



**ESTUDIOS**

## **LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN FRANCIA. 1964**

Por **GEORGES LANGROD**

*Sumario:* 1. Génesis y antecedentes.—  
2. Caracteres esenciales de la reforma de  
1964.—3. Conclusiones.

### **1. Génesis y antecedentes**

**E**L problema de la reforma administrativa se viene planteando en Francia, como en todas partes, desde hace mucho tiempo. La reforma responde a un postulado categórico, tanto de la opinión pública como de los especialistas, y constituye una preocupación constante del poder público. Todos, incluso las administraciones, están de acuerdo en separar de las estructuras y funcionamiento de la Administración pública las secuelas de un pasado inadaptado a las condiciones de la vida moderna. En efecto, las transformaciones sociales, económicas, demográficas, culturales y técnicas del último medio siglo hacen indispensable la adaptación del mecanismo tradicional,

heredado del centralismo napoleónico, a la nueva situación y a la modernización de los métodos de actuación, a menudo anticuados e incluso arcaicos. He aquí una exigencia elemental del buen criterio, cuyos adversarios principales son los espíritus fosilizados y la rutina burocrática.

Se han realizado muchas reformas parciales en el período de entreguerras, pero se trataba sólo de reformas esporádicas, debidas a circunstancias particulares, dictadas generalmente con la preocupación de aligerar el presupuesto, y que no formaban un conjunto unitario. Esto hacía que todo se redujera a un puro deseo, que no llegaba al terreno de las realizaciones efectivas debidamente maduras. La época de reformas dictadas por una tendencia a la reorganización general y concebidas «desde arriba» no ha sido iniciada hasta después de la Liberación, en 1945. Sólo entonces se emprendió una verdadera reforma básica: el 9 de octubre del mismo año se instituyó una Dirección de la Función Pública (1), la Escuela Nacional de Administración de París, el Centro de Altos Estudios Administrativos y los institutos de estudios políticos, evidenciando—después de ciento cincuenta años de discusiones—la decidida voluntad del Estado de reorganizar la formación, el reclutamiento y el perfeccionamiento de los funcionarios superiores y de reformar las Administraciones Centrales. A todo esto se añadió, el 19 de octubre de 1946, el primer estatuto codificado de la Función Pública Francesa, que tuvo muy en cuenta las seculares conquistas jurisprudenciales del Consejo de Estado (2). La Dirección de la función pública, debía «proceder, de acuerdo con los Ministros, a la organización o reorganización de las Administraciones o servicios y al perfeccionamiento de los métodos de trabajo» (3). Respecto a la Escuela Nacional de Administración, «no es por sí misma una reforma administrativa: la formación del elemento humano no suprime los defectos de estructura». «Aún más: hay algunos defectos que resulta necesario corregir, si no queremos que los esfuerzos emprendidos para la formación y el reclutamiento de los funcionarios desemboquen en un fracaso... La Administración es una institución fundamental en toda sociedad. Como toda institución, necesita de estrictas reglas, que abarcan desde los principios

---

(1) Título V de la Ordenanza número 45-2283 de 9 de octubre de 1945 y Decreto número 45-2293 de 9 de octubre de 1945. Estos textos han sido sustituidos por la Ordenanza número 59-244 de 4 de febrero de 1959.

(2) Ley de 19 de octubre de 1946, sustituida en la actualidad por la Ordenanza número 59-244 de 4 de febrero de 1959.

(3) Artículo 17 de la Ley de 10 de octubre de 1946.

generales hasta las disposiciones casuísticas. Debe, al mismo tiempo, adaptarse lenta pero continuamente, a la evolución de las cosas...» (4). Así, los comentarios del principal pionero de estas reformas, Michel Debré, al acentuar la necesidad de una reforma simultánea de las estructuras y el carácter evolutivo de toda reforma, dan muestra del propósito reformador total y de la moderna orientación del legislador de la época (5).

Por importante que fuese en sus múltiples consecuencias, este conato de reforma quedaría estancado en ciertos aspectos; debe apuntarse incluso un retroceso, en particular en lo relativo a la deseada y necesaria unificación del cuerpo de los Administradores civiles: contrariamente a lo que muestran las claras intenciones de los reformadores, el número de los cuerpos de esta categoría de funcionarios se elevó a 22, coexistiendo a veces varios dentro del mismo ministerio; regidos por cada Ministro separadamente, estos cuerpos carecen, por tanto, de homogeneidad, de unidad y de movilidad, y la jurisprudencia del Consejo de Estado los considera distintos, lo que da lugar a graves inconvenientes (6). Lo que es más, la obra de reforma no ha sido continuada con las mismas ideas y teniendo en cuenta los mismos principios básicos iniciales, y las decisiones relativas a la modificación de estructuras en general no han sido ni claramente expresadas ni metódicamente realizadas durante varios años.

Así, pues, durante toda la IV República se contentaron con reagrupar e incluso con arreglar ciertos servicios y sus atribuciones para salir del paso, pero evitando toda reforma básica. Sin embargo, es justo que anotemos que en esta época (1946 a 1958) los poderes públicos se daban perfectamente cuenta de la necesidad e incluso de la urgencia de continuar metódicamente la obra de una reforma a largo plazo. Baste con recordar en este orden de ideas la sucesiva

---

(4) *Réforme de la Fonction Publique*. París, 1945, pp. 36 y 52. Introducción de MICHEL DEBRÉ.

(5) *Ibidem*, pp. 7-52.

(6) La reforma de este estado de cosas, dictada por los postulados de la movilidad (horizontal y vertical) del cuerpo unificado de los «Administradores civiles», se está realizando en 1964: a propuesta del Ministro de Estado, encargado de la reforma administrativa (cfr. *infra*, nota 14), el Consejo de Ministros ha aprobado en abril de 1964 un proyecto que realiza los principios de unidad y movilidad en cuanto al conjunto de los Administradores civiles, que constituirán un solo cuerpo autorizado para reformar los principios generales de la función pública, como podían ya hacer los «grandes» cuerpos del Estado (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección Tributaria, Quai d'Orsay). De este modo, este cuerpo vendría a constituir un nuevo «gran cuerpo».

Como esta reforma no tiene todavía fuerza de ley, no la discutimos en el presente análisis, sino que lo haremos a su tiempo, por separado.

creación de una serie de organismos de carácter consultivo encargados, principal o accesoriamente, de la reforma administrativa: Comité de Reforma Administrativa de 1946, Comité Central de Encuesta sobre el Costo y el Rendimiento de los Servicios Públicos de 1946, Comisión Superior de Codificación de 1948 (7), Comisión Nacional de Economía de 1950, Comité Ejecutivo de Reforma Administrativa de 1955 (8). Por otro lado, conviene tener en cuenta los numerosos esfuerzos parciales que tendieron a modernizar los servicios y a mejorar el funcionamiento de la Administración; deben ser mencionadas, entre otras, ciertas realizaciones de las que algunas—por muy características que fueran—no pasarían de ser simples proyectos: Proyectos legislativos de 1952, basados en estudios particularmente detallados y en relación con el aumento de poder de los prefectos (problema sobre el que se volvería en 1964), así como la unificación de los cuerpos de inspección y control; Decretos de 22 de abril de 1955 relativos, por un lado, al establecimiento de un inventario de la Administración Francesa, y, por otro, a la determinación del costo y rendimiento de los Servicios públicos; proyectos que reducen el número de ministerios y que intentan suprimir las subprefecturas (1951); numerosos Decretos de 26 de septiembre de 1953 que tendían—con efectos muy limitados— a reforzar los poderes de los Prefectos (en detrimento de los Jefes de servicios «exteriores» a nivel departamental, sometidos a los ministerios «técnicos»), a realizar la descentralización en favor del departamento, a simplificar algunas formalidades administrativas y a facilitar (no sin éxito) los contactos del público con las autoridades; la creación en 1955 del «Centro de informaciones administrativas» (9), concebido como órgano de conexión permanente y de coordinación entre los departamentos ministeriales de orientación e información; la creación, en la mayor parte de los gobiernos sucesivos, del cargo de «Secretario de Estado» (o Ministro) encargado por delegación de la función pública o de la reforma administrativa; la organización (a la luz de los estudios

---

(7) Al contrario de lo que sucede con la mayor parte de los colegios de esta época, los dos organismos que acabamos de citar han asumido y continúan asumiendo tareas particularmente importantes y frecuentemente coronadas por un notorio éxito. Las encuestas del Comité Central de Encuesta sobre el Costo y el Rendimiento de los Servicios Públicos habían dado como resultado sugerencias relativas a diversas reformas parciales de carácter administrativo. La Comisión Superior de Codificación ha logrado publicar hasta hoy 24 Códigos legislativos y cierto número de importantes reglamentos codificados.

(8) Sus cuatro miembros han sido nombrados el 26 de febrero de 1958 y el Consejo sólo se ha reunido una vez.

(9) Famoso número de teléfono: «Balzac 84.00».

efectuados en esta época por el Comisario general de Productividad) de diversos cursos de formación de funcionarios, así como preparaciones previas, y la iniciación de departamentos de O & M en los ministerios; los intentos de mejorar el «clima» psicológico de trabajo mediante la personalización de los trabajos administrativos y las delegaciones de firma. Así es como, sin perjuicio de las posteriores reformas de carácter global, se ha podido establecer una síntesis oficial de los principios rectores de la acción administrativa, incluso sin esperar las diferentes modificaciones de carácter operacional que competen, entre otros, a los precitados departamentos de O & M.

La V República ha procedido a la progresiva realización de diferentes proyectos de reforma, elaborados en el seno de varios grupos de trabajo, inspirándose principalmente en ideas anteriores. Teniendo en cuenta el artículo 92 de la Constitución de 4 de octubre de 1958, se ha podido, durante el plazo de la puesta en marcha de las nuevas instituciones, tomar medidas relativas al funcionamiento de los poderes públicos mediante ordenanzas con fuerza de ley; además, en virtud de los artículos 34 y 37 de esta Constitución, resultaba posible regular numerosas cuestiones por decreto, que anteriormente debían ser sometidas al poder legislativo. Por consiguiente—además de la precitada refundición del estatuto de funcionarios de 1959—, se podía proceder a muchas reformas de detalle, gran parte de las cuales estaban basadas en conclusiones del Comité de Encuesta sobre el Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos (1957-1959) (10). En cuanto a las tendencias generales de estas reformas emprendidas en los cuatro primeros años de la V República, es preciso subrayar ante todo las siguientes:

— Delimitación de «regiones-piloto», es decir, la creación de 21

---

(10) En este orden de ideas: Explotación de servicios de hospitales, compra de material de oficina, coordinación de servicios sociales, expansión regional y distribución del territorio, delimitación, reagrupación de circunscripciones administrativas, política de distribución de la región de París, etc. Merecen, entre otros, singular atención: la disminución del control sobre el departamento y la simplificación de la administración departamental (Ordenanza número 59-32 de 5 de enero de 1959, Decreto número 59-36 de 5 de enero de 1959); simplificación de la administración municipal y descentralización, incluso des-concentración (Ordenanzas número 59-33 de 5 de enero de 1959, número 59-37 de 5 de enero de 1959, número 60-66 de 11 de enero de 1960); institución de distritos urbanos en las grandes aglomeraciones (Ordenanza número 59-30 de 5 de enero de 1959); organización y modalidades del «Distrito de París» (Ordenanza número 59-282 de 4 de febrero de 1959, Decretos número 59-330 y 331 de 25 de febrero de 1959 y 59-754 de 23 de agosto de 1959); planes de urbanismo (Decreto número 58-1463 de 31 de diciembre de 1959); numerosas reglas relativas a la organización de los distintos ministerios, etc.

«circunscripciones de acción regional», establecidas por Decreto de 2 de junio de 1960, por reagrupación de los departamentos que tenían afinidades económicas entre sí, con la finalidad de poner en marcha programas de acción regional y de distribución territorial en el marco del Plan nacional de desarrollo;

— En estrecha relación con lo que antecede, intento de armonización de las circunscripciones territoriales mediante una división del país en circunscripciones con fines administrativos diversos, que coincidan entre sí en la medida de lo posible (Decreto de 7 de enero de 1959) (11);

— El acento sabiamente recargado—en el cuadro de la modernización del aparato administrativo—sobre dos problemas esenciales a este respecto: el de la redistribución de las tareas entre las Administraciones Centrales y las Locales, y el de una nueva organización de los servicios del Estado en los departamentos (12): con esta finalidad, se ha procedido a una experiencia de nueva organización de los servicios del Estado en los departamentos de la Baja Normandía y de Borgoña (13) (Decreto número 62/392, de 10 de abril de 1962); este experimento de dos años debe preceder a la reforma de conjunto, basada en enseñanzas adquiridas por la práctica;

— Centralización real del esfuerzo emprendido para la reforma administrativa en manos del Ministro de Estado, a cuyo cargo corre dicha reforma (14), ayudado activamente por la Dirección General de

---

(11) En efecto, la partición del territorio por los distintos ministerios para sus fines particulares no tenía en cuenta las circunscripciones existentes, lo que creó progresivamente un mosaico de divisiones provinciales diferentes (por ejemplo, 19 circunscripciones con fines de educación: Academias; 40 regiones para las Aguas y los Bosques; tres regiones para la navegación aérea, etc.). La armonización se imponía urgentemente.

(12) Citado en el informe del Gobierno al Presidente de la República de 10 de abril de 1962 (Decreto número 62-392) J. Off. de 11 de abril de 1962.

(13) Departamentos-pilotos: Corrèze, Eure, Seine-Maritime, Vienne (cfr. nota 12).

(14) Ministro de Estado: M. LOUIS JOXE. «Ha parecido más acertado evitar la multiplicación de nuevos organismos encargados de establecer las reformas; es más lógico y económico aprovechar los estudios que se han realizado por los organismos existentes o las sugerencias interesantes y concretas contenidas en tantos informes olvidados en el fondo de los cajones y que muchas veces bastaría con ponerles al día para que sirvieran de base a las decisiones del Gobierno... Es conveniente que la voluntad del Gobierno esté encarnada en un Ministro que se encargue de la reforma, colocado en la cúspide de la jerarquía y que no tenga una responsabilidad tan directa como la de un departamento ministerial». (JOSEPH RATIER: *Las grandes líneas de las reformas administrativas y su aplicación* en la «Revue Administrative. París, número 95.1, 1963 (septiembre-octubre), pp. 433-444.

la Administración y de la Función Pública: órgano de gestión, de preparación y control (15), así como por importantes comisiones de estudios (16), de las que una (la Comisión Arnau) tenía por misión animar y seguir, a partir de 1962, la experiencia en curso tanto en los cinco departamentos (17) como en las dos regiones-piloto (18).

— Continuación de la obra de descentralización (el primer grupo, de cuarenta medidas de descentralización, debía aparecer el 17 de enero de 1962) (19).

De este modo han podido establecerse las prioridades y, estando

(15) Cfr. *supra*, nota 1.

(16) Se trata de una Comisión creada por el Ministro de Estado en marzo de 1963 bajo la presidencia de M. Pierre Racine, Consejero de Estado (Comisión Racine), y la llamada «Comisión Permanente para la Reforma Administrativa», que tiene por objeto aprovechar las encuestas y otros trabajos ya efectuados por los organismos consultivos existentes (y que existieron), en materia de reforma administrativa y de la función pública; preparar—partiendo de esos trabajos—nuevos estudios, decisiones y textos que se refieran a la reforma en cuestión. Esta Comisión se ha dedicado, en primer lugar, al problema de la unidad de la alta función pública y de la fusión de los Cuerpos de Administradores civiles. (Cfr. *supra*, nota 6.)

Por otro lado, se trata también de la Comisión Interministerial creada en abril de 1963, presidida por M. Arnaud, Consejero Supremo del Tribunal de Cuentas («Comisión Arnau»), encargada del problema de la reforma departamental y regional. (Su informe sobre esta cuestión data del 18 de octubre de 1963.)

Por otra parte, trabajan dos comisiones: la primera, presidida por el profesor Jeanneney, ex Ministro, que estudia los elementos de una política de cooperación con los países subdesarrollados y la organización administrativa y financiera que requiere la puesta en marcha de tal política, y la segunda, presidida por M. Chenot, ex Ministro también, que debe determinar los obstáculos que se oponen al acceso de los franceses a los diferentes grados de enseñanza y a la formación social de los adultos. Las dos comisiones han presentado ya sus informes respectivos al Gobierno en 1964.

Hay que mencionar, finalmente, la actuación de la comisión llamada «Del artículo 76» (de la Ley Fiscal de 1959), creada por resolución de 13 de febrero de 1959, que se ha dedicado, por una parte, a estudiar las economías que se pueden realizar inmediatamente en los servicios del Estado por medio de la simplificación administrativa o de la supresión de servicios y, por otra, a estudiar las instituciones que se van a crear con carácter permanente para llevar a cabo encuestas más profundas, a ritmo quinquenal, en todos los grandes servicios afectados (el estudio de alguna de estas cuestiones ha sido encomendado al Comité Central de Encuesta sobre el Costo y el Rendimiento de los Servicios Públicos. (Cfr. *supra*, nota 7.)

(17) A los cuatro departamentos indicados en la nota 13 hay que añadir un quinto: Isère.

(18) Cfr. el informe de la «Comisión Arnau» al Ministro de Estado, encargado de la reforma administrativa de 18 de octubre de 1963.

(19) Un grupo de trabajo ha sido encargado de proseguir la puesta a punto de nuevas medidas de desconcentración.

fundada la reforma de 1964 en importantes precedentes, una vez hechas las respectivas opciones, este «procedimiento experimental» constituía un medio para orientar al Gobierno respecto a la «generalización de mejoras que han de ser probadas sobre el terreno» (20).

## 2. Caracteres esenciales de la reforma de 1964

### GENERALIDADES

La reforma efectuada por los Decretos de 14 de marzo de 1964 (21) constituye sólo una parte de la reforma total en vías de realización (22). Se aplica solamente a los dos niveles paralelos de la acción administrativa, a saber: la organización de los servicios civiles del Estado en los *departamentos* y la organización de los servicios civiles del Estado en las *circunscripciones de acción regional*; en ambos casos procede a la descentralización administrativa con la finalidad de poner más cerca del administrado los centros de disposición, así como de aligerar el trabajo de las Administraciones Centrales y simplificar los procedimientos (23).

La reforma constituye, pues, parte de un plan reformista de conjunto que ya se venía echando de menos. Es la manifestación espectacular de una preocupación por la eficacia y simplicidad en la Administración. Es, como ya se ha dicho, el resultado de una experiencia profunda, realizada con mucho empirismo y con resultados generalmente satisfactorios durante dos años. Se ha excluido, por consiguiente, todo elemento improvisado. Tiene en cuenta la necesidad de una coordinación en el plano económico; frente a la unidad en la armoniosa planificación a nivel nacional, se ha concebido un cuadro natural para la preparación y ejecución del plan, dividido en zonas regionales de operación, que debe garantizar una equilibrada expansión de las 21 regiones. Los nuevos vínculos establecidos entre la

(20) Cfr. JOSEPH RATIER, *op. cit.*, p. 435.

(21) Decretos de 14 de marzo de 1964 números 64-250, 64-251, 64-252 (J. Off. de 20 de marzo de 1964); cfr. también: Instrucción general de 26 de marzo de 1964 para la aplicación del Decreto número 64-250, relativo al departamento (poderes del Prefecto) (citado en adelante como «IG»).

(22) Cfr. *supra*, notas 6 y 24.

(23) El Gobierno concede, en efecto, una especial importancia a la política de descentralización administrativa, que realiza un mejor reparto del trabajo entre las distintas esferas de la Administración, que asegura un arreglo más rápido de las cuestiones y más aproximado a las realidades locales, y que, finalmente, permite asociar de forma más profunda a los interesados al funcionamiento de la Administración («IG», pp. 5 y 6).

autoridad departamental unitaria (Prefecto) y el poder central, y entre aquélla y el *vacío* instituido a escala regional—que tiene carácter exclusivamente social y económico, y está, por lo tanto, claramente delimitado sin constituir un nuevo escalafón administrativo—parten del principio de la confianza recíproca y del espíritu de colaboración entre todos; la atención concedida a la concepción moderna de las «relaciones humanas» caracteriza el ánimo de los autores de la reforma. La reforma se caracteriza por su moderación, aunque realiza una profunda reorganización de los servicios y del espíritu tradicional, fundado en hábitos seculares. Aun cuando tiende a una cohesión más fuerte y a una concordancia de las acciones perseguidas por cada uno en el marco de su propia vocación, no rompe con las estructuras y cuadros tradicionales; sigue siendo profundamente práctica, sin dejarse llevar por consideraciones puramente teóricas, que no siempre resisten la prueba del enfrentamiento con la realidad. Al mismo tiempo, pone de manifiesto la preocupación por la más rápida puesta en marcha de la reorganización, eliminando el riesgo de modificaciones generales, a veces prematuras.

#### EL DEPARTAMENTO

La reforma no afecta ni a la estructura ni al cometido del departamento. Los 90 departamentos existentes siguen siendo las unidades administrativas fundamentales, sin que la reforma afecte a la organización y a las atribuciones del Consejo General elegido (24). Lo que ha cambiado son las atribuciones y la autoridad del Prefecto: en tanto que «depositario en el departamento de la autoridad del Estado, llamado a velar por el cumplimiento de la ley, de los reglamentos, y de las decisiones del Gobierno»; como Delegado del Gobierno, es la suprema autoridad en el conjunto de los servicios del Estado en su departamento y se convierte en el representante directo de cada uno de los Ministros. Por consiguiente, el poder de decisión, que ejercían hasta ahora los numerosos Jefes de servicios departamentales «exteriores» (en relación con la prefectura), se ha traspasado ahora al Prefecto, salvo lo que se refiere a la justicia, la enseñanza, las finanzas y la inspección del trabajo.

Así se realiza el principio de la concentración de la totalidad de los poderes del Estado en manos del Prefecto: animador, Director

---

(24) El único cambio en el tamaño de un departamento está previsto en la región de París: está proyectada la creación de cuatro a seis nuevos departamentos, y la ciudad de París debe constituir uno de ellos. (Los respectivos trabajos están en marcha.)

general y coordinador de los servicios públicos del departamento, es, en adelante, la única persona calificada para recibir delegaciones del poder de decisión por parte de los Ministros competentes o nuevos poderes de decisión que serían instaurados en beneficio de las autoridades cuyas atribuciones se ejercen dentro de la competencia territorial del departamento. Da a los Jefes de los servicios departamentales, en función de las instrucciones del Gobierno y de la situación específica de cada departamento, las directrices necesarias para definir las orientaciones generales de la actividad de sus servicios. Cada vez que una cuestión excede, por su finalidad o por sus repercusiones, de la competencia de un solo servicio, es él quien asegura la coordinación entre los servicios interesados. Respecto a las comunidades locales, establecimientos y organismos públicos cuya acción no exceda de la competencia del departamento, queda afirmado el principio (que no modifica las reglas vigentes anteriormente) de que —salvo disposiciones especiales en contrario— el Prefecto ejerce la tutela y el control administrativo.

Si los servicios del departamento no se ven disminuidos por la reforma—que intenta su consolidación a escala departamental—, sus jefes tienen en lo sucesivo poderes *delegados* por el Prefecto, quien se reserva la decisión en los casos más importantes. Se exige la íntima asociación de los Jefes de servicios para la elaboración de estas decisiones y su participación en la concepción de la acción administrativa, gracias a la recíproca confianza y a la multiplicación de las relaciones directas entre los mismos (en particular por medio de reuniones periódicas). El Prefecto recibe asimismo los medios de información necesarios, de los que depende la eficacia de su acción, estos medios consisten, en primer lugar, en la dirección de la correspondencia que recibe o expide por razón de su cargo (además de las notas y expedientes puramente técnicos) y que firma por sí o por otro, por medio de la «delegación de firma» (25); por otra parte, la obligación que se impone a todos los Jefes de servicios departamentales y a los responsables de los establecimientos y organismos públicos (así como a las sociedades de economía mixta) de informar al Prefecto de todos los asuntos de su competencia que puedan tener una especial importancia en el departamento (26), y,

---

(25) La delegación de firma ofrece más flexibilidad que la delegación de poder, ya que permite que el Prefecto trate por evocación de ciertos asuntos o tipos de asuntos para los que el poder de decisión se delega normalmente en los jefes de servicio. («IG», p. 12.)

(26) Serán normalmente suficientes para proporcionar al Prefecto una información satisfactoria las copias de los informes periódicos y de la correspondencia más importante dirigidas a la Administración Central.

por fin, la obligación de tener al corriente al Prefecto de los nombramientos y de los cambios de Jefes de servicios en los departamentos, antes de que éstos sean publicados, a fin de que pueda dar a conocer sus observaciones a la autoridad competente, así como la obligación de estos últimos de comunicarle las propuestas de aceptación de los funcionarios de su departamento antes de transmitirlos a la autoridad competente para que ésta conceda los destinos.

El Prefecto preside «de iure» todas las comisiones administrativas que se relacionan con los servicios del Estado en el departamento, salvo en los asuntos ya indicados, en que el poder de decisión no le está atribuido.

Con el fin de simplificar las estructuras y los procedimientos administrativos—lo que constituye uno de los aspectos esenciales de la reforma y debe permitir aumentar la eficacia de la Administración, suprimiendo ciertas dilaciones y algunos dobles empleos (27)—, el Decreto prevé:

— La reagrupación de algunos servicios departamentales de las administraciones civiles del Estado, lo que traerá consigo la creación de un único servicio de acción sanitaria y social (28) y de un solo servicio de agricultura (29).

— La agrupación de los trabajos, que traerá como consecuencia que las tareas de instrucción de los asuntos (hasta ahora bajo la competencia de la prefectura) deberán ser confiadas en lo sucesivo a los servicios «exteriores», lo que acarreará la supresión de los departamentos encargados de la ayuda social, cuyas atribuciones se transfieren a la dirección de la acción sanitaria y social; por otra parte, desaparecerán las secciones de la prefectura que, hasta el momento de la reforma, tenían como principal misión la de seguir la actividad de un servicio determinado. La «prefectura» de nuevo cuño se convierte en un verdadero ESTADO MAYOR, compuesto por funcionarios especializados que ayudan al Prefecto en las nuevas funciones, pero que en ningún caso constituirán un obstáculo entre el Prefecto y los Jefes de servicio.

— La reforma de las comisiones administrativas departamentales:

---

(27) «IG», p. 16 (título V).

(28) Esta nueva «Dirección de acción sanitaria y social» reagrupará las atribuciones de la actual Dirección de población, las labores administrativas de la Dirección de Salud, la mayor parte de las atribuciones de la actual División social de la prefectura y el Servicio médico y social de Educación Nacional. (Un servicio reemplazará lo menos a cuatro.)

(29) Hasta el momento de la reforma había, aproximadamente, ocho servicios que se ocupaban en el departamento de problemas agrícolas.

en primer lugar, en el sentido de la coordinación de su actividad gracias al papel que va a desempeñar ahora el Prefecto o el sustituto (designado en las condiciones especificadas anteriormente para la designación del Presidente) (30); además, la supresión o fusión de algunas comisiones departamentales y, por fin, el establecimiento de condiciones en las que la consulta a ciertas comisiones por parte del Prefecto podrá hacerse facultativa (31).

El objeto de las normas o instrucciones en preparación es la creación de una comisión departamental (única de equipo) (32), así como la de las otras reagrupaciones y distribuciones indicadas más arriba.

El Prefecto puede someter sus observaciones a las autoridades jerárquicas interesadas, y, en última instancia, al Gobierno; envía directamente cada año a los Ministros competentes una memoria general relativa a la manera en que trabajan los Jefes de servicios departamentales, que debe ser pasada al expediente del interesado y comunicada a la autoridad investida del poder de nombramiento.

#### LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE ACCIÓN REGIONAL

«Para hacer frente a los trabajos crecientes, el Estado está obligado a intervenir de las formas más diversas en la vida del país; lo hace en la ejecución de los asuntos cotidianos; lo hace asimismo en las previsiones a largo plazo; desde este ángulo, la evolución del concepto del plan es significativa: aunque siga siendo por definición un programa de carácter nacional, el plan debe tener cada vez más en cuenta las necesidades particulares de las regiones francesas; la presentación del presupuesto de inversiones es la manifestación más reciente de esta tendencia. Ante estos fenómenos y ante esta política se impone la adaptación de nuestras estructuras administrativas» (33).

Por tanto, en cada una de las 21 circunscripciones de acción regional (ut supra) se ha instituido un «Prefecto coordinador» que

---

(30) La disposición que confía la presidencia de algunas comisiones al Prefecto se refiere solamente a las comisiones administrativas que tengan relación con los servicios *del Estado*; por consiguiente, nada ha cambiado en lo relativo a las comisiones que actúan como órganos de las comunidades locales o de los establecimientos públicos departamentales o municipales. («IG», p. 17.)

(31) «IG», p. 18.

(32) Se trata de reagrupar en un solo organismo, dividido en un número limitado de secciones especializadas, a todas las comisiones departamentales que son competentes en la actualidad en materia de equipo. («IG», p. 18.)

(33) Citado en el informe dirigido al Presidente de la República, relativo a los mencionados Decretos números 64-250 y 64-252 (p. 2).

asume el título de «Prefecto de la región de ...». Es al mismo tiempo Prefecto del departamento en que se encuentra la capital de la circunscripción regional de que se trate (34). Tiene como misión poner en marcha la política del Gobierno que se refiera al desarrollo económico y a la distribución del territorio de su circunscripción: al ser el departamento un marco excesivamente estrecho con vistas a la planificación económica, se hacía indispensable crear un cuadro más amplio, teniendo en cuenta —en virtud de la experiencia adquirida sobre el terreno en dos circunscripciones de acción regional y de los estudios llevados a cabo por el Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos— la necesidad de perfeccionar la organización de la región ya existente. No se trata, por lo tanto, de reforzar la tutela del Prefecto sobre las entidades descentralizadas, ni de ampliar la jerarquía vertical de la Administración del Estado: el departamento, en efecto, conserva sus atribuciones respecto a las tareas de administración cotidiana y de gestión; la región conserva su orientación fundamentalmente económica y social.

El Prefecto de la región se encarga particularmente, en el marco de las directrices que le son señaladas por el Gobierno, de la preparación de la parte regional del plan económico y social; vigila la ejecución de este plan y, a tal efecto, dirige todos los años un informe al Primer Ministro. Anima y controla, en este dominio, la actividad de los Prefectos de los departamentos de la región, así como la de los Jefes de servicios, la de los Presidentes y Directores de los establecimientos públicos y la de las sociedades de economía mixta, cuya acción se extiende a varios departamentos de la circunscripción, que no tienen carácter nacional. Controla y coordina la actividad administrativa de los servicios del Estado y la de los establecimientos públicos ya mencionados. Recibe las directrices del Primer Ministro, y, para los asuntos que sean de su competencia, las de los Ministros interesados. Puede ser investido, por Decreto aprobado en Consejo de Estado, de atribuciones particulares (35), así como de todo proyecto o programa de inversiones públicas con carácter nacional en lo que se relacione con los que tienen un carácter regional. Puede

---

(34) Habiendo sido muy criticada esta disposición, M. Joxe declaró ante la Asamblea Nacional el 7 de mayo de 1964 que sólo la experiencia demostrará si el Prefecto de la región debe ser al mismo tiempo Prefecto del departamento en el que resida. Según el Delegado de distribución del territorio, M. Guichard, podría, en lo sucesivo, encargarse de la misión del Prefecto departamental por aplicación de una fórmula nueva.

(35) Las exclusiones de sus atribuciones, por materias, son las mismas que las ya indicadas para la organización de los servicios del departamento.

hacer en este aspecto propuestas a los Ministros. Preside «de iure» todas las comisiones administrativas de las circunscripción cuyo alcance exceda del departamento. Para llevar a cabo estas tareas, el Prefecto regional dispone de varios funcionarios, destacados a tal efecto por un tiempo determinado (o puestos a su disposición temporalmente), elegidos entre los funcionarios administrativos o técnicos de la categoría «A» y nombrados por resolución del Primer Ministro (36).

Asisten al Prefecto regional dos órganos consultivos colegiados:

A) *La Conferencia administrativa regional*, presidida por él y compuesta por todos los Prefectos de los departamentos de la región, por el Tesorero y el Pagador de la región, el Inspector general (o el Inspector de economía nacional) en funciones en la circunscripción, así como —en los asuntos de su competencia— por los representantes regionales de los Ministros afectados; el Presidente de la Conferencia puede, por otra parte, invitar a cualquier miembro de la Administración a tomar parte en las reuniones, a título consultivo. La Conferencia conoce de los problemas planteados por las inversiones públicas y sus repercusiones en la vida económica y social de la región. Debe estar regularmente al corriente de la ejecución de las medidas que entran bajo su competencia y en particular es consultada por el Prefecto regional en lo relativo a la preparación de la parte regional del plan nacional de desarrollo económico y social y las inversiones públicas, ya tengan carácter nacional, regional o departamental.

B) Además, en cada circunscripción de acción regional existe una *Comisión de desarrollo económico regional*, formada, por un mínimo de 20 o un máximo de 50 miembros, a saber: en un cuarto, por uno o varios Consejeros generales designados por cada Consejo General (departamental) entre los miembros del mismo y uno o varios Alcaldes (de municipio) designados, por cada uno de los departamentos, por el Consejo General entre los que no sean miembros (el Alcalde de la capital de la circunscripción es miembro de derecho de la Comisión).

En su mitad, por los miembros designados a tal efecto por las Cámaras de Comercio e Industria, de Agricultura y de Oficios o por el organismo que agrupa a estos establecimientos públicos a nivel regional y por las organizaciones profesionales y sindicales de patro-

---

(36) Se prevé la desaparición de los «Igames» (Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria), que, en el pasado, aseguraban los contactos entre los Prefectos con fines de coordinación e impedían, dado el caso, alteraciones graves.

nos y obreros de la industria, agricultura y comercio (el Presidente del Comité Regional de Expansión (37) es miembro de derecho de la Comisión).

En el resto, por las personalidades designadas por orden del Primer Ministro, atendiendo a su competencia en los dominios económico, social, familiar, científico o cultural (38). La duración de los mandatos es de cinco años (39).

La Comisión está llamada a emitir dictámenes sobre las cuestiones relativas a la puesta en marcha del desarrollo económico y social y la distribución del territorio de la circunscripción. A tal fin, es consultada principalmente sobre los aspectos regionales del plan nacional, en el cuadro de las orientaciones generales emitidas por los poderes públicos y sobre la parte regional del plan nacional en relación con la circunscripción. Además, se la tiene al corriente de la ejecución del plan.

La Comisión se reúne en la ciudad en que reside el Prefecto regional y en presencia de éste. Lo hace en asamblea general o en comisiones (cuyo número y atribuciones están fijados por orden del Primer Ministro). Designa entre sus miembros a un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos necesariamente a razón de uno por cada una de las tres categorías de miembros. Pero es el Prefecto regional el que establece el orden del día de los trabajos, fija la fecha de las sesiones, actúa de Secretario de la Comisión y asegura el despacho de los asuntos que le son sometidos; puede también invitar a tomar parte en los trabajos de las comisiones a todas las personas calificadas. El funcionamiento de la Comisión está asegurado por medio de créditos abiertos cada año con cargo al presupuesto del Estado y a nombre del Prefecto regional (40).

(37) Estos comités (que son organismos privados—asociaciones—creados por la Ley de 1901, y que han sido aceptados de acuerdo con el Decreto de 11 de diciembre de 1954) subsisten, al menos, en principio.

(38) Una orden del Primer Ministro fija, teniendo en cuenta las características específicas de cada circunscripción, el número de miembros de la Comisión y el repartido de plazas.

(39) El mandato de los miembros, junto a sus funciones, dura, sin embargo, tanto como estas últimas.

(40) La reforma relativa a las circunscripciones regionales no se refiere a la ciudad de París y su región (cfr. *supra*, nota 24, cuyo «subdesarrollo» administrativo deberá ser remediado en un futuro próximo).

### 3. Conclusiones

La reforma administrativa francesa, cuya parte en vigor acaba de ser descrita y cuyo resto, desde hace tiempo en el orden del día, está en preparación y madurará en un futuro próximo, ha sido llevada a cabo con una acertada lentitud, no en función de un esquema teórico, sino después de una meritoria experiencia práctica. Esta reforma forma parte del plan económico nacional, y debe ser proseguida, previa consulta con los organismos competentes, al tiempo de la realización del quinto plan, después de una discusión parlamentaria prevista para el otoño de 1964.

Tiene la gran ventaja de ser fundamentalmente práctica y clara, evidenciándose el ánimo de los reformadores a través de la abundante documentación previa y de las precisas instrucciones. No se contenta con reorganizar y simplificar las estructuras en función del principio de la unidad de la gestión administrativa a nivel departamental; procede incluso a llevar a cabo importantes medidas de descentralización, recalcando de forma explícita que serán efectuadas otras modificaciones en el mismo sentido. En cuanto a la región —empíricamente preexistente—, continúa sin ser concebida como una nueva escala administrativa, pero tampoco es una colectividad local que se una a las ya existentes: no es más que un eslabón entre la cima y el departamento, un centro de información y futuras consultas, y al mismo tiempo una representación de todos los intereses: de los departamentos (Consejos Generales), de los ayuntamientos y de las instituciones profesionales y sindicales. Se organiza respetando las peculiaridades de cada región. Después de un período de prueba se verá si la evolución práctica de las instituciones y de su funcionamiento corresponden efectivamente a las intenciones proclamadas y si son necesarias modificaciones en algún sentido.

Tras la aparición de los discutidos Decretos, las críticas se centran en la falta de influencia por parte de los elegidos locales y departamentales en la preparación de la reforma, en la inexistencia de una asamblea regional elegida democráticamente, en las probables desavenencias entre los nuevos cuerpos consultivos regionales y los Consejos Generales elegidos en los departamentos, en la poca influencia directa de la reforma a nivel de departamento. Se ha hablado de la «invasión» del conjunto de la vida económica por el aparato estatal, de la falta de precisión suficiente en lo que se refiere a las atribuciones del Prefecto de la región, de las dificultades que tendrán los

elementos representativos para acceder al plano regional, de un cierto «aislamiento» del Prefecto de la región en relación a los cuerpos deliberantes descentralizados. Los defensores de las «libertades locales» ven a veces en ella un posible atentado a las mismas a nivel departamental y municipal.

Sin que sea posible prejuizar la evolución de las instituciones, es necesario poner de relieve que la reforma, tal como ha sido concebida y llevada a los textos, tiende a eliminar numerosos inconvenientes de la organización administrativa francesa, abriendo nuevas perspectivas y manifestando un dinámico espíritu de iniciativa. Tiene la ventaja de terminar con las discusiones bizantinas de siempre y—si sacamos consecuencias de sus resultados—de proceder a interesantes y originales creaciones. La reforma tiene en cuenta las corrientes universales de la Administración en lo que se refiere a la *unidad* de mando, sencillez respecto al procedimiento, mayor poder decisorio de los administrados, elasticidad institucional necesaria a nivel regional, equilibrio entre «horizontalidad» y «verticalidad». No se limita a modificar, sino que respeta la situación existente, poniéndola a tono con las necesidades modernas y añadiendo nuevos rasgos. Abre el camino para la futura creación de «Consejos Económicos y Sociales» a escala regional, de los que las «Comisiones de desarrollo económico regional» son una especie de prefiguración. No transfiere a los órganos regionales atribuciones de las autoridades departamentales, más que las que hasta ahora formaban parte de la competencia de las autoridades centrales. «Regionaliza» la planificación económica nacional en las etapas de preparación y ejecución, abriendo de este modo un vasto campo—ya organizado—para futuras consultas. En el área departamental tiene en cuenta que el departamento había sido en otro tiempo trazado de tal manera que un Gendarme pudiese llegar en una jornada a caballo a la prefectura. Así, pues, es evidente que en la era del motor el departamento se ha hecho demasiado estrecho; por su casticismo debe seguir siendo lo que era tradicionalmente. Es la razón principal para una entidad económica (pero económica solamente) a nivel regional, para asegurar una permanente coordinación en la planificación *lato sensu*, sin que los particulares sean abandonados. Es cierto que se ha querido evitar a toda costa en esta ocasión la pesadez de la máquina burocrática y la mutación de los datos existentes.

Pasado un cierto tiempo, lo único que permitirá emitir un juicio respecto al fundamento de ciertas críticas y la posibilidad de traducir algunas innovaciones (poder del precepto, delegación de firma, despacho de la correspondencia, relación entre la región y los cuer-

---

pos deliberantes descentralizados, etc.) en hechos será la confrontación de las intenciones de los reformadores con la realidad. En efecto; todo o casi todo depende aquí, como ya hemos dicho, del clima psicológico, del establecimiento de sanas «relaciones humanas», fundadas en la confianza recíproca y en la firme voluntad de adaptar de forma progresiva pero firme las formas y las estructuras viejas a las imperiosas necesidades del presente y del futuro.