercer la función directiva que les atribuye la Ley.

En esta línea, se ha celebrado ya una jornada con los Delegados, presidida por el Ministro del Interior, con asistencia del MAP, así como otras tres en materia de

extranjería con el fin de abordar de forma homogénea primero, el Plan de medidas urgentes que el Gobierno puso en marcha para sacar en plazo las renovaciones; y, después, para diseñar el operativo necesario para aplicar el nuevo Reglamento, especialmente, por lo que se refiere al proceso de normalización actualmente en curso.

En materia de protección civil también se ha desarrollado una reunión y hay en marcha un grupo de trabajo para establecer un modelo de gestión que asegure la perfecta coordinación de los servicios estatales con los operativos de las CC. AA.

En conexión con estas medidas, que ya hemos adoptado, debemos situar también las que persiguen subsanar el déficit de comunicación que se aprecia entre los servicios centrales de los diferentes Ministerios y los Delegados del Gobierno. Esta era otra de las conclusiones del Informe y, por tanto, otra de las áreas de mejora en las que teníamos que trabajar.

La misión constitucional y legal de la figura del Delegado es, como conocen sus Señorías, la de representar en el territorio al Gobierno de la Nación. Desarrollar adecuadamente esta misión requiere, sin embargo, una

fluidez en la comunicación que trascienda las situaciones extraordinarias.

Por ello, hemos reforzado el papel de coordinación y de impulso de la comunicación que le corresponde en este ámbito a los Ministerios de la Presidencia y, muy especialmente, al de Administraciones Públicas. En el primer caso, porque funcionalmente es el Ministerio de la Presidencia el responsable de esa comunicación y, en el segundo, porque entendemos que se puede y se debe aprovechar la dependencia orgánica de las Delegaciones del MAP para facilitar la comunicación con el resto de los Departamentos.

A primeros de septiembre se celebró una primera reunión en el Ministerio de la Presidencia, presidida por la Vicepresidenta primera del Gobierno, con asistencia del Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Comunicación, todos los Delegados y los Subsecretarios de los Ministerios de la Presidencia y Administraciones Públicas. En esta reunión se sentaron las bases y la metodología para asegurar una correcta comunicación, especialmente a través del MAP, entre los diferentes Departamentos y los Delegados.

Desde entonces, Señorías, hemos articulado un sistema de interacción que, sin perjuicio de las relaciones que los Delegados pueden y deben mantener directamente con los Ministerios, está resultando de extraordinaria utilidad. La extranjería puede ser, quizás, el ejemplo más elocuente. Hay un esquema de corresponsabilidad en la comunicación y en la gestión entre el Ministerio funcionalmente competente, que es Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio encargado de la gestión de personal y de medios, que es el MAP.

Vamos a extender este modelo, que supone un cambio de cultura importante, a todas las áreas integradas. Y lo mismo queremos hacer para asegurar la coordinación y la comunicación de los Delegados con los Ministerios responsables de los servicios no integrados.

La tercera de las conclusiones del Informe que ha suscitado mayor debate y que, por tanto, quiero exponer a sus señorías, ha sido la relativa al papel de los Subdelegados del Gobierno en la organización y funcionamiento de la Administración periférica.

La LOFAGE les atribuye una naturaleza funcionarial, muy vinculada, por tanto, al correcto funcionamiento de los servicios territoriales de la AGE. Pero en la práctica se ha venido produciendo una cierta indefinición de su papel, y en no pocas ocasiones una confusión entre los roles que deben ser desempeñados por los Delegados y los que deben ser ejercidos por los Subdelegados del Gobierno.

Los Subdelegados son, de acuerdo con la LOFAGE, directivos especialmente cualificados que, a las órdenes del correspondiente Delegado del Gobierno, tienen atribuida la dirección de los servicios en cada provincia.

Por consiguiente, hay que hacer un esfuerzo para que las funciones de los Delegados y Subdelegados no se solapen, evitando actuaciones aisladas o descoordinadas entre los subdelegados o que excedan el papel legal que tienen atribuido. Y esto requiere actuaciones en dos vertientes:

- De un lado, las propuestas y decisiones de los Subdelegados deben ser siempre despachadas con sus Superiores Jerárquicos que son los Delegados y no los Secretarios de Estado o los Subsecretarios de los servicios centrales;

- De otro, las instrucciones, tanto del MAP como de los Ministerios, deben canalizarse siempre a través de los Delegados del Gobierno.

Estamos trabajando ya en ambas direcciones, potenciando desde el MAP la interlocución directa de la Subsecretaria con los Delegados y reforzado su autoridad en el desarrollo de las iniciativas y propuestas que parten de los Subdelegados.

Señorías, hay un segundo grupo de conclusiones en el Informe que se refieren a la gestión y a las que concedo especial importancia.

El Informe correspondiente a 2003 pone de manifiesto que en el ámbito de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno no se han desarrollado hasta la fecha procesos de planificación de la gestión que permitieran impulsar y consolidar mejoras de los correspondientes servicios públicos. Ha habido alguna excepción, pero esta que les comento ha sido la tónica general.

Tampoco existían – y esto lo refleja también el Informe- sistemas de planificación en los servicios centrales del MAP

que facilitaran la coordinación y la priorización de las actuaciones a realizar en el ámbito de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Este déficit ha sido especialmente patente en las áreas funcionales, pero también en las políticas transversales de presupuestos, personal, patrimonio inmobiliario e implantación de nuevas tecnologías.

- En materia de presupuestos, la ausencia de planificación se ha traducido en un comportamiento inestable del programa presupuestario 921P, relativo, como saben sus Señorías, a la "Administración periférica".

Tuve ya la ocasión de exponer esta cuestión en mi comparecencia sobre presupuestos. Pero, subrayaré ahora que, restadas las aportaciones de las sucesivas transferencias de crédito derivadas de la integración de servicios, los primeros ejercicios se caracterizaron por una fuerte austeridad y sólo a partir de 2004, a la vista del deterioro palpable de los servicios, se hizo un esfuerzo presupuestario para incrementar los fondos destinados a este programa. Sin embargo, tampoco sabemos si los recursos se concentraron en las áreas prioritarias de actuación, porque, como explicaré a

continuación, no había evaluación de necesidades y por tanto, no era posible conectar los créditos con objetivos fijados con antelación.

En cuanto al personal, da la sensación de que la política de RR. HH se ha venido desarrollando con un horizonte cortoplacista, de forma que ha estado orientada, por lo general, a cubrir las necesidades más acuciantes de los servicios. Con esta finalidad, el pasado mes de noviembre se reunió ha reunido la Comisión de Coordinación de Inspecciones de servicios departamentales, con la asistencia del Secretario General para la Administración Pública, que la preside, y de esta Subsecretaría.

- Muchas veces estas necesidades han sido coyunturales y han estado ligadas a problemas concretos de la gestión que no han sido evaluados ni analizados con rigor.

- En materia de patrimonio inmobiliario no existía ni siquiera un inventario de los cerca de 400 locales que tenemos en el que constaran sus características, requisitos de los usuarios, necesidades de obras o actuaciones a acometer. No era, por tanto, posible evaluar las necesidades de crédito para obras y mucho

menos realizar una adecuada planificación de las mismas. Las obras se realizaban a demanda de los Subdelegados, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. Consecuencia de este sistema de gestión ha sido el deterioro de muchas oficinas o la insuficiente adecuación de algunos servicios, como ha sucedido en el área de extranjería, a una demanda creciente.

Cinco meses después del Informe, disponemos ya de ese inventario y de un plan de obras que nos va a permitir realizar las actuaciones necesarias a lo largo de 3 ejercicios, 2005, 2006 y 2007. En términos de coste, necesitamos unos 30 millones de Euros para completar este plan. Este año, disponemos de 11 que ejecutaremos conforme al programa previsto que ha tenido en cuenta como criterios esenciales de priorización el riesgo para las personas y la mejora de algunas de las oficinas de extranjería que más lo precisan.

- En materia de tecnologías y sistemas de información, las conclusiones del Informe eran similares. La implantación en los servicios periféricos de nuevas tecnologías se venían realizando asimismo a instancia de parte y siempre con evidentes limitaciones presupuestarias. En materia de equipamientos y

licencias existía un sistema de cuotas, de forma que no existía una relación muy directa entre necesidades y equipamiento.

Esta política cortoplacista ha generado además otros problemas añadidos como la heterogeneidad de servidores y aplicaciones de correo electrónico o la obsolescencia de buena parte del parque informático de la periferia.

Por otra parte, las líneas de datos de la red corporativa MAP-periferia eran y son insuficientes para sostener las aplicaciones de extranjería, sanidad exterior etcétera. Por lo que la situación del MAP en materia de nuevas tecnologías no era desde luego la más idónea para asegurar una prestación de servicios de calidad.

Estamos concluyendo, al igual que hemos hecho en materia de patrimonio inmobiliario, un inventario de necesidades y disponemos ya de un plan, que hemos llamado MAP en Red, que nos va a permitir en este ejercicio afrontar los problemas más acuciantes. Ya hemos iniciado las actuaciones para unificar el correo electrónico y hemos tramitado un expediente de contratación para ampliar el ancho de banda de nuestro sistema de comunicaciones.

Nuestro objetivo, Señorías, es operar un cambio en un modelo de gestión que ha resultado hasta el momento ineficaz. Y para ello, vamos a introducir técnicas gerenciales modernas no sólo en las áreas que ya les he comentado sino en el conjunto de los servicios centrales de los que depende también la modernización de la Administración periférica del Estado.

Hemos elaborado un Plan Estratégico de la Subsecretaría en el que destacan proyectos como MAP en red, MAP sin barreras o el proyecto MAP es Calidad.

A este último programa también debo referirme expresamente, porque el Informe de 2003 pone asimismo de manifiesto la casi total ausencia de metodologías de identificación, diseño y normalización de los procesos de trabajo claves que se desarrollan en los servicios integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Lógicamente tampoco existían indicadores para realizar un seguimiento de tales procesos, por lo que las acciones de mejora que se han producido se deben más a la voluntad

de los subdelegados que a una identificación de las áreas en las que era preciso concentrar los esfuerzos de modernización.

Y aquí también hemos apreciado algunas contradicciones. Al final del ejercicio habían publicado su Carta de Servicios seis Delegaciones, treinta y ocho Subdelegaciones y cuatro Direcciones Insulares, situándose el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en torno al 75%. Sin embargo, pese a estos resultados aparentemente satisfactorios el número de quejas casi se había triplicado en el año 2003, con respecto al ejercicio anterior.

Por todo ello, es imprescindible incorporar a la gestión del MAP y de las propias Delegaciones técnicas gerenciales apropiadas y en especial sistemas de planificación que nos permitan, en la línea que les he comentado,:

- Ajustar nuestro presupuesto a las necesidades reales de mejora de la calidad de los servicios periféricos.
- Plantearnos una política de personal a medio plazo adecuada a los procesos y cargas reales de trabajo de estos servicios.
- Operar una modernización tecnológica de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

- Establecer prioridades en la gestión de los inmuebles y en la realización de las obras, empezando por las que atañen a las oficinas de extranjería.
- Normalizar los procesos de trabajo y mejorar la gestión de los servicios

Para ello, además de los planes que ya he mencionado, que se encuentran ya en marcha, estamos implantando el modelo europeo de calidad en 12 Subdelegaciones y nuestro objetivo es poner en marcha los consiguientes planes de mejora de mejora que se deriven de la evaluación en términos de calidad.

En conclusión, la foto resultante del Informe correspondiente a 2003 y primeros meses del 2004 refleja una imagen manifiestamente mejorable. Nuestro objetivo, y en el estamos trabajando, es el de acometer un proceso de cambio que nos permita, al mínimo coste, modernizar las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y los servicios integrados en ellas.

Al mismo tiempo creemos que es necesario contar para el próximo año con un diagnóstico más amplio sobre el conjunto de la Administración periférica y que, por tanto, tenga en cuenta también los servicios no integrados.

Ya estamos trabando en esta evaluación en colaboración con el resto de los Departamentos ya que las competencias de inspección de los servicios no integrados están atribuidas a los correspondientes Departamentos y no del MAP ni de los propios Delegados del Gobierno.

Con la finalidad de establecer una metodología común y asegurar esta colaboración se reunió el pasado mes de noviembre la Comisión de Coordinación de Inspecciones de servicios departamentales, con la asistencia del Secretario General para la Administración Pública, que la preside, y de esta Subsecretaria. Desde entonces se viene desarrollando el correspondiente trabajo de campo y nuestro objetivo es que el informe del año que viene refleje, conforme a esta metodología común, la situación y las áreas de mejora tanto de los servicios integrados como de los no integrados, respecto a los cuales no existía ni en el MAP ni en las Delegaciones y Subdelegaciones información relativa al año 2003 y primer trimestre de 2004.

A partir de ese diagnóstico, y de los programas que el MAP tiene en marcha respecto al conjunto de la AGE, deberíamos estar en condiciones bien de avanzar en el proceso de integración bien de dibujar un modelo alternativo. De todo ello, me comprometo a informar a sus Señorías puntualmente.

Muchas gracias.