

LA ADSCRIPCION
DE LOS PREFECTOS
A LA PRESIDENCIA
DEL CONSEJO

008.042:354(44)

En su Sección de «Libres Opiniones», el diario parisino *Le monde*, del 5 de julio, publicó un artículo de Luis Perillier, titulado «Une réforme souhaitable: Le Rattachement des Préfets à la Présidence du Conseil», que por su interés, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA traduce íntegramente.

«Con la centralización, lo que se consigue es la apoplejía en el centro y la parálisis en los extremos.» Así hablaba Lamennais hace más de un siglo, y cada nuevo intento de reforma administrativa hace reaparecer los términos de «descentralización» y de «desconcentración». Si la descentralización permite el aumento de la autonomía, de las libertades de las colectividades locales, la desconcentración presenta la ventaja de acercar más el Estado a los administrados. «Es siempre el mismo martillo el que golpea, decía Odilon Barrot, pero es un martillo al que se le ha acortado el mango.»

En realidad, la concentración de poderes en París no ha cesado desde hace cien años. No son frecuentes las medidas de algunas disposiciones fragmentarias—las de 1852 ó las de 1926—, que tuvieron el efecto de descongestionar ciertos servicios centrales y extender considerablemente el papel del Estado. Muy pocas cuestiones importantes, sobre todo si tienen carácter financiero, pueden arreglarse sin hacer un viaje o sin comunicar con París, ya sea un asunto que concierna a las administraciones tradicionales, a los servicios semi-públicos, a las empresas nacionalizadas o a alguno de los múltiples negocios privados, que no pueden progresar sin la ayuda del Estado.

Si hasta ahora la desconcentración no ha podido ser aplicada en amplia escala, se debe en gran parte a que los diferentes Ministerios no comprenden el porqué de delegar una parte importante de sus atribuciones en los representantes del Ministerio de la Gobernación. Otra cosa sería si los Prefectos dependiesen del primer Ministro.

En el período que siguió a la Revolución, el número de Ministerios era muy reducido: Asuntos Exteriores, Guerra, Marina, Gobernación, Justicia, Finanzas, Instrucción Pública y Agricultura. El Ministerio de la Gobernación era el Ministerio de «la Administración General»: su vocación era regir toda la Administración interna de Francia en todos sus aspectos, comprendida la policía.

Napoleón quiso que los Prefectos fuesen los organizadores y los animadores de la vida provincial: que fuesen ellos quienes dirigiesen la construcción de carreteras, solucionasen los conflictos y los problemas laborales, se ocupasen de las cuestiones de higiene y de beneficencia, que tomasen todas las medidas necesarias para favorecer el ejercicio del comercio, el funcionamiento de las industrias y el abastecimiento de las poblaciones.

Pero, gradualmente, durante los siglos XIX y XX, el Ministerio de la Gobernación ha ido siendo despojado de la mayor parte de sus atribuciones: las obras públicas, los trabajos de reconstrucción, la vivienda y el urbanismo, la sanidad pública, el trabajo y los asuntos sociales, el comercio y la industria, los asuntos económicos, han visto ir naciendo Ministerios independientes para cada uno de ellos. Cada vez que una de estas esferas de actividad ha alcanzado la suficiente especialización para dar lugar a una administración distinta, ha sido desgajada del Ministerio de la Gobernación, el cual, por último, no ha conservado en su competencia nada más que la seguridad pública, la tutela de las colectividades locales y los problemas políticos y electorales. En la práctica, el Ministerio de la Gobernación es, ante todo, el Ministerio del Orden Público, en el sentido más amplio del término.

Sin embargo, en virtud de las disposiciones oficiales, los Prefectos ostentan en los departamentos la representación de todos los Ministerios. Así resulta de la Ley de 28 de Pluviario del año II, que los crea como representantes del poder central en su totalidad. Los Decretos de 1852, de 1861, la Ley de 10 de agosto de 1871, el Decreto de 5 de noviembre de 1926 y el artículo 88 de la Constitución de 1946, así lo confirma. Un Decreto de 27 de septiembre de 1953, en su artículo 1.º, declara que: «Depositario en el Departamento de la autoridad del Estado, el Prefecto es, en calidad de Delegado del Gobierno, el representante de cada uno de los Ministerios.» Circulares ministeriales de Leon Blum, Queuille, Depruex, Jules Moch, insistieron en esta idea, y el 12 de junio de 1953, el Presidente de la República, M. Vicent Auriol, se dirigió al Cuerpo Prefectorial, diciéndoles: «Ustedes ostentan la delegación de las totalidad del Gobierno.»

Pero el solo hecho de verse obligados a reafirmar tan frecuentemente un principio, demuestra que la práctica contradice al derecho. En efecto, los Prefectos podían denunciar intromisiones en el campo normal de su competencia, a diario.

Como no es de sospechar que los Ministros quieran tener deliberadamente en jaque al Jefe del Gobierno, necesario es preguntarse si todo ello no es explicable por un vicio de organización.

En efecto, la situación se explica, y se justifica en parte, por el carácter político de la función prefectoral y por el poder jerárquico que ejerce con exclusividad sobre los Prefectos el Ministerio de la Gobernación.

Es evidente que los Prefectos, nombrados en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Gobernación, y cuyo ascenso y carrera dependen de este Ministerio, son, ante todo, sus subordinados naturales.

Bajo la III República, se dió a menudo el caso de Presidentes del Consejo que se reservaron la Cartera de Gobernación para ejercer una autoridad directa sobre los Prefectos. Así lo hicieron Waldeck Rousseau, León Bourgeois, Combes, Loubet, Ribot, Fallieres, Tardiev, Chautemps, Albert Sarraut, Briand, Caillaux y Clemenceau, pero la inmensa tarea que hoy pesa sobre un primer Ministro, no puede compatirse con las responsabilidades que lleva aneja la gestión de un Ministerio.

Si los Prefectos dependiesen del primer Ministro, el Cuerpo Prefectoral pasaría a quedar encuadrado en el Secretariado General de la Presidencia del Consejo, y el aumento de su prestigio y de su influencia les permitiría el poder hacer prevalecer mejor el interés superior de la nación sobre las tendencias particularistas, y la autoridad del Estado, a la que con razón se quiere reforzar, ganaría. No olvidemos que si las democracias deben proscribir todo autoritarismo, la autoridad les es siempre indispensable.

Los jefes de los organismos delegados de la Administración en los departamentos, unidos al Prefecto, colaborarían con él para el logro de economías, la puesta en práctica de las medidas de coordinación y de reorganización que fuesen necesarias para aumentar la productividad y el rendimiento de los servicios. La práctica del trabajo en común, bajo la égida del Delegado del Gobierno, no sólo permitiría obtener una mayor cohesión en el desarrollo de la política general, sino que también ofrecería la posibilidad, en el plano técnico, de eliminar los empleos dobles, de concretar los métodos adecuados para reducir los costes generales de la gestión administrativa, de dar a la Administración una forma de acción menos rutinaria, más cercana al tipo de organización industrial, y, por lo tanto, menos cara y más eficaz.

Esta idea facilita en gran manera el camino para una política de descentralización y desconcentración administrativa, y su realización no implica ningún gasto.

El Ministerio de la Gobernación no quedaría reducido solamente al Ministerio del Orden Público. Algunos países tienen un Ministerio de Policía: así ocurrió en Francia desde 1796 a 1918, con Fouché, Savary y Decazes. El mantenimiento del orden y la seguridad constituyen, en los tiempos modernos, funciones cada vez más especializadas. También permanecería en él la Administración General de las Colectividades locales, de las que no se puede subestimar la importancia, aun más si se tienen en cuenta los problemas electorales. Es toda la vida de los departamentos y de los municipios la que se refleja en sus presupuestos y se manifiesta a través de sus deliberaciones: Pensemos tan sólo en las necesidades esenciales de las poblaciones: mercados, escuelas, traídas de aguas, electrificaciones, etc. Estas materias son tan importantes que

en Inglaterra existe un departamento especial para ellas, el Local Government Board, distinto del Ministerio de la Gobernación (Home Office), que es el encargado de la policía.

Ciertos miembros del Cuerpo Prefectoral estimarán, sin duda, que estas dos facetas del Ministerio de la Gobernación, Orden Público y Administración de las Colectividades Locales, son de carácter tan preeminente que justifican el mantenimiento de los Prefectos dentro de la estructura de este Ministerio, pero desde mi punto de vista, esto significa el desconocer la creciente ampliación de las atribuciones del Prefecto en el terreno económico.

O la función prefectoral se adapta a las nuevas exigencias, a las necesidades de una población que espera contar con una administración realista, práctica y rápida para la resolución de los problemas que condicionan su nivel de vida cotidiano, o estará condenada a desaparecer, como prueba la debilitación progresiva de su papel.