

LA ADMINISTRACION
CONSULTIVA
EN
FRANCIA

35.075(44)

La época actual se caracteriza por la proliferación de organismos consultivos. Apenas existe Ministerio en el que no haya uno o varios Consejos Superiores, presididos, en general, por el mismo Ministro o por sus representantes. Las tendencias modernas hacia la economía dirigida han hecho surgir Comités profesionales, Comités interprofesionales, etc. Las mismas tendencias se hacen sentir en la esfera local.

No existen reglas legislativas comunes a todos estos organismos, pero el estudio de la jurisprudencia del Consejo de Estado permite elaborar una verdadera teoría de la función consultiva.

I.—LAS TECNICAS DE LA ADMINISTRACION CONSULTIVA: FINES Y MEDIOS DE LA CONSULTA

Desde un punto de vista funcional se puede distinguir cuatro tipos de órganos consultivos a los que hay que añadir dos consejos de naturaleza particular.

A) *Consejos de coordinación interna.*—La constitución de organismos

Las técnicas de la función consultiva francesa y su régimen jurídico a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado son objeto de estudio en este artículo de André Heilbronner y Roland Drago, aparecido en el número 1 de la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» correspondiente al primer trimestre de 1959.

consultivos debe ser considerada, ante todo, como un procedimiento moderno de organización de trabajo de oficina. El intercambio de correspondencia entre autoridades administrativas situadas en un mismo nivel jerárquico es un medio de comunicación demasiado lento. Para evitar la discusión por vía postal, que sería interminable, se han establecido organismos en los que se puede exponer y discutir las diferentes opiniones. A esta preocupación responden los Consejos o Comités integrados exclusivamente por funcionarios como el Consejo General de Puentes y Calzadas o el Comité de Cambios.

B) *Comités llamados a ilustrar a la Administración.*—Están compuestos fundamentalmente por personas ajenas a la Administración, y, en ellos, los funcionarios se limitan a dirigir los debates o a asegurar el enlace entre el Consejo y la Administración. Estos organismos se han hecho más frecuentes con la creciente intervención del Estado en materia económica. La Administración se ha preocupado de recoger la opinión de los medios profesionales interesados, surgiendo así numerosos Comités profesionales o interprofesional. Comités con-

sultivos, etc. Ejemplo: los Comités consultivos de importadores que proponen a los Ministros las modalidades de distribución de las licencias de importación entre los importadores interesados.

C) *Comités destinados a la confrontación de opiniones.*—Responden a la necesidad de ilustrar no sólo a la Administración sino también a los no funcionarios, de manera que éstos, conscientes ya de sus propios intereses, se formen una idea de los legítimos intereses de otras categorías de particulares y de los intereses superiores, surgiendo de esta confrontación la noción del interés general. Al lado de los funcionarios, forman parte de estos organismos representantes de los asalariados, de los usuarios, de las familias, de las empresas privadas interesadas, etc. Se trata de una fórmula que ha sido empleada en la composición de ciertos «Consejos Superiores», como el Consejo Superior de Transportes, el Consejo Superior del Gas y de la Electricidad, etc.

D) *Consejos necesarios para la aplicación de un procedimiento contradictorio.*—La Administración, al tomar una decisión que afecta directamente a los intereses de un individuo, puede limitarse a informar al interesado de su intención de adoptar tal medida, invitándole a formular las observaciones que estime pertinentes. Pero existen casos en que el proyecto reviste tal gravedad que se hace preciso el establecimiento de una especie de tribunal que, después de oír al interesado o a su representante, emite dictamen. En este sentido, hay que citar a los Comités técnicos paritarios, a las Comisiones administrativas paritarias, al Consejo Superior de la Función Pública y, en general, a todos los organismos paritarios consultivos exis-

tentes en el campo de la función pública.

Existen, finalmente, dos Consejos consultivos imposibles de encajar en las categorías precedentes. Se trata del Consejo de Estado en el ejercicio de su función consultiva y del Consejo económico y social previsto por el título X de la Constitución de 1958.

II.—REGIMEN JURIDICO DE LA FUNCION CONSULTIVA DE LA ADMINISTRACION

A) CREACIÓN DEL ÓRGANO CONSULTIVO

Es el legislador el que crea más frecuentemente los órganos consultivos, pero la jurisprudencia ha reconocido siempre que el gobierno dispone del mismo poder. La misma competencia se concede a los Ministros.

Sin embargo hay que respetar ciertas condiciones:

- la intervención de la autoridad administrativa debe hacerse conforme a las prescripciones de la Ley.
- la autoridad administrativa no puede instituir un organismo consultivo para materia que no sea de su competencia.

B) COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO CONSULTIVO.

1. *Designación de los miembros.*— Puede realizarse: por elección o por nombramiento.

2. *Publicidad del nombramiento.*— No es necesaria en principio, a menos que una disposición legislativa o reglamentaria la exija expresamente.

C) LA CONSULTA.

1. *Composición efectiva del organismo en el momento de la consulta.*

- **Quórum.**—En ausencia de texto legal que determine otra cosa, se fija en la mitad de los miembros de la Comisión. Pero en el caso de los organismos paritarios, no es necesaria la presencia de la mitad de los miembros de cada categoría sino que quórum se puede lograr de forma global.
- **Régimen de suplencias.**—Si la Comisión tiene carácter paritario y en su texto constitutivo no se ha previsto la posibilidad de suplencia de la presidencia, el organismo no podrá deliberar válidamente si el Presidente no está presente.

En ausencia de texto legal que lo autorice, no se admite la posibilidad de suplencia con respecto a los restantes miembros de la Comisión.

- **Presencia de miembros ajenos a la Comisión.**—Vicia en principio sus deliberaciones.

2. *Imparcialidad de la Comisión.*—El Reglamento regulador del procedimiento de la Comisión puede prever la recusación de ciertos miembros por el interesado, en el caso de que se trate de una Comisión que estatuya en un caso individual. Además, el interesado puede beneficiarse de un principio jurisprudencial según el cual los miembros de una Comisión deben reunir las condiciones de independencia e imparcialidad necesarias para el desempeño de su misión.

3. *Regularidad formal de la consulta.*—En ciertos casos la ley impone

la consulta sin fijar ningún procedimiento en tanto que, otras veces, éste queda determinado por ley o reglamento.

- **Funcionamiento de la Comisión.** Está frecuentemente reglamentado por el texto constitutivo.
- **La instrucción.**—Bajo esta denominación se entiende el conjunto de formalidades requeridas por la jurisprudencia, particularmente en el examen de los casos individuales. Así, la audiencia del interesado, las declaraciones de los testigos, el examen de todos los elementos y documentos del caso, etcétera.
- **El dictamen.**—No es motivado, a menos que la ley lo exija. No es necesario que sea hecho público, y los interesados no pueden, en principio, exigir su comunicación.

D) CONSECUENCIAS DE LA CONSULTA.

1. *Sanción de la inexistencia de la consulta.*—Si una disposición legislativa o reglamentación exige la consulta, su falta implicará la nulidad de la disposición en cuestión.

Sin embargo, el carácter obligatorio de la consulta puede desaparecer en ciertos casos, siendo la mayoría de las veces leyes o decretos los que dispensan a la administración de la consulta, por ejemplo, en la eventualidad de una guerra.

2. *Alcance jurídico de la consulta.*

- El dictamen no tiene, por lo general, carácter vinculante para la Administración.
- En ciertos casos, la proposición formulada por el organismo con-

sultivo, dejando intacto el poder de decisión de la Administración, confiere a esa decisión consecuencias particulares.

- En otros casos, la ley puede atribuir al dictamen un carácter vinculante. Así, si un Ministro

rechaza reiteradamente los dictámenes de las comisiones paritarias encargadas del establecimiento de los escalafones, éstas podrán apelar ante el Consejo Superior de la Función Pública.—
M. J.

EFICACIA ECONOMICA Y REORGANIZACION ADMINISTRATIVA

330:35.047(44)

I.—ORGANIZACION ACTUAL

Una política económica racional supone un buen conocimiento de los hechos y la posibilidad de hacer previsiones seguras. Existe, por consiguiente, una serie de servicios públicos o privados encargados de la información económica y de la elaboración de un plan de acción.

1. *Organos de información.*— Los principales existentes en Francia son:

- El Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (I. N. S. E. E.).
- El Instituto Nacional de Estudios Demográficos (I. N. E. D.).
- El Centro de Investigación y Documentación sobre el consumo (C. R. E. D. O. C.).

Hay que añadir la contribución de organismos internacionales como la O. E. C. E., que publica un informe anual sobre la situación económica

francesa o la Comisión Económica para Europa de la O. N. U.

2. *Organos de consulta.*—A la vista de la información recibida, hace falta formar una concepción de conjunto sobre la evolución económica futura de la nación, escogiendo los fines a cumplir y determinando los medios necesarios para alcanzarlos. Esto es, hace falta elaborar planes valederos para una o varias anualidades; para ello, es preciso recoger la opinión de conjunto de los sujetos económicos interesados. Los organismos consultivos reúnen y tratan de coordinar las opiniones de las diferentes profesiones y grupos sociales.

El órgano principal en este campo es el Consejo Económico en el que están representadas todas las actividades de la nación. Además, cada Ministerio está rodeado de varias comisiones y consejos superiores.

3. *Organos de planificación.*

- Comisariado General de Planificación.—Fué establecido en 1946