

- Manuales de procedimientos de trabajo y descripción de funciones.
- Colecciones de jurisprudencia.
- Enumeraciones de casos frecuentes.
- Muestrarios de correspondencia-tipo.
- Tablas para cálculos abreviados.

En materia de adiestramiento formal tienen actualmente preferencia los *elementos auxiliares audiovisivos*,

cuyo fin es captar la atención de varios sentidos o facultades simultáneamente, facilitando la asimilación de la enseñanza. Desde las pizarras de paneles móviles hasta los carteles, figuras, gráficos, diapositivas y otras formas de proyección de imágenes, existe gran variedad de medios audiovisivos empleados en el adiestramiento formal.—L. B. T.

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

La serie de medidas adoptadas por el Gobierno francés, tendentes a la desconcentración administrativa, de las que oportunamente se dió noticia (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 39, págs. 66-67, y 50, págs. 84-85), son objeto del estudio de DANIEL HALLAT, que con el título *La desconcentration administrative. Règles et réalités. Illusions et perspectives* publica «La Revue Administrative», núm. 85, enero-febrero 1962, y que a continuación resumimos.

El Gobierno, deseoso de desconcentrar la Administración Central y de aumentar la competencia de las autoridades locales, se ha orientado principalmente hacia una extensión de las atribuciones de los prefectos.

El *Journal Officiel* de 17 de enero de 1962 ha publicado una larga serie de disposiciones por las que se delegan en los prefectos ciertas competencias.

1. Los titulares de los poderes desconcentrados

EL PREFECTO

Su misión principal parece estar esencialmente ligada a la misión de desconcentración territorial.

En sus orígenes, el Prefecto no es sino un simple agente del poder cen-

tral, pero pronto se convierte en su representante local.

Progresivamente se transforma en:

- Delegado del Gobierno, del que recibe el poder de coordinación: «el Prefecto asegura, bajo la autoridad de los Ministros competentes, la dirección general de la actividad de los funcionarios civiles del Estado» en su Departamento (Decreto de 1 de octubre de 1959), desconcentración territorial y al mismo tiempo desconcentración técnica.
- Representante o delegado de los Ministros. La desconcentración es aquí más técnica que territorial. Los jefes de los departamentos ministeriales habían atribuido directamente ciertos poderes a los jefes de sus servicios periféricos. Como reacción contra este fenómeno, considerado contrario a las reglas jurídicas que

determinan la misión del Prefecto y a los principios de una organización administrativa racional, se dicta una segunda regla que prescribe: «los poderes de los Ministros situados a la cabeza de las administraciones civiles no podrán, en cada circunscripción departamental, ser directamente delegado más que en el Prefecto».

Es interesante señalar que el Prefecto no es el único representante de cada uno de los Ministros, y que si bien puede ser su delegado, no es obligatoriamente el único, por ello caben excepciones al principio general expuesto.

LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PREFECTORAL

a) *El Subprefecto*

La justificación del Subprefecto es la desconcentración territorial. Sin embargo, a partir del Decreto de 13 de abril de 1861, además de una desconcentración principalmente territorial, se abre la vía a una desconcentración técnica que disposiciones más recientes han ampliado de forma considerable. (Decreto de 5 de noviembre de 1926, Decreto de 12 de agosto de 1950, Decreto de 26 de septiembre de 1952 y Decreto de 5 de enero de 1959.)

El grado jurídico de la desconcentración es variable, según se trate de desconcentración directa o indirecta. Esta última depende de la apreciación casi discrecional del Prefecto.

b) *El Secretario general de la Prefectura*

Dejando a un lado las funciones que como suplente del Prefecto puede desempeñar, el Secretario general de la prefectura será beneficiario, sobre todo,

de una desconcentración técnica, puesto que «puede ser encargado, por delegación del Prefecto, de una parte de la administración departamental» (Decreto de 26 de septiembre de 1953, artículo 3.º y Decreto de 24 de junio de 1950, artículo 4.º).

c) *El jefe de Gabinete, los jefes de División, etc.*

Los Prefectos pueden delegar la firma en los funcionarios citados. Esta delegación difiere de las precedentes mencionadas en ser personal y temporal, pero dentro de estos límites realiza una desconcentración técnica de los poderes de decisión del Prefecto.

El Secretario general puede igualmente delegar parte de sus atribuciones, esta delegación no suele efectuarse.

LOS JEFES DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS DE LOS MINISTERIOS

El carácter técnico de las nuevas atribuciones del Estado impulsó a los Ministros a instaurar en sus circunscripciones territoriales, servicios que les representarían en el plano local. La importancia global de los nuevos servicios no permitía, sin duda alguna, mantener una dependencia directa del Prefecto. Pero sobre todo los Ministros se dieron cuenta de que la misión política del Prefecto de asegurar la difícil adaptación de las reglas generales a las circunstancias locales le impediría ser un perfecto agente de ejecución, a lo que se añadía el deber de fidelidad y de obediencia que ligaba al Cuerpo prefectorial con el Ministerio del Interior. Sintiendo la necesidad de la desconcentración, algunas facultades decisorias en materias consideradas como esencialmente «especializadas», han sido directamente de-

legadas en los jefes de los servicios periféricos. La desconcentración así realizada aparece como esencialmente técnica.

Después de repetidas críticas y advertencias, el Gobierno se dió cuenta de la necesidad de armonizar esta desconcentración técnica progresiva con la desconcentración, principalmente territorial, realizada a favor del Prefecto. El Decreto de 26 de septiembre de 1953, anteriormente mencionado, ha querido crear en beneficio del Prefecto un monopolio de las delegaciones directas de los Ministros. Pero la realidad se ha impuesto y las posibilidades de excepción a la regla general, previstas en el mismo decreto, han sido ampliamente utilizadas. Ello no perjudica, sin embargo, el principio de subordinación al Prefecto.

LOS ALCALDES

Un análisis de las atribuciones del Alcalde nos mostrarían que la desconcentración que se opera a su favor presenta un doble carácter territorial y técnico. Su competencia general es, sin embargo, esencialmente territorial. Es, en suma, el representante del Prefecto o del Subprefecto en el Municipio.

Puede delegar la firma en ciertas materias y en ciertas condiciones.

2. Las realidades de la desconcentración

MEDIDA DE LOS PODERES DESCONCENTRADOS

Consistiendo la desconcentración en una división y transferencia del poder de decisión, importa saber, independientemente de las reglas jurídicas que determinan el titular normal de

este poder y los límites del mismo, de quien emane efectivamente la decisión y cuál es su alcance definitivo.

a) Verdadero origen de la decisión

La jerarquía de las autoridades administrativas lleva consigo una frecuente ausencia de identidad entre la autoridad que prepara la decisión y la que la toma. Aquélla hace a ésta una o varias proposiciones; toda proposición implica una elección y es, por tanto, desde un punto de vista metodológico una decisión virtual, por otra parte la no aceptación o la sustancial notificación de una proposición por la autoridad superior es prácticamente la excepción.

Este fenómeno se hace sentir en los servicios prefectorales, en donde la multiplicidad de las atribuciones conferidas al Prefecto origina en muchos casos que su actuación se limite a una mera estampación de la firma.

En las relaciones entre el Prefecto y los jefes de servicio las informaciones que deben estar en la base de toda decisión, las reglas que deben ser aplicadas y aun la finalidad de la decisión, son mucho mejor conocidas por el servicio especializado que por la Administración prefectoral. Cuando el Prefecto, haciendo aplicación de la derogación que atenúa su monopolio de la delegación ministerial, toma una decisión a propuesta de los jefes de los servicios periféricos competentes, realiza un acto jurídico que tiene más de control de elección que de elección positiva.

La intervención de un órgano consultivo en la fase preparatoria de una decisión puede parecer una formalidad. Una comisión suele dar sólo una opinión que normalmente es adoptada, por otro lado delibera sobre el informe de un funcionario especializa-

do que sólo excepcionalmente no será aceptado en su parte esencial. El autor de la proposición—a menudo el jefe del servicio especializado—será quien, a través de la comisión, habrá tomado la decisión, a no ser que la comisión sufra otra influencia que pueda ser la de su Presidente o la de la autoridad que nombra sus miembros: es aquí donde puede ser apreciada la influencia indirecta de ciertas atribuciones prefectorales.

b) Alcance ejecutivo de la decisión

Es difícil clasificar con precisión, según su alcance, las decisiones administrativas que pueden ser adoptadas por las autoridades departamentales.

Nos limitaremos a la investigación elemental de los poderes de decisión más frecuentemente ejercidos y de más graves consecuencias. Competencias en materia de personal, nombramientos, poder reglamentario, etc. Competencias respecto a las instituciones, sobre sus estructuras y sobre su funcionamiento. Su ejercicio es excepcional. Competencias respecto a los bienes, expropiaciones, etc.

El Prefecto representa al Estado en litigios, contrata en nombre del Estado y firma contratos de adquisición.

Desde la reciente reforma de la reglamentación de los contratos de adquisición del Estado—Decreto de 13 de marzo de 1956, modificado por Decreto de 7 de enero de 1959 e instrucción de 9 de marzo de 1959—la responsabilidad de la preparación y la de la conclusión de un contrato de adquisición coinciden en una misma persona, el principio de firma de la «persona responsable» ha sido sustituido por el principio de la única firma del Ministro, dada personalmente o por su delegado.

Se ha llegado a una verdadera personalización de los contratos de adquisi-

sión. Se han admitido excepciones fundamentales en materia de contratación de obras públicas.

Respecto a las facultades financieras, quien tiene derecho de obligar el gasto tiene más poder que el habilitado para ordenar el pago. Esta observación parece hacer necesaria la solución del ordenador secundario único. Al principio únicamente el Prefecto tenía este poder. Tras larga evolución estas facultades se han conferido progresivamente a los numerosos jefes de servicio. Las Comisiones Consultivas de Economía en los Departamentos han insistido en sus informes sobre la restauración del principio inicial. Ahora bien; es necesario darse cuenta de que si se trata simplemente de concentrar las operaciones de ordenamiento de pagos en la Prefectura, el poder del Prefecto se limitará, prácticamente, al control *a posteriori* de los gastos y no tendrá gran alcance. Por el contrario, si se trata de conceder al Prefecto todos los poderes de obligar, nos encontramos ante un principio que trastocaría totalmente la organización administrativa actual y, que es contrario por otra parte, a la acción de desconcentración técnica. Sería más útil conferir al Prefecto un previo control de los compromisos de gasto a escala local en condiciones y según modalidades que podrían ser estudiadas.

INSUFICIENCIA DE LA DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL

La transferencia de los poderes de decisión de los órganos centrales a los órganos locales, cualesquiera que éstos sean, es todavía demasiado reticente. Quizá en ello influyan decisivamente ciertos problemas de la Administración prefectoral que hacen necesaria una

redistribución de las competencias de los Prefectos y Subprefectos.

Por lo que se refiere al Prefecto, existen servicios regionales que escapan a su competencia territorial y, en consecuencia a la consideración de la que está esencialmente encargado. El papel que desempeña l'IGAME en el marco regional no llena en ningún sentido esta laguna.

Por otra parte se hace necesario integrar más estrechamente el Prefecto en los procesos financieros que ordena la vida de los servicios, principalmente por un poder de control sobre las proposiciones hechas por los servicios a sus administraciones centrales, en el ámbito de la preparación del presupuesto y de los programas, por un poder de control sobre los compromisos y por una mayor amplitud en el procedimiento de los créditos. Sería también muy conveniente el fortalecimiento de los poderes del Prefecto sobre los altos cargos por medio de la materialización del poder jerárquico: institución de una comisión de directores y jefes de servicios departamentales, notación más decisiva, obligación de presentar informes periódicos de las actividades de los servicios.

El poder de tutela de las corporaciones descentralizadas permite «controlar» fuertemente, aunque de forma indirecta, las actividades de los servicios locales.

Por lo que se refiere al Subprefecto, se observa una misión limitada por un marco territorial inadaptado y la existencia de cierta ambigüedad, en el sentido de que teniendo vocación fundamentalmente territorial, aparece principalmente en la práctica como beneficiario de una desconcentración técnica. Se nota la falta de subdelegación prefectoral.

La medida real de los poderes del Subprefecto es función de sus medios,

que aparecen como insuficientes en relación con el ámbito de su competencia.

DESORDEN DE LA DESCONCENTRACIÓN TÉCNICA

Las transferencias de poder a título de desconcentración técnica, aunque deseables en principio, aparecen a menudo como ilógicas y empíricas debilitando la Administración prefectoral y reforzando los servicios periféricos.

Los hechos que perjudican la eficacia de la desconcentración técnica realizada a favor del Prefecto son consecuencia: de la confusión de poderes transferidos a esta autoridad. Para restaurar al Prefecto en su función de regulador del conjunto de la Administración departamental sería necesario descargarle personalmente de varias tareas administrativas, la tutela por ejemplo podría ser ampliamente desconcentrada en el Subprefecto, las demás atribuciones procedentes del Ministro del Interior confiadas a un jefe de servicio especializado, etc., y las modalidades de la desconcentración; las delegaciones presentan a la vez carácter formalista y uniforme. Se limitan a proporcionar medios sin ocuparse de los fines.

La confusión de los poderes desconcentrados en beneficio de los servicios periféricos tiene consecuencias que, a la inversa de lo que sucede en la Administración prefectoral, fortalece en la práctica su autonomía, y a menudo, de forma excesiva: en sus relaciones con los órganos de la Administración central; cuanto más «técnicos» son los servicios, más efectiva es la desconcentración. En algunos casos los servicios no representan la proyección a escala local del Ministerio sino de una a otra dirección de la Adminis-

tración central. Esta desconcentración es tanto más excesiva cuanto que la delegación de poder proviene a menudo de un director central a favor del que se ha operado ya una desconcentración técnica de primer grado, el servicio tiende a representar más su Dirección que su Ministerio, y en sus relaciones con el Prefecto, los jefes de los servicios son beneficiarios, no solamente de los poderes que les son directamente delegados por la Administración central, sino también de los poderes de hecho que les confiere su especialización, dependiendo su amplitud del grado de ésta.

Esta desconcentración, excelente en sí misma, debe, para insertarse en un conjunto coordinado, ir acompañada

de una acción permanente del Prefecto en este sentido.

Una larga tradición consagrando la preeminencia del Prefecto sobre los jefes del servicio y el efecto indirecto del ejercicio del poder de tutela ha paliado hasta aquí una laguna evidente, la ausencia de medios eficaces de control.

En resumen, se impone una revisión de las competencias a fin de aligerar a la Administración prefectoral de las cargas que la entorpecen inútilmente, desconcentrándolas a favor de los servicios existentes, aptos para asumirlas y fortalecer, por otro lado, con los medios de información y de acción indispensables al pleno ejercicio de la misión coordinadora del Prefecto.