



# DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

**BIBLIOGRAFIA**

**1**

## LOS PREFECTOS Y LA FRANCIA PROVINCIAL

Resumen de la obra *Los Prefectos y la Francia provincial*, de BRIAM CHAPMAN. Traducción española de Amparo L. Velázquez y Eduardo García de Enterría. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1959.

353.2.075.31(44)

La presente publicación comienza con un brillante estudio preliminar del Doctor García de Enterría sobre «El Prefecto y los Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España».

En este estudio se destaca la diferente trayectoria seguida en la evolución histórica por el Gobernador civil y el Prefecto. Aquél ha visto afirmada su condición política en tanto que éste es, por lo general, funcionario de carrera en el que destaca su carácter político administrativo. Una feliz consecuencia de esta diferente evolución ha sido el que «mientras en Francia el Departamento como ente local ha seguido atado a la fuerte dominación del Prefecto, en España el vaciamiento administrativo del Gobernador civil ha permitido dirigir y potenciar a la provincia como un verdadero ente autónomo, asumiendo, tendencialmente al menos, el lugar central del sistema del régimen local».

Por estas y otras razones, estima el Profesor García de Enterría que la Administración periférica debiera atribuirse a las Diputaciones en las provincias respectivas y a organismos regionales del tipo de nuestras Confederaciones Hidrográficas, instituciones ambas de vieja raigambre española, y cuyas soluciones se consideran más convenientes que el rígido y estricto sistema prefectoral francés.

## I. EL CUERPO PREFECTORAL EN LA HISTORIA

Es preciso conocer la evolución del Cuerpo prefectoral desde su fundación en 1800 para comprender la instrucción. A través del siglo XIX, el Cuerpo prefectoral fué una organización política y toda su evolución está íntimamente ligada con la política interior francesa. Para mayor claridad se distinguen los siguientes períodos: el sistema bajo el *ancien régime*; las Reformas de Napoleón y la creación del Cuerpo prefectoral (1800-1815); la vida de los Prefectos bajo los Gobiernos autocráticos del siglo XIX (1816-1879); la III República (1879-1940), y el Cuerpo durante el régimen de Vichy y la Liberación (1940-1950).

### 1. EL «ANCIEN RÉGIME».

Los predecesores de los Prefectos fueron los Intendentes, administradores civiles de las provincias de Francia. Estos eran nombrados por el Rey, generalmente entre sus *maîtres des requêtes*, y eran responsables sólo ante el Monarca. El cargo de Intendente se configuró bajo Luis XIII como elemento de la política centralizadora de Richelieu: ejercía su autoridad en la circunscripción llamada *Generalidad* (cuatro o cinco de los Departamentos actuales) y tenía una amplísima competencia, tanto de orden político como financiero, pudiendo dictar órdenes y disposiciones dentro de su circunscripción; tenía sitio en el organismo judicial de la provincia y era responsable de la ejecución de las leyes y de las represión de ciertos crímenes. Su figura institucional queda definida con la antigua fórmula de que el Intendente era *le Roi present dans la province*.

La Revolución francesa fué en parte una reacción contra la centralización del Poder en las manos del Rey y sus agentes. La Ley de 1790 dispuso que en cada Departamento hubiese una Asamblea electiva; estas Asambleas designarían entre sus miembros un Consejo Ejecutivo responsable de la Administración. Algunos Consejos fueron instrumentos de intereses locales y otros cayeron en la corrupción. Tras la supresión de la Monarquía y la ejecución del Rey en 1791, la Asamblea revolucionaria llegó a confiar más y más en sus propios *Comisarios* enviados desde París para sofocar los movimientos antirrevolucionarios de las provincias.

Las guerras y levantamientos entre los años 1791 y 1799 trajeron la confusión, la anarquía y la corrupción en los Departamentos. La consecución de esta confusión fué el golpe de Estado de Napoleón en 1799. El Primer Cónsul tomó una actitud crítica contra las autoridades locales electivas. La experiencia había demostrado que no podía confiarse en tales Corporaciones ni como gestoras de una administración propia, ni para asistir al Gobierno en tiempos de crisis.

## 2. LOS PRECEPTOS NAPOLEÓNICOS (1800-1815).

El objetivo de Napoleón era la grandeza de Francia, y para ello había que lograr un país bien organizado. Ordenó al efecto a sus colaboradores inmediatos estudiar un sistema de administración local que hiciese frente a la tendencia disgregadora. Se pensó en un representante del Primer Cónsul en cada Departamento con el título de Prefecto.

En la elaboración de la Ley de 17 de febrero de 1800, que crea el Cuerpo prefectoral (compuesto de Prefectos, Subprefectos y Secretarios generales) hubo abundantes discusiones. El Tribunal objetaba que la concesión de grandes poderes al Prefecto podría conducir a que éste encarnase de nuevo todos los abusos y vejaciones que afligieron a Francia durante la existencia de los Intendentes. No obstante, se impuso la voluntad de Napoleón otorgando al Prefecto grandes poderes.

El Prefecto era asistido en el Departamento por dos Consejos: el Consejo General y el Consejo de Prefectura. Al primero le correspondía repartir los impuestos, pero su importancia fué decayendo porque los Prefectos—al igual que Napoleón—fueron perdiendo interés por los Cuerpos electivos. El Consejo de Prefectura era un Tribunal administrativo para decidir los litigios que surgían entre los participantes y la Administración, y su suerte fué algo mejor.

Desde el principio se hicieron evidentes dos caracteres primordiales del Cuerpo prefectoral. En el Departamento eran autoridad suprema, pero en sus relaciones con el poder central tenían que ser meros agentes de ejecución eficiente y subordinar su voluntad, creencias políticas e ideales a las finalidades del Gobierno. En la práctica, la actividad del Cuerpo prefectoral se extendió rápidamente a las esferas de la vida francesa, proporcionando una firme base de gobierno, de acción y de fomento en todos los órdenes, lo que permitió a Napoleón emprender sus campañas a través de Europa.

## 3. LOS PREFECTOS, AGENTES DEL GOBIERNO (1816-1879).

Durante este período, los Prefectos fueron más agentes electorales y Jefes de policía que administradores. Esto fué igualmente cierto con Luis XVIII, Carlos X, Luis Felipe, la II República, Napoleón III e incluso en los comienzos de la III República.

Al comienzo de cada nuevo régimen, los puestos prefectorales, a veces también los Subprefectorales, se cubrían por sus partidarios, en parte para compensar a éstos por servicios prestados y, en parte, para asegurarse de que los instrumentos de gobierno bajo el control de los Prefectos serían usados para favorecer y consolidar los nuevos regímenes. Hacían un uso arbitrario de sus poderes de policía y estaban dispuestos a utilizar éstos con

finés políticos. Altaneros, autoritarios, sin escrúpulos y crueles, dominaron la vida de Francia.

En varios aspectos, sin embargo, su influencia fué constructiva y se establecieron precedentes que sirvieron más tarde para reformar el Cuerpo, intentando hacer de él un organismo administrativo creador. Un claro ejemplo de las realizaciones prefectorales fueron las de los Prefectos del Sena: el Marqués de Rambuteau y el Barón Haussmann. Ambos, sobre todo el último, emprendieron obras públicas de enorme alcance.

En la idea de Napoleón, el Cuerpo prefectoral debía constituir una dirección o jefatura civil de las provincias, y hubo, en efecto, ejemplos de devoción al deber y de alto sentido de la responsabilidad. En las situaciones extremas de emergencia, los Prefectos constituyeron un centro de autoridad y dirección sobre los que se organizaron eficazmente los remedios precisos. El Cuerpo fué también un lugar de formación para futuros conductores del país.

El periodo entre 1816 y 1879 vió establecidas como firme tradición muchas de las reglas directivas de Napoleón. El Cuerpo prefectoral tenía que ser constructivo en los asuntos civiles, proporcionar guía y dirección a las provincias, adiestrar a los futuros altos cargos del Estado, ejecutar fielmente la voluntad del Gobierno, mantener la seguridad y promover los intereses de Francia.

#### 4. LA III REPÚBLICA.

En la época anterior los cambios de Prefectos solían tener lugar solamente con los cambios de régimen. Por el contrario, los primeros años de la III República proporcionaron al Cuerpo una inestabilidad sin precedentes. Fué a partir de 1879 cuando pudo emprenderse una carrera prefectoral ortodoxa, comparable, en cierto modo, a la de otros altos servicios administrativos.

Muchos de los amplios poderes discrecionales de que gozaban los Prefectos fueron debidos simplemente al hecho de que gran parte del Derecho relativo al régimen local no estaba desarrollado. Esta gran autoridad del Prefecto en el ámbito local se vió aumentada en virtud de leyes sucesivas reguladoras de varias materias (obras públicas, carreteras, aguas, ferrocarriles, hospitales, etc.). Este poder se consideraba excesivo tanto por el público como por las Corporaciones, lo que, unido a su conocida intervención en las elecciones y su control del aparato de policía, era suficiente para que la administración prefectoral causara recelo.

Para corregir esta situación se precisaban dos condiciones: que las Corporaciones locales elegidas tuviesen suficiente autoridad para contrapesar las prácticas administrativas arbitrarias y, por otro lado, que los Prefectos dieran

menos importancia a sus funciones electorales y policiales, y más a las puramente administrativas.

Estas circunstancias se cumplieron bajo la III República con la aprobación de leyes orgánicas de régimen local que fortalecieron las instituciones locales y con la legislación que, sobre todo después de la guerra 1914-1918, otorgó amplias facultades a los Prefectos para intervenir en el campo de la vida industrial y social. Los servicios administrativos de las Prefecturas fueron utilizados para promover, coordinar y controlar la acción local en materias como el desarrollo de la agricultura, la electrificación, la provisión de viviendas a los obreros y las obras públicas.

Hubo períodos de esta etapa en los que se produjo también una gran influencia política. Los Diputados del Departamento mediatizaban la acción del Prefecto. Hubo Ministros despóticos que utilizaban el Cuerpo para sus propios fines políticos. Finalmente, el Cuerpo prefectoral consiguió llegar a ser una carrera administrativa firmemente basada en que el mérito era una calificación tan buena o mejor que el favor político.

## 5. VICHY Y LA LIBERACIÓN 1940-1950.

La capitulación de Francia en 1940 dió paso al Gobierno de Vichy, que regionalizó dos de las más importantes ramas de la administración prefectoral: la Policía y la Intervención económica. Se crearon seis Prefectos regionales, que eran también Prefectos departamentales en el Departamento en el que la capital de la región estaba situada. El Prefecto regional despachaba directamente con el Ministro y recibía instrucciones para toda la región; esta supremacía política sólo sirvió para irritar a los Prefectos departamentales.

Al producirse la liberación en 1944 el gobierno del General De Gaulle sustituyó los Prefectos regionales por *Comisarios de la República*, con amplísimos poderes en todos los órdenes, y como consecuencia de las situaciones que la guerra había producido, el Cuerpo prefectoral fué sometido a una rígida depuración. Los *Comisarios de la República* fueron suprimidos en 1946, la Administración regional fué desmantelada, dejándose sentir más tarde la falta de estos órganos coordinadores, especialmente durante las huelgas insurreccionales de 1947. A petición del Ministro del Interior el Parlamento aprobó en 1948 la creación de ocho Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria (IGAME). En 1950, todos estos Inspectores eran a la vez Prefectos residentes en las capitales regionales, pudiendo considerarse sus puestos como los más altos del Cuerpo prefectoral, excepto los del Sena y Policía.

Al regularse en 1945 el nuevo sistema de reclutamiento para los grandes Cuerpos del Estado y crearse la Escuela Nacional de Administración, se planteó el problema de si debería reconocerse al Cuerpo prefectoral el rango y prerrogativa de los administradores civiles. El criterio tradicional era que la

supremacía del Cuerpo y la preeminencia del Prefecto en las provincias se debía a su falta de seguridad, es decir, a no tener las garantías estatutarias ni la rigidez reglamentaria de otros Cuerpos. La solución fué dar al Cuerpo prefectoral unos estatutos propios distintos de los reconocidos a los demás funcionarios estatales.

## II.—EL SISTEMA ADMINISTRATIVO GENERAL

### 1. LOS MINISTERIOS.

Los Ministerios poseen servicios centrales y servicios periféricos o delegaciones locales. Los servicios centrales están compuestos por las Direcciones Generales y por un Gabinete nombrado discrecionalmente por el Ministro. Los servicios periféricos dependen del Ministerio correspondiente. La mayoría de los Ministerios utilizan el Departamento como división territorial, pero algunos agrupan Departamentos en regiones.

### 2. LOS PREFECTOS.

El Prefecto es el representante permanente y la encarnación del Estado en el Departamento. En cuanto a los servicios provinciales de otros Ministerios, el Prefecto figura no sólo como delegado del Ministro del Interior, sino como representante de todos los demás Ministerios y como delegado del Gobierno en su conjunto.

El Prefecto es el *tutor* de los Municipios de su Departamento, controlando la actividad y decisiones de los mismos. Por otro lado, aparte de representante del poder central, es el Jefe ejecutivo del Departamento, responsable de administrar sus asuntos bajo el control del Consejo General.

Francia está dividida en noventa Departamentos, Argelia en tres y los cuatro Departamentos de Ultramar. Los Departamentos tienen subdivisiones. La unidad más pequeña es el Municipio, existiendo en Francia cerca de 38.000, un promedio de 426 por Departamento. El cantón agrupa alrededor de 30 Municipios y es utilizado principalmente con fines electorales, judiciales y administrativos. El *arrondissement* comprende alrededor de cinco o seis cantones. Al frente del *arrondissement* hay un Subprefecto.

Dos miembros del Cuerpo prefectoral ayudan al Prefecto. Uno es el Secretario general de la Prefectura, que es su segundo en cuanto a autoridad. El otro es su ayudante personal, que es llamado *Jefe de Gabinete*.

### III.—EL JEFE DE GABINETE

El Jefe de Gabinete es el miembro de rango inferior en la jerarquía prefectoral y realiza su aprendizaje en el servicio. En las Prefecturas de importancia se confiere el cargo de Jefe de Gabinete a un Subprefecto, que es entonces llamado Director de Gabinete.

Durante gran parte del siglo XIX el Jefe de Gabinete del Prefecto no era sino su Secretario privado. Era un puesto otorgado a jóvenes brillantes con ambiciones políticas. En 1933 se dispuso que los Jefes de Gabinete serían reclutados mediante examen. El Ministerio del Interior celebraría periódicamente exámenes y los que superasen la prueba serían inscritos en la *lista de aptitud*. Cualquier Prefecto que necesitase un Jefe de Gabinete tendría que escogerlo de la lista. En la actualidad los Jefes de Gabinete se proveen ya directamente mediante este examen, ya nombrados de entre los recientes graduados de la Escuela Nacional de Administración, a quienes se reservan, por lo menos, diez de estos puestos.

### IV.—EL SUBPREFECTO

Los Subprefectos pueden servir en tres puestos diferentes como Subprefectos de *arrondissements*, como Secretarios generales de Prefecturas y como Secretarios generales de Policía. Cabe también que un Subprefecto sea Director de Gabinete de un Prefecto importante, pero este puesto es excepcional y no tiene funciones legalmente determinadas.

Hay cuatro categorías de Subprefectos: fuera de clase, primera, segunda y tercera clase. El ascenso de una a otra clase es facultad del Ministro del Interior con la sola limitación de haber prestado servicio en la categoría inferior durante un periodo de tiempo determinado.

#### 1. PUESTOS Y NÚMERO.

Hay unos 480 Subprefectos en Francia y sus dependencias. De ellos 216 son Subprefectos en *arrondissements*, 91 son Secretarios generales en Prefecturas, ocho son Secretarios generales de Policía en las capitales regionales y los otros sirven en distintos puestos del Ministerio del Interior o están agregados a otros organismos. Un Subprefecto en un *arrondissement* o un Secretario general de Prefectura tienen el rango que corresponde al territorio en que respectivamente sirve.

## 2. EL SUBPREFECTO EN EL «ARRONDISSEMENT».

Los deberes de estos Subprefectos son administrativos, políticos y sociales. Se les exige que durante varios años penetren en la vida de su *arrondissement*, que consigan conocer sus peculiaridades, sus problemas y sus personalidades. Deben ser intérpretes de los intereses locales ante el Prefecto, hacer cumplir la voluntad del Prefecto y alentar los intereses del Estado en su demarcación. Por un lado tienen que ser hombres de acción capaces de administrar carreteras, proyectos de electrificación rural, hospitales, beneficencia y seguridad. Por otro lado deben ser observadores destacados de lo que ocurre a su alrededor.

Sus facultades han ido creciendo progresivamente. Napoleón creó la institución con tan pocos poderes específicos que durante el siglo XIX hubo tentativas de suprimir el cargo por inútil. A partir de 1926 con Poincaré comenzó una etapa vigorizadora de las funciones del Subprefecto. Entre 1945 y 1950 parecía que la legislación quería señalar que era la principal autoridad de tutela de los Municipios del *arrondissement*. En 1945 y 1946 se le concedieron amplios poderes de tutela financiera: le correspondía aprobar los presupuestos municipales y las peticiones para concertar empréstitos, así como aprobar también las ordenanzas de impuestos sobre bienes de consumo. Sus poderes administrativos también aumentaron. Por Decretos de 1950 y 1953 aumentaron sus poderes, convirtiéndose en la autoridad de tutela financiera de todos los Municipios con menos de 20.000 habitantes, con facultad para eliminar las partidas de gastos ilegales y también aquellas que pareciesen innecesarias o que pudiesen comprometer la estabilidad financiera del Municipio.

Las relaciones entre el Prefecto y el Subprefecto son difíciles de definir porque ordinariamente no siguen una pauta formal. Entre ambos se da un contacto estrecho: se celebran en la Prefectura reuniones semanales bajo la presidencia del Prefecto en las que se tratan los problemas de interés común.

## 3. EL SECRETARIO GENERAL DE LA PREFECTURA.

El Secretario general de la Prefectura es el segundo del Prefecto. La ley le concede muy pocos poderes a título propio, pero su puesto en la Administración prefectoral es de la mayor importancia. El Secretario general es el responsable del trabajo realizado por la Prefectura, sus secciones y negociados.

El Secretario general debe vigilar que la labor administrativa se realice eficientemente, y para ello ha de animar, controlar y coordinar los servicios especializados del Departamento que formulan y ejecutan técnicamente los proyectos. Además de estas funciones administrativas de orden general, los



Prefectos suelen delegar en los Secretarios generales la presidencia de algunas comisiones especiales. Como no hay Subprefecto en el *arrondissement*, cuyo centro es la capital departamental, el Prefecto puede otorgar poderes delegados al Secretario general sobre la tutela de los Municipios.

#### 4. EL SECRETARIO GENERAL DE POLICÍA.

Sólo hay ocho puestos de Secretario general de Policía. Fueron establecidos en 1948, pero existieron funcionarios semejantes durante los períodos de Vichy y de la Liberación.

Como ya se ha dicho, los *Comisarios de la República* creados en 1944 fueron abolidos en 1946, y los servicios de policía regional fueron desmantelados. La falta de estos órganos regionales coordinadores de las fuerzas de orden público se dejaría sentir poco después. La huelga general, unida a los ataques del populacho armado en noviembre de 1947, amenazaron con un derrumbamiento total de los servicios de Policía. Fueron cortadas las comunicaciones, asaltadas las estaciones de ferrocarril, Puestos de Policía, Ayuntamientos y oficinas de Correos. Los Prefectos, abandonados a sus propios recursos, guardaron celosamente las fuerzas que tenían en su Departamento en perjuicio de los límites. Los Prefectos competían unos con otros por la ayuda militar, obligando así al mando militar a evaluar la situación según su propia autoridad, lo que fué una peligrosa abdicación de responsabilidad civil.

En los meses siguientes el Ministro realizó serios esfuerzos para mejorar la coordinación y control de las fuerzas de Policía, y en abril de 1948 hubo un retorno a la idea de autoridad y Policía regional, nombrándose Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria (IGAME), con órdenes de reformar los servicios de Policía en sus regiones y asumir el control absoluto en tiempos de emergencia.

En 1949 se organizaron bajo la autoridad de los IGAME los Centros Administrativos y Técnicos Interdepartamentales a cargo de un miembro del Cuerpo prefectoral, especialmente nombrado, el Secretario general de Policía. Las funciones de éste son el equipo y pago de la Policía estatal, así como uniformar las organizaciones de intendencia y transporte de las unidades policiales y planear su empleo racional más las que sean expresamente delegadas por los Inspectores regionales, los cuales han sido estimulados por el Ministro del Interior para efectuar esta delegación.

#### V.—EL PREFECTO

El Prefecto ocupa una posición única en la vida pública francesa. Representa al Estado en el Departamento y a la vez es el protector de los intereses de éste frente a los Ministerios. Es el administrador con parte de político y el político administrador preeminente.

### 1. NÚMERO Y ESTATUTO.

Hay en el Cuerpo prefectoral 148 Prefectos. De éstos, 106 están en servicio activo en puestos prefectorales y 42 están excedentes o encargados de otras misiones. Igual que ocurre con el Subprefecto, el Prefecto deriva su rango del que tenga su Departamento. Los dos puestos más altos que puede alcanzar un Prefecto son los de Prefecto del Sena y Prefecto de Policía. Después les siguen 14 Departamentos *fuera de clase*, y los demás, divididos en Departamentos de primera, segunda y tercera clase.

Los Prefectos se distinguen de cualquier otro tipo de funcionario. Tienen que ser leales políticamente al Gobierno del día, mientras que los demás funcionarios, más independientes, no se ven afectados en su labor por este factor. Los Prefectos son nombrados por Decreto del Presidente de la República y pueden ser destituidos sin causa ni explicación.

### 2. NOMBRAMIENTO.

La importancia del Prefecto es tal que ningún Gobierno ha intentado seriamente restringir su libertad de elección en el nombramiento. Existen, no obstante, algunas pequeñas restricciones que se refieren al preceptivo número de Subprefectos, que deben ser ascendidos a Prefectos por cada cierto número de vacantes. El ascenso dentro de las filas de los Prefectos ha sido también formalizado por la Ley, pues los de segunda y tercera clase sólo pueden ser ascendidos después de tres años de servicios en esa categoría. Desde 1947 los nombramientos de carácter exclusivamente político han disminuído, tendiendo a cobrar, de nuevo, mayor importancia el personal de carrera.

Puede decirse con certeza que en tiempos normales el Cuerpo de prefectos es verdaderamente una carrera en la que los hombres que la componen ascienden de los puestos más bajos a los más elevados. Por estas razones, aunque el nombramiento de Prefecto es eminentemente político y requiere la unánime conformidad del Gobierno, la designación no suele recaer en personas de destacada actuación política. Se busca personas de alta capacidad, de gran carácter y de talento y sensibilidad políticos para conocer y solucionar los problemas que en su puesto puedan plantearse.

### 3. LOS PODERES DEL PREFECTO.

Los poderes del Prefecto son el resultado de un crecimiento largo y sostenido. De un modo general están resumidos en el artículo 88 de la Constitución de 1946, que dice: «La coordinación de las actividades de los funcionarios estatales, la representación de los intereses nacionales y la supervisión administrativa de las autoridades locales están aseguradas en el Departamento por los delegados del Gobierno nombrados por el Consejo de Ministros.»

La responsabilidad del Prefecto es doble. En primer lugar es responsable ante el Gobierno, que puede destituirle libremente. En segundo lugar es responsable ante los Tribunales por infracciones civiles o criminales. No es responsable políticamente ante ningún cuerpo electivo local, aunque está legalmente obligado a llevar a efecto las decisiones legales del Consejo General del Departamento; si no lo hace así, el Consejo puede apelar al Ministro para que ordene al Prefecto cumplir con este deber o llevar el caso a los Tribunales administrativos por «exceso de poder».

a) *Administrador general.*

Desde 1850 la supremacía del Prefecto y su condición de único representante del Estado en el Departamento se reiteró en diferentes leyes. Sin embargo, después de 1939 los Ministerios trataron de liberar a sus funcionarios periféricos o jefaturas provinciales del control del Prefecto. El resultado más importante de esta tendencia fué la marcada centralización de los asuntos relacionados con las actividades de los funcionarios técnicos, pues los Ministerios al luchar contra el control de los Prefectos en sus asuntos no conferían poderes a sus delegados centrales, sino que se reservaban la facultad de decisión. La consecuencia fué que los asuntos se despachaban en París sin conocimiento directo de las circunstancias locales. Contra esto se reaccionó iniciándose un movimiento desconcentrador, pero si se hacía por ramas de la Administración, las consecuencias serían funestas, pues los servicios provinciales o regionales tomarían sus decisiones sin una visión de conjunto.

En 1949 el Ministro del Interior comenzó a restablecer al Prefecto como autoridad indiscutida en el Departamento. Fué ayudado en esto por las reiteradas demandas de las asociaciones de Alcaldes, de los Consejos regionales y de autoridades locales de retornar al sistema de gobierno tradicional y razonable con su tutor único. El mayor obstáculo para esta medida fueron los funcionarios de los Ministerios. Para remediar esta situación los Decretos de 1953, en cuya introducción se declaraba enfáticamente que el Prefecto era el único representante legal de la autoridad central en el Departamento y delegado permanente de *todos* los Ministerios, recordaban que los Jefes de servicios ministeriales en las provincias estaban bajo la autoridad del Prefecto.

b) *Jefe ejecutivo del Departamento.*

La Constitución de 1946 dice que el Jefe ejecutivo del Departamento es el Presidente del Consejo General no el Prefecto. En la práctica el Prefecto todavía es Jefe ejecutivo del Departamento. La razón de ello es que tal declaración debía ser desarrollada por una ley posterior. Esta ley no llegó a dictarse porque el Gobierno no pareció inclinado a debilitar los poderes del Prefecto, cuya

fortaleza aseguraba un control del orden público y la administración de las provincias. Por otro lado, los Presidentes de los Consejos Generales no presionaron para adquirir los poderes que les daba la Constitución. Muchos habrían tenido que abandonar la presidencia al no poder dedicarse a las nuevas funciones y otros temieron que un aumento tal de autoridad habría de hacerles responsables personalmente ante el público, viéndose obligados en algún momento a tomar decisiones impopulares, arriesgando fácilmente su posición política ante el electorado.

A medida que ha transcurrido el tiempo, el Prefecto ha vuelto a ganar la iniciativa. Los observadores estiman que las relaciones entre el Prefecto y el Presidente y los métodos de la administración departamental son virtualmente los mismos que antes de la guerra.

c) *Poderes personales.*

a') *Poderes de Policía.*—El Prefecto debe mantener el orden y la seguridad interna y externa del Estado, protegiéndola contra conspiraciones, agresiones, espionaje y reuniones sediciosas, vigilando a los extranjeros, la prensa, las reuniones públicas, las asociaciones privadas, etc. Le corresponde cuidar de que todas las leyes y reglamentos sean obedecidos, y en particular los relativos a sanidad, orden público y seguridad y moralidad públicas.

Para cumplir estos fines el Prefecto cuenta con las fuerzas de Policía del Departamento, de las cuales es Jefe, y con la autoridad para dictar normas y ordenanzas obligatorias, así como con las facultades conferidas por los distintos Ministerios en materia de policía administrativa dentro de su respectiva esfera de competencia.

b') *Poderes concernientes a la Administración de justicia.*—Está obligado a publicar las leyes y a llevar un registro de las mismas. La Administración de prisiones está bajo su autoridad. En algunas materias puede, bajo su propia autoridad, iniciar procesos judiciales en nombre del Estado, así como remitir las infracciones administrativas directamente al Consejo de Estado por supuestas *desviaciones de poder o exceso de poder*. Se reconoce también al Prefecto la facultad de entablar cuestiones de competencia.

c') *Poderes como tutor de los Municipios.*—Algunas de las decisiones de los Alcaldes y de los Consejos Municipales están sujetas a su aprobación. Parte de estas funciones de tutela son ejercidas por el Subprefecto en los Municipios de menos de 20.000 habitantes, pero en casos de desacuerdo entre el Subprefecto y los Consejos Municipales la autoridad de tutela debe ser ejercida por el Prefecto.

d') *Poderes sociales.*—Manifestaciones concretas de estos poderes son su facultad de redactar proyectos para ser financiados con créditos globales otorgados por el Estado, el control sobre hospitales, asilos, albergues, orfanatos, et-

cétera, donde nombra sus Directores, interviniendo así indirectamente en su administración; la inspección y supervisión de la distribución de electricidad, el abastecimiento de agua, los programas de construcción de viviendas. Procura resolver los conflictos laborales o industriales debido a su comprensión y conocimiento de la vida económica y social, a su arte para la negociación y a sus facultades de convicción, claridad e imparcialidad.

#### 4. EL GOBIERNO DEL PREFECTO.

Si en relación con las unidades administrativas tiene derecho de intervenir y dirigir, en relación con las autoridades electivas su influencia es esencialmente política: estímulo, iniciativa, impulsión. Para esta misión, esencialmente política, es necesaria una clara comprensión de las fuerzas políticas que operan en la sociedad; esto debe ser entendido no sólo en el sentido abstracto de tendencias sociales o históricas, sino también en el sentido práctico de grupos de presión, intereses individuales, envidias personales, recursos económicos, posibilidades financieras, etc.

##### a) *El Gobierno.*

La influencia más importante sobre el Prefecto, como es obvio, es la del Gobierno. El Prefecto ha de permanecer leal a la política de aquél en todos sus aspectos. Debe informar al Gobierno sobre la situación en su Departamento. Cuando el Gobierno no tiene ningún programa político, tiene que sustituirlo por el suyo propio. Si la parálisis general de las instituciones políticas hace imposible una solución clara y general de un problema, él tiene que formular en su Departamento, mediante un proceso gradual, una política de circunstancias, de acuerdo con la línea del Gobierno, si éste tuviese poder efectivo para actuar.

##### b) *Los políticos.*

El factor esencial en la relación entre el Prefecto y los políticos es que el Ministro obtiene gran parte de su información sobre un Prefecto a través de los Diputados y Senadores locales. El grado en que el Prefecto está sujeto a la presión política depende mucho de cuál sea su Departamento, de las posiciones locales de los políticos y, en parte, de la propia posición del Ministro.

##### c) *La Administración.*

Como ya se ha dicho, el Prefecto es el jefe supremo de todos los servicios en su respectivo Departamento; su influencia se debe más que a la supremacía legal al hecho de poseer mayores conocimientos, actitudes especiales y cualidades que los directores técnicos de los diversos servicios reconocen.

d) *Las autoridades locales.*

Las autoridades locales son otra fuente perturbadora de presión política sobre el Prefecto. Se incluyen en autoridades locales, los Consejos Municipales, Alcaldes de los Municipios del Departamento, el Consejo General y la Comisión Departamental. Los conflictos y presiones de las autoridades locales pueden ser debidos a intereses económicos de importancia o, incluso, a pequeñas disputas internas.

Como jefe ejecutivo del Departamento, el Prefecto aplica todas las decisiones del Consejo General, nombra funcionarios pagados por el Departamento, representa a éste en asuntos judiciales, autoriza gastos de los fondos departamentales, anuncia las ofertas de contratos del Departamento y los firma en su nombre y dirige todos los servicios administrativos técnicos y de beneficencia organizados por el Departamento.

e) *Intereses locales.*

En muchos Departamentos el grupo de intereses organizados con más fuerza es el agrícola. Hay Municipios con intereses fundamentales, y en el caso de los de naturaleza urbana los intereses que suelen primar son los industriales o comerciales. Los intereses económicos ceden, en algunos Departamentos, a intereses menos específicos, pero igualmente influyentes que están radicados en la Historia, en la geografía o en problemas sociales peculiares. El nacionalismo latente en los alsacianos, los vascos y los bretones debe tenerse en cuenta, ya que puede aflorar en cuanto surja un incidente.

5. *La opinión pública y el Prefecto.*

En ninguna etapa de la historia prefectoral ha sido el Cuerpo universalmente admirado, respetado, estimado o ignorado. En unas épocas, aun reconociendo el gran prestigio de la institución, llegó a considerársele como un ornato social para el Departamento, debido a su falta de funciones concretas. En otros momentos su múltiple acción y la rápida decisión que hubo de adoptar en circunstancias excepcionales le acarrearón la aureola de institución excesivamente autoritaria. Han existido opiniones censoras de las actividades electorales y meramente políticas de los Prefectos; en este sentido merecen citarse Jeze y Chardon.

La esencia de la actitud francesa ante el Cuerpo prefectoral es que atribuyen a sus miembros los vicios que ellos mismos poseen y les exigen las virtudes de que ellos, como entidad cívica, carecen. Para un observador atento, la actuación del Cuerpo prefectoral no se ajusta al mito popular de autoritarismo,

crueidad, manipulación de fuerzas secretas y volubilidad política. En resumen: el Cuerpo prefectoral es un conjunto de hombres de los que los franceses podrían, con una o dos salvedades razonables, estar justificadamente orgullosos.

#### APENDICES Y BIBLIOGRAFIA

Concluida la obra el autor aporta sendos apéndices, en los que se recogen los servicios departamentales y los distritos regionales de la Administración del Estado, así como una nutrida bibliografía sobre la materia.

Los traductores insertan un importante apéndice referente a los Decretos de 2 de octubre de 1959, que introducen importantes modificaciones en lo referente a la clasificación y nombramientos de los Prefectos.—J. L. LÓPEZ-HENARES.