

ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA REGIONAL FRANCESA

Por VICENTE LOPEZ HENARES

Sumario: I. Crisis y envejecimiento de la Administración periférica tradicional.—II. Causas de la Reforma Administrativa Regional.—III. Procedimiento de la Reforma Administrativa Regional.

I. Crisis y envejecimiento de la Administración periférica tradicional

LA división del territorio francés en departamentos es fruto del impulso creador de Mirabeau y del apasionamiento revolucionario de Sieyès. Los proyectos de Fenelón en 1711, Diderot y D'Alembert en 1757, D'Argenson en 1758, Condorcet en 1778, Necker en 1778 y Letrone en 1779, habían intentado con anterioridad una división administrativa de Francia en demarcaciones más racionalizadas que las del histórico y tradicional criterio mantenido en las antiguas «provincias» y «gouvernement». Mas nada nuevo se venía a añadir en el significado y fundamento de las nuevas Instituciones administrativas que se intentaban crear. Fué necesario que en el bullir de las ideologías y la reestructuración del nuevo orden de las

Instituciones que la Revolución intentaba crear se planteara y se considerara, durante más de medio año, en el seno de los Estados Generales, el delicado problema de la división territorial de la nación.

La división departamental francesa toma su carta de naturaleza en la sesión de los Estados Generales de 8 de enero de 1790, después de arduas discusiones y debatidas ponencias, eco de las reivindicaciones despertadas en la autonomía local frente a los poderes centralizadores del antiguo régimen (1). La violenta explosión del patrimonio local aceleró los trabajos de la nueva reforma territorial ante la posibilidad de dar pie para la consolidación del espíritu regionalista que en algunos «cahiers» se programaba. No por esto se había de seguir la tesis antirregionalista y de excesivo cartesianismo que Thouret postulaba, sino el criterio ponderado y realista de Mirabeau: «Yo quería una división material, realista y adaptada a las circunstancias, y no un punto de vista matemático y casi irreal. Una división que sirva no sólo para establecer una represtación proporcional, sino para aproximar la administración del hombre y de las cosas; una división que no sea excesivamente nueva y en que se consideren las costumbres, los hábitos, las tradiciones, el lenguaje y la producción, y cuyo criterio delimitador sea la igualdad de población y no la de superficie, como intentaba hacer valer Thouret» (2).

Pero apenas el Departamento había tomado conciencia de la Administración Local francesa, los descontentos con la nueva demarcación administrativa lograron modificaciones de límites y de número (15 de enero de 1790 y 12 de diciembre de 1791) que, si bien carecen de trascendencia, tienen el testimonio inicial de una falta de unanimidad en su aceptación. Esta falta de consolidación absoluta es fomentada y sirve de estímulo a las ideas regionalistas de tipo federalista y a los más apasionados defensores de la descentralización frente al uniformismo centralista seguido por Napoleón.

El término regionalista está atribuido a su gran animador M. Charles Brun, hacia 1892. Los regionalismos son tan variados en su contenido como partidarios pueda haber tenido este sistema de organización (3). Tuvieron, sin embargo, hasta el fin de la segunda guerra mundial, como objetivo común la consecución de la descentralización

(1) J. BANCAL: *Les circonscriptions administratives de la France*. Sirey, año 1945, pp. 151 y ss.

(2) Ch. BERLET: *Les provinces au XVIII^e siècle et leur division en départements*, p. 50.

(3) D. DETTON: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de París. Curso 1961-1962, pp. 174 y ss.

administrativa, económica e intelectual y la consecución de una forma política y democrática satisfactoria. La unión de estos dos ideales ha servido para que la crisis de las Instituciones políticas demoliberales hicieran germinar y fecundar un nuevo regionalismo, que salvando al Estado de su necesidad centralizadora-planificadora, pudiera conseguir una desconcentración en el orden administrativo. Prueba de ello fué el régimen Vichysta.

Históricamente la vida regional francesa ha existido en las realidades industriales, agrícolas o intelectuales; así se explica hoy la personalidad geográfica de los bretones, normandos o borgoñones. Pero si la creación del Departamento fué dirigida contra las regiones, no por eso había de ser difícil su reconstrucción, dado que aquéllas quedaron fragmentadas en varios de los nuevos. Estos argumentos, junto a otros de naturaleza análoga, fueron esgrimidos con bizarria intransigente por los partidarios de la descentralización regionalista, especialmente desde la creación en 1900 de la Federación Regionalista Francesa, en cuyas filas se encuadraron hombres eminentes de la política y las letras (M. Ricard, Marin, Brun, Deschaner, Ribot, Hennessey, Boncour, Mistral, Barrés, D'Indy, Vidal de la Blanche...); mientras que los descentralizadores más moderados dirigían directamente sus críticas a la Institución Departamental en su concepción primigenia (4), achacándole artificialidad en su delimitación, anacronismo en su extensión, falta de homogeneidad, envejecimiento y transformación de sus primitivas funciones de animación de la vida local francesa, siendo asientto de desequilibrios administrativos y dispersión de funciones (5), al mismo tiempo que causa de impotencia administrativa ante la necesidad que el Estado tiene de presionar en los procesos productivos y distributivos.

El Departamento, «hijo ilegítimo de la Revolución y el Antiguo Régimen», como lo había llamado Foncin, ha sido no obstante defendido por sus más acérrimos adversarios a la hora de su reforma como realidad, sentimental, social y política, en que se ha constituido durante su vida de ciento cincuenta años y que le ha consolidado como base fundamental territorial de la representación política francesa (6). Este argumento incuestionable ha hecho retroceder a uno de

(4) T. RIVERO: *Droit Administratif*. Dalloz, 1962. p. 311. J. E. GRAVIER: *La descentralization administrative*, «Economie et Réalités Franc-Comtoises», número 28, p. 17.

(5) G. DE CAUMONT: *Reorganización de l'Administration départementales*. «Revue Administrative», 1960, p. 657.

(6) Han sido múltiples las críticas originadas en la opinión pública francesa por esta reforma de la Administración degollista, especialmente reiteradas en la oposición parlamentaria, no tanto por los fines que persigue, sino por

sus más enconados enemigos y alma de la reforma administrativa francesa de la postguerra, Michèl Debrè, que en su obra *La mort de L'Etat Republicain*, en 1949, postulaba una nueva reagrupación departamental en número de 47, y que en su reciente libro *Au Service de la Nation*, en 1963, atribuye al departamento el valor fundamental de ser instrumento de unidad nacional y canal de las reivindicaciones económicas y sociales, no obstante defender calurosamente la necesidad de una regionalización centralizadora ante las nuevas transformaciones industriales, comerciales y agrícolas, y la necesidad de poner en contacto humano los dirigentes con los administrados.

Razones de carácter económico-administrativo han sido, para la mayoría de los comentaristas, la causa del advenimiento del fenómeno regionalizador de la Administración periférica ante la necesidad de conseguir un volumen óptimo de rentabilidad en los servicios públicos (7) y la imposibilidad de mantener las viejas estructuras locales con su tradicional forma, polemizada ante la tesitura de una evolución impuesta por la realidad que hoy vivimos: un régimen de economía planificada que si se quiere comportar lógicamente debe dar asiento, dentro de sus cálculos y previsiones, a las necesidades administrativas hasta hace poco tratadas independientemente (8).

Con la pretensión superadora del restringido ámbito territorial de competencia de los órganos de la Administración departamental, los artículos 89 a 91 de la Ley Departamental de 10 de agosto de 1871, completada por otra, muy posterior, de 9 de enero de 1930, regularon la creación de entes interdepartamentales con personalidad jurídica y autonomía financiera, fusionando los respectivos consejos generales de varios Departamentos para la gestión de algún servicio público determinado. La rigidez del procedimiento estatuido y los recelos de los Consejos Generales de despersonalizar su prestigio político local, hicieron fracasar esta Institución, de la que solamente se conoce un ejemplo: los Departamentos de «La Loire, Mor-

lo que ella puede significar de acrecentamiento del poder central frente a las colectividades descentralizadas o la hegemonía de los intereses gran-urbanos e industriales sobre los rurales y agrícolas. Así el prefecto regional, en contra de grandes oposiciones, permanece siendo el prefecto del departamento cabecera de la región, y el alcalde de la capital de ésta es miembro nato de la Comisión Regional de Desarrollo Económico. «Economie et Politique», septiembre de 1963. «Progrès», 15 de febrero de 1964. «Journal de Finances», de 21 de febrero de 1964. «Combat» y «Le Monde», de 28 de abril de 1964. «La Nation Française», de 18 de mayo de 1964.

(7) P. DUMNOT: *Le préfet animateur de l'économie*. París, 1961, pp. 3 y ss.

(8) J. HOURTICQ: *L'Administration et la vie locale*. IEP, 1963-1964, pp. 117. y siguientes.

bihan y Finistère» se unieron para la utilización y aprovechamiento del canal de Nantes a Brest.

El fracaso de esta política regional descentralizadora no fué obstáculo para el florecimiento de la desconcentración regional de la Administración de Estado. Ya antes de la guerra de 1914 existían las Cámaras Regionales de Agricultura, las regiones académicas, las militares y las postales. En 1919 se crean diecisiete agrupaciones económico-regionales, que tienen por base las cámaras regionales de la región. En 1922 aparecen las regiones económicas dotadas de personalidad moral y con grandes atribuciones en materia industrial y comercial, si bien fracasaron por la preterición en que incurrieron del artesanado y la agricultura, y la falta de un soporte administrativo sólido que tutelara su estructura autónoma y corporativa (9).

Al comienzo de la guerra de 1939 existían catorce regiones agrícolas, dieciséis regiones postales, veinte regiones militares y dieciséis regiones económicas. Estas realizaciones de carácter disperso y faltas de sistemática intentaron ser restauradas por el mariscal Petain, en una Ley de 19 de abril de 1941, en cuya Exposición de Motivos se justifica la creación de las prefecturas regionales, a efectos de policía y asuntos económicos, por la necesidad de una cierta desconcentración que no afecte a las prerrogativas esenciales del Gobierno, sino que sirviera de escalón intermedio y centro coordinador para la mejor información del Gobierno y ejecución de sus directrices.

A medida que el territorio francés era liberado, los prefectos regionales eran suprimidos o sustituidos por los Comisarios generales de la República, cuyo estatuto fué regulado en las ordenanzas de 10 de enero y 26 de julio de 1944, encargándoles de la seguridad de los ejércitos aliados, la administración territorial y el restablecimiento de la legalidad republicana, especialmente en materia de policía y requisas, bajo unos poderes extraordinarios que cesan y hacen desaparecer la Institución por Ley de 26 de marzo de 1946, volviéndose al sistema tradicional de la tercera República.

Los atentados terroristas de 1947 provocaron la creación en Ley de 1 de marzo de 1948 del Inspector general de la Administración en misión extraordinaria (IGAME), por Jules Moche, en número de ocho y con ámbito de acción territorial equivalente al de las regiones militares, para su mejor actuación conjunta en el restablecimiento del orden en las zonas donde su alteración hubiera ocasionado perturbaciones. Desaparecidas estas consideraciones eventuales de su creación y demostrada la mayor facilidad de coordinación de las

(9) DETTON : CURSO en IEP, 1961-1962, pp. 174 y ss.

tareas administrativas con un número reducido de intermediarios regionales, se multiplicaron las delegaciones particulares de cada Ministro en favor de estas autoridades regionales para la inspección y tutela de los órganos periféricos, y que si bien ellos no administran directamente las otras precepturas de su circunscripción, se les encomienda puedan darles instrucciones en nombre de una autoridad superior.

Recientemente el ordenamiento administrativo francés ha sido objeto de importantes reformas en este sentido regionalizador; tres decretos de 14 de marzo de 1964 y tres instrucciones para su aplicación han concentrado los poderes departamentales de la Administración en manos del prefecto, y han organizado con perfiles sólidos y firmes las instituciones administrativas regionales hasta ahora reglamentadas de forma dispersa y con carácter meramente experimental.

II. Causas de la Reforma Administrativa Regional

Los factores que han contribuido a esta nueva consideración regional de la Administración del Estado, consiguiendo un nuevo nivel sistemático y completo de su organización, podemos considerarlos agrupándolos conforme a su diferente naturaleza.

A) CAUSAS SOCIALES

El marco departamental resulta artificial, ya que trazadas sus delimitaciones respetando al máximo los límites naturales de ríos y montañas, se hicieron considerando la posibilidad de ir en el mismo día de un punto a otro de su demarcación. Actualmente esta demarcación no está adaptada a las condiciones modernas de la Administración, dificultando su acción unitaria y haciendo innecesarios múltiples servicios departamentales. Por otro lado, el desarrollo de los medios de transporte y la reducción de distancias por los medios industriales de gran velocidad, argumentan a favor de la desnaturalización del Departamento como célula administrativa fundamental y favorecen el movimiento concentrador de la acción estatal recargando y retardando la labor de la Administración Central (10).

Asimismo ha sido puesto en observación desde hace un decenio

(10) B. CHENOT: *Institutions administratives Françaises*. IEP, 1954-1955, página 13.

la necesidad de evitar el desequilibrio existente, y cada vez más acelerado, entre la decadencia y paralización progresiva de ciertas regiones (Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Creuse Corrèze...) y el esplendor y el desarrollo económico de otras. Son tres los desequilibrios existentes en Francia: uno, entre París y el resto del país; otro, entre las diferentes regiones, y un tercero, entre el crecimiento económico y el equipamiento social. El Estado ha tomado desde 1950 tres clases de medidas para su evitación: frenar el desarrollo positivo, ayudar a las regiones en su expansión espontánea y estimular la expansión de las regiones en obstracismo y regresión desde hace varias décadas.

La idea de la ordenación del territorio fué lanzada oficialmente por M. Dautry en 1950, siendo dirigidos los primeros organismos creados para la ordenación territorial por Gabriel Dessús, popularizando estas ideas Jean François Gravier en su libro *Paris et le Desert François*. La definición oficial de la ordenación territorial es debida a Claudius Petit, ministro de la Reconstrucción y Urbanismo, que la consideró como la búsqueda de una mejor repartición de la población en función de los recursos y actividades, no sólo con una finalidad económica, sino con el intento de lograr el bienestar social general. Es por este motivo que consideramos esta causa como de carácter social y no solamente de naturaleza económica.

Se comienza el intento de solución de estos problemas de desequilibrio en la época en que París tenía 7.200.000 habitantes, o sea la sexta parte de la población francesa en un 2 por 100 del territorio. El aumento de la población parisiense en los últimos cien años, había sido de un 260 por 100, mientras que el resto de Francia aumentó solamente en un 4 por 100. París concentra el 25 por 100 de la actividad económica nacional; en él se percibe el 37 por 100 del producto de los impuestos indirectos y el 30 por 100 de los directos. Concentra el 18 por 100 de los funcionarios y el 25 por 100 de la población obrera.

Paralelamente a esta expansión desmesurada de la región parisiense el empobrecimiento y paralización de otras hacía disminuir notablemente la capacidad económica del país. De 90 departamentos, 52 estaban en 1950 menos poblados que hace cien años, provocando no solamente un peligro para la unidad política, sino también una inversión cada vez más onerosa para las partidas presupuestarias de obras o servicios públicos. Después de 1938 el Lot, Lariers, y el Gers han perdido del 20 al 28 por 100 de sus habitantes. Nueve departamentos del macizo central disminuyeron en más de un 25 por 100 de su población solamente en el transcurso de medio siglo. Estas consideraciones hicieron plantearse la necesidad de reconsiderar si

la osamenta administrativa y económica, necesaria en el siglo pasado, podía mantenerse en nuestros días.

La ordenación del territorio hizo su entrada en el ordenamiento administrativo con el Decreto de 5 de enero de 1955, destinado a controlar las implantaciones industriales en la región parisiense. Meses después, bajo iniciativa de M. Pflimlin, ministro de Hacienda y Asuntos Económicos, se pusieron en acción una serie de medidas (Decreto de 30 de junio de 1955) para fortalecer las economías regionales, teniendo por finalidad la formación de programas de acción regional que sobrepasaran los límites departamentales. Mientras los planes de ordenación del territorio hacían una previsión a largo plazo, los programas de acción regional tienen por finalidad la previsión y financiación de las inversiones públicas y privadas de una región determinada, y solamente durante los periodos de ejecución del Plan Nacional de modernización y equipamiento, y a fin de lograr los objetivos globales de crecimiento fijados en cada una de las ramas de la actividad económica. El Decreto de 7 de enero de 1959 fusionó ambos planes de ordenación del territorio y acción regional, de suerte que en lo sucesivo cada una de las regiones tendrán un documento único, agrupándose territorialmente según Decreto que se publicaría en Consejo de Ministros.

Si bien los órganos regionales de la Administración de Ordenación Territorial se han venido a fusionar con los de desarrollo y planificación, no ocurre así con los órganos centrales. Estos están constituidos por la Delegación de Ordenación del Territorio, cuyo estatuto se encuentra regulado en el Decreto de 14 de febrero de 1963, y que, si bien son pocos sus poderes de decisión, son múltiples sus facultades coordinadoras en materia de preparación y ejecución de las piezas regionales del Plan Nacional, así como de los gastos e inversiones de los Ministerios, encontrándose, a estos efectos, en constante relación con la Comisaria del Plan, participando en varias Comisiones Interministeriales y disponiendo del fondo de intervención para la ordenación del territorio (más de 70.000.000 de nf), así como las medidas para la denegación de concesiones y permisos de instalaciones industriales con el objeto de provocar la descentralización de la industria. De estas facultades ha sido balance el haber desplazado 114.000 empleos de la región parisiense a las provincias (11).

En las discusiones que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional para la aprobación de los presupuestos 1964-1965, M. Ponpidou, primer ministro, y M. Oliver Guichard, Delegado de la Ordenación del Territorio, manifestaron el 27 de noviembre de 1963 a sus interlocu-

(11) HOUTICQ: *Op. cit.*, p. 380.

tores la necesidad de la implantación de nuevas estructuras regionales para poner en acción la política del Gobierno relativa a la ordenación territorial.

B) CAUSAS ECONÓMICAS

La prosperidad de cada región puede consistir en una consideración acertada de sus fuentes de energía y en una previsión exacta de sus posibilidades de producción. En el siglo pasado los saboyanos se descolgaban en París como hombres primitivos y retrasados que venían a vender sus valiosas maderas; hoy el turismo y el «sky» han motivado que sean muchos más los parisienses que pasan largas temporadas en Saboya. La planificación francesa de previsión e indicación está basada en la idea de la imposibilidad de aislamiento de cualquier empresa o profesión del resto de las demás, para la obtención de un producto óptimo socialmente (12). De la misma manera, la consideración territorial o regional de las inversiones a hacer y de los productos a obtener deberá reportar la máxima utilidad.

La Comisaría General del Plan ha trabajado con organismos auxiliares (Instituto de Estadísticas y Estudios Económicos, Servicio de Estudios Económicos y Financieros, Instituto Nacional de Estudios Demográficos...) y comisiones verticales o sectoriales (Comisión de Agricultura), así como otras de tipo horizontal y de coordinación de producciones diversas (Comisión de mano de obra); pero lo que es más reciente, es la consideración territorial o regional de la Planificación Nacional. De los cuatro planes que los franceses han elaborado desde el primero de Monnet (1947-1953) no ha sido sino hasta el cuarto cuando este aspecto regional toma una relevante consideración notablemente debida a su alto aspecto social. El Plan Nacional no se propone solamente el acrecentamiento de la producción, el aseguramiento del pleno empleo y el mantenimiento del excedente en la balanza de pagos, sino también una redistribución de las rentas en favor de los más débiles, intentándose hacer desaparecer la vergonzosa línea, ya muy conocida, de Grandville-Béziers, Cherbourg-Monpellier o le Havre-Paris-Mulhouse, y de peligrosidad para la unidad de Francia, ante una integración europea, como maliciosamente parece haberse señalado en la Comisión Económica Europea de Bruselas (13).

La consideración regional de la planificación tiene su aparición

(12) HOURTICQ : *Op. cit.*, p. 369.

(13) M. DEBRÉ : *Au service de la Nation*. París, 1963. p. 237.

en el Decreto de 31 de diciembre de 1958, y se encontraba actualmente regulada en dos circulares, de 20 de marzo la primera y de 20 de octubre la segunda, del año 1962, desarrolladas por una nota de la Comisaría del Plan de 25 de febrero de 1964 y una instrucción del primer ministro, de 9 de marzo de 1964. Recogiéndose varios de sus aspectos —como señala Delion (14) en los decretos e instrucciones que son objeto principal de nuestro estudio.

La misión encomendada a la región, en las tareas preparatorias del Plan, consiste en la formación de un inventario de gastos e inversiones, óptimos a nivel regional, para información de los ministros que lo pidieren a sus delegados regionales y con el visto bueno del prefecto de la región. Con estas informaciones y los proyectos formulados por los organismos centrales, Comisaría del Plan y delegación de la organización del territorio, se forma un coeficiente medio de equipamiento por sector de producción que se comunica a los prefectos de región para que después del informe de la Conferencia Administrativa Regional propongan si en su circunscripción conviene alterar el orden o prioridad de los coeficientes detallados por sector de producción, hechos como previsión nacional general. Terminado el Plan por la Comisaría, aprobado por el Gobierno y votado en el Parlamento, se notifica a las regiones cuáles son las inversiones de carácter nacional y cuáles tipo regional o departamental. El prefecto de la región es el encargado de establecer la pieza regional del Plan, después de informe de la Comisión Administrativa regional, proponiendo el orden de urgencias entre las diversas inversiones y la armonización de las que tengan un carácter departamental. Estos proyectos de pieza regional son enviados al primer ministro, que los aprueba, una vez hecha la síntesis de todos por la Comisaría del Plan y revisados por la Comisión Interministerial de Acción Regional y Ordenación del Territorio, sirviendo de base a las discusiones presupuestarias anuales.

En el periodo de ejecución del Plan del prefecto de la región aparece como el punto de conexión de todas las informaciones de gastos realizados en cada región, dadas las necesidades de notificación de toda inversión nacional (considerándose siempre como tales las militares) o departamental. Desempeña un papel de gran trascendencia, después del informe de la Conferencia, al imponer un orden de prioridad de inversiones a los ordenadores de pagos en caso de autorizaciones de programa o disponiendo directamente del crédito cuando su atribución se haga operación por operación.

(14) DELION : *La réforme des services de l'Etat dans les départements et les Régions*. «R. Droit Administratif», núms. 5 y 6, p. 341.

Se hace desear para el futuro una regionalización del presupuesto, además de la de los créditos civiles de inversión, ya que hoy solamente tiene la regionalización presupuestaria una consideración estadística, anexa a los documentos del presupuesto, y que a pesar de la imposibilidad de localizar determinados gastos en una región determinada (investigación, cables submarinos, grandes puertos) o de herir las suspicacias de las desigualdades, reportaría indudables ventajas y acortaría los procedimientos (15).

C) CAUSAS ADMINISTRATIVAS

Las dificultades de la acción del Estado por falta de coordinación de sus órganos periféricos se pusieron de manifiesto por M. Joxe, ministro encargado de la Reforma Administrativa, como segunda razón de la Reforma, en el discurso que dirigió a la Asamblea nacional el 6 de mayo de 1964. Esta necesidad de coordinación de las tareas administrativas en el plano de la Administración periférica ha tenido en Francia en los últimos años una profusa doctrina y una valiente disciplina legal de sistemática.

Las estructuras actuales de la Administración encubrían un desequilibrio de fuerzas y tareas, provocadas en gran parte por el conflicto tradicional entre técnicos y administradores, ya que postulando los primeros el principio de especialización y de mayor competencia, los segundos, propugnaban el establecimiento de la unidad administrativa en provecho propio. No solamente el conflicto era interno, provocador de dobles empleos y correspondencias inútiles, sino que atomizaba cualquier administración en «puzzles» de difícil memorización y conforme a unos criterios muy particulares para cada servicio público. Resultaba, no pocas veces, la coexistencia del jefe departamental con el regional (así para la región militar de Lyon, que consta de doce departamentos, había 312 jefes de servicios departamentales y 215 jefes regionales), aparte de atolondrar al administrado, que debía dirigirse a una quincena de ciudades, según el asunto de que se tratara, y haciendo imposible asimismo el efectuar una planificación regional en la que existieran tres ingenieros jefes de caminos, tres de agricultura y dos inspectores de trabajo (16).

Bajo la IV República la regionalización de las Administraciones técnicas había adquirido caracteres verdaderamente alarmantes. El

(15) DELION : *Op. cit.*, p. 344.

(16) S. ANTOINE : *Les régions de programme et la géographie administrative française*. «Revue Administrative», Agosto, 1960; p. 358.

territorio francés estaba repartido en 27 regiones de justicia, 17 académicos y 18 militares, 20 de gendarmería, 20 económicos, 14 penitenciarias, 17 postales, 12 radiofónicas, 10 de vigilancia de pesos y medidas, 15 de seguridad social..., hasta un número de 54, que fueron las registradas en el año 1960. Solamente en el campo de la agricultura existían 74 regiones de ingeniería rural, 41 de conservación de aguas y montes, 18 de represión de fraudes agrícolas, 16 de inspecciones generales de agricultura, 9 de inspección de ingeniería rural y montes y 7 regiones cinegéticas.

Después de más de cien proyectos de reforma, entre los que merecen destacarse los de Jaques Bardous, Alfred Coste-Floret y Brunyeel por su similitud con las soluciones adoptadas, triunfa la reestructuración de las demarcaciones regionales, en número de 21, en el Decreto de 2 de junio de 1960, y gracias a su alejamiento del espíritu cartesiano, las preocupaciones políticas o el dogmatismo regionalista, y sin alardes de principios rígidos, sino de una preocupación concreta: la planificación regional.

Este Decreto, punto de partida para la consideración nueva de los límites territoriales de la Administración periférica y que consta de dos artículos y once páginas anexas (cuadros delimitadores de las diferentes jurisdicciones administrativas), establece que a partir de la fecha de publicación del presente Decreto los límites territoriales dentro de los cuales se ejercen las competencias y divisiones de los servicios cuyo ámbito alcanza a varios Departamentos, son armonizados con las circunscripciones de acción regional definidas conforme al anexo primero del Decreto.

Es de tener en cuenta, dentro del mismo orden de consideraciones, que los problemas de la reforma administrativa, para algunos autores «tarta a la crema» o «sugestivo tema de literatura», han sido objeto de una creciente atención, desarrollándose notablemente los órganos encargados de su estudio (17). Fueron creados los primeros Comités de Reforma Administrativa por Poincaré, Paul Reynard y Laval, continuándose este impulso reformista en la postguerra con el tema de la Función pública, de la que fué paladín Michèle Debré, creándose la Dirección General de la Función pública, el Cuerpo General de Administradores civiles, L'ENA y la Comisión Superior de Métodos de Trabajo Administrativo. En 1947 se crea una Comisión interministerial para el estudio de los métodos de desconcentración y se encarga con posterioridad a una Cartera ministerial de los problemas de la reforma administrativa.

(17) A. DE LAUBADÈRE: «Rev. Droit Administratif». Mayo, 1964. La Reforme Administrative.

Ha sido en la V República cuando los temas de la remodelación de las circunscripciones administrativas especiales, la redepartamentación y la regionalización de la Administración francesa se ha erigido en tema favorito de los programas de reforma. La ordenanza de 30 de diciembre de 1958 crea una Comisión encargada de proponer una institución para el estudio de la racionalización de los grandes servicios del Estado, Comisión que en la práctica sería el Comité de encuesta sobre el coste y rendimiento de los Servicios Públicos, de existencia desde el Decreto de 9 de agosto de 1946. El 10 de abril de 1962 se creó una misión interministerial para seguir los resultados de las ponencias de reorganización de los servicios del Estado, que en la misma fecha se reglamentaban de forma nueva. Un tercer organismo se creó por Decreto de 8 de mayo de 1963 con el nombre de Misión Permanente de Reforma y con vocación general para todos estos problemas, pero que prudentemente ha evitado el estudio de los temas encomendados a organismos de creación anterior. Por último, el Comité Interministerial de la Reforma Administrativa, presidido por el primer ministro y que agrupa diversos ministros y altos funcionarios cualificados, es el más alto organismo de estas tareas de reforma, en las que ha cabido el empeño y sugerencia de todos los grandes sectores de la Administración francesa.

D) CAUSAS POLÍTICAS

La mayoría absoluta con que cuenta el Gobierno en la Asamblea nacional y la homogeneidad política de los ministros han dado una oportunidad de acción conjunta de los programas ministeriales, favorable a toda innovación. Asimismo, las amplias facultades reglamentadoras de la Administración, que resultan de los artículos 34, 37 y 92 de la Constitución de la V República de 4 de octubre de 1958, la atribuyen poderes para adoptar con la agilidad del Decreto disposiciones que por su naturaleza se reservaban anteriormente al dominio legislativo.

Por otra parte, la oportunidad de la Reforma ha sido facilitada gracias a la unidad conseguida en la alta administración por la política de la función pública mantenida desde 1945, fecha de la fundación de la Escuela Nacional de la Administración. El número de administradores procedentes de la ENA en los gabinetes ministeriales ha crecido considerablemente: 50 por 100 en el Gabinete del Presidente de la República, el mismo número en los Ministerios de Información, Repatriados, Deportes y Asuntos Culturales, y 80 por 100 en Trabajo y Finanzas. Entrando a prestar servicios, de forma

paulatina, en otros de naturaleza más técnica: 10 por 100 en Construcción, 12 por 100 en Telecomunicaciones y hasta un 38 por 100 en Agricultura (18).

A pesar de tener algunos «el corazón a la izquierda», las promociones de la ENA han acogido favorablemente todas las reformas institucionales de la V República en lo referente al reforzamiento de los poderes del Estado, necesidad que coincide con las ideas y enseñanzas que recibieron. El Plan significa para ellos el «grande affaire», que simboliza el cuidado necesario en la organización de la Economía nacional. Su desconfianza por las ideologías, su sentido práctico y su interés creciente por la administración de las cosas más que por el gobierno de los hombres, así como sus deseos reivindicadores de la política económica de los «managers», les fortalece su óptica planificadora recibida en las enseñanzas de Pierre Mendes France y Michèle Debrè. Su lema es expansión económica y estabilidad monetaria, piensan en términos de contabilidad nacional y presupuestos sociales y han optado decididamente por el porvenir de la sociedad industrial (19).

De la misma manera podemos considerar causas políticas que han impulsado esta reforma la necesidad experimentada de reforzar los poderes centrales frente al liberal criterio de la autonomía local y la tendencia de la Presidencia del Gobierno a acoger bajo su jerarquía directa el mando de la Administración prefectoral, demostrado por el hecho de haberse reservado once primeros ministros de la III República la Cartera del Ministerio del Interior y la inclinación a querer adscribir el Cuerpo prefectoral a la Presidencia del Gobierno (20). Hoy de hecho sabemos que los prefectos regionales despachan con el primer ministro y realizan su labor totalmente a espaldas del ministro del Interior, salvo en cuestiones de tutela municipal (esta subordinación se ha reglamentado dentro del marco y alcance de la reforma en los artículos 2, 4 y 5 del Decreto de 14 de marzo de 1964).

Asimismo, y dentro de este orden de consideraciones, la reforma supone el intento del Gobierno degaullista de disminuir la fuerza política de los prefectos actuales, la mayor parte de nombramiento recibido durante la IV República.

(18) B. GOURNAY: *Les grands fonctionnaires*. «Rev. Française de Sciences Politiques». Abril, 1964; p. 236.

(19) J. F. KESLER: *Les anciens élèves de l'Ecole Nationale d'administration*. «Rev. Française de Science Politique». Abril, 1964; p. 243.

(20) L. PERILLIER: *Le Monde*, trad. en «DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA», número 23.

III. Procedimiento de la Reforma Administrativa Regional

El movimiento legislativo ha sido lento y desarrollado de forma paulatina, a medida que las necesidades se iban acentuando, poniéndose a experiencia en dos regiones antes de su promulgación definitiva.

El primer texto aparecido con fines regionalizadores es el Decreto de 30 de junio de 1955, en que establecían los programas de acción regional que serían preparados en las demarcaciones del IGAME o del IGEN (Inspector General de la Economía Nacional). Un *arrêt* interministerial de 28 de noviembre de 1956, para la aplicación del anterior Decreto, delimitó el territorio nacional en diecinueve regiones.

La idea de dar una nueva versión regional al conjunto de las Administraciones públicas periféricas se repite en el Decreto de 7 de enero de 1959, en que se atribuye a los ministros del Interior y Construcción la facultad de nombrar por *arrêt* interministerial los prefectos encargados de presidir las reuniones de las conferencias interdepartamentales, reguladas en las circulares de 20 de junio de 1960, 26 de enero y 18 de diciembre de 1961.

El establecimiento definitivo de las circunscripciones regionales se opera en el Decreto de 2 de junio de 1960. Para el establecimiento de las demarcaciones contenidas en este Decreto, al que nos hemos referido con anterioridad, se tuvieron en cuenta las áreas de atracción de capitales, las zonas de influencia de los centros urbanos de expansión, la localización de los centros comerciales más fuertes y dinámicos, así como los informes de la Comisaría del Plan, el Comité de Encuesta sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos, junto con la consideración de otras grandes demarcaciones administrativas existentes anteriormente (21).

La potente departamentalización lograda por el Decreto 64-250, de 14 de marzo de 1964, concentrando los poderes de los jefes de servicio exterior en manos del prefecto, ha sido considerada por los comentaristas como un paso necesario e impulsor de la regionalización administrativa para los propósitos coordinadores que ésta se propone. A pesar de las diferencias existentes entre ambas reformas —afirma Delion (22)—, ya que la reforma regional ha sido parcial, a efectos económicos, con el problema político de creación de una nueva autoridad y considerada como una etapa no definitiva, ha sido

(21) S. ANTOINE : *Op. cit.*, p. 359.

(22) DELION : *Op. cit.*, p. 339.

el mismo esfuerzo por horizontalizar la Administración periférica con una perspectiva coordinadora y con técnicas experimentales simultáneas (Decretos de 10 de abril de 1962 y 29 de julio de 1963), para poner en acción la preocupación que a ambas inspira de articular la unidad de la Administración periférica y asegurar la desconcentración de la Administración central, aproximándola a los administrados.