

II. CRONICAS

La reforma francesa de los Departamentos y las Regiones y su posible repercusión en España

SUMARIO: I. *Introducción*.—II. *Su interés en España*: 1. El problema español preexistente. 2. Perspectivas de un nuevo regionalismo.—III. *Los Decretos reformadores franceses*: 1. El Decreto 64-250. 2. El Decreto 64-251. 3. El Decreto 64-252.—IV. *La interpretación oficial*: 1. La Instrucción de 26 de marzo. 2. La Instrucción de 24 de abril.—V. *La doctrina francesa ante la reforma*.—VI. *Su repercusión en España*.

I. INTRODUCCION

El *Journal Officiel* francés de 20 de marzo de 1964 publicó tres Decretos (64-250, 64-251 y 64-252) del día 14 del propio mes, que no solamente han tenido una importante repercusión doctrinal en Francia, sino que comienzan a alcanzarla en otros países, y concretamente en España. El presente trabajo se encamina, no sólo a dar noticia escueta de ellos (1), sino a centrar, al menos mínimamente, su real significado y, sobre todo, su posible trascendencia a efectos de su imitación o trasplante a la organización administrativa española.

II. SU INTERES EN ESPAÑA

1. *El problema español preexistente.*

Con esa feliz facilidad para detectar problemas y avizorar soluciones con la que Dios le ha responsabilizado, el profesor García de Enterría, al

(1) El lector en lengua española puede encontrar su versión íntegra en «Reformas en los Departamentos y Regiones de Francia», publicada por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios español (*Conferencias y Documentos*, núm. 7), con una «Nota preliminar» a cargo del profesor José Luis MEILÁN.

prologar en el año 1959 la traducción española de la obra de Brian Chapman, *Los Prefectos y la Francia provincial* (2), había denunciado, en parangón con la Prefectura francesa, el vacío administrativo del Gobernador civil español y la necesidad de cubrirlo. Constatava el autor que la transformación de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos operada por la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 y el Decreto de 10 de octubre de 1958, de Gobernadores civiles, intentaban reacercar la situación al modelo francés, devolviendo al Gobernador su papel material de gestor de servicios y reafirmando la subordinación de las delegaciones periféricas ministeriales respecto del mismo (3).

Sin embargo, estas medidas—el propio autor lo apuntaba ya—no han logrado la eficacia deseada, «entre otras cosas, porque los Gobiernos civiles, por diferencia de las Prefecturas francesas, carecen del aparato burocrático que en volumen y en cualificación se requiere» (4).

El profesor García de Enterría mostraba, además, su disconformidad con dicho intento: «Cada Administración tiene su destino y cada hora su oportunidad, y opino que nuestra Administración y nuestro tiempo nos empujan ya fuera del sistema prefectoral» (5). Para el autor, el vacío denunciado ha permitido otras alternativas de solución: una, la «provincialización» del Régimen local, estudiada por él en «La Provincia en el Régimen local español» (*Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1958) (6); otra, la fórmula—que el autor recomienda—de la «regionalización económica». «La idea de la regionalización administrativa es hoy otro de los grandes temas del tiempo, y felizmente nosotros no tenemos ninguna necesidad de improvisarlo» (7).

(2) Instituto de Estudios Políticos, Colección «Estudios de Administración», Madrid, 1959. El «Estudio preliminar» (que en el texto imprecisamente hemos llamado prólogo) se publicó, además, con el título «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», en el libro del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA *La Administración española*, en la misma Colección. Madrid, 1961. Las citas del texto están tomadas de este segundo libro.

(3) Del problema se había ocupado también el profesor ORTIZ DÍAZ en varios trabajos (por ejemplo, «Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales», en *Documentación Administrativa*, números 20-21, y «Unidad y coordinación de los Organos y Servicios estatales a nivel provincial: El Decreto de 10 de octubre de 1958», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, números 84-87).

(4) *Op. cit.*, pág. 103.

(5) *Op. cit.*, pág. 103.

(6) Editada por el Instituto García Oviedo.

(7) *La Administración española*, pág. 116.

2. *Perspectivas de un nuevo regionalismo.*

Así tituló don José María del Moral una conferencia pronunciada (8) en el III Curso de Problemas Políticos de la Vida Local, en Peñíscola, en el verano de 1962, después de que ya en el Curso anterior (9) al ocuparse de «La vida local vista desde el Gobierno civil», se había hecho eco de la fórmula del profesor García de Enterría.

Las primeras palabras del conferenciante fueron las siguientes (10):

«Plantear a estas alturas el tema del regionalismo en España, es tanto como plantear un tema delicado, espinoso y polémico. El simple término «regionalismo» se muestra ya proclive a toda suerte de interpretaciones, y, por consiguiente, a toda suerte de susceptibilidades. Son muchos los españoles para quienes la palabra «regionalismo», casi por un acto reflejo arrastra resonancias separatistas, mientras que para otros muchos, no pasa de evocar matices costumbristas y folklóricos de anecdótica importancia. Sin embargo, creemos que el tema debe ser abordado. Es un concepto éste de regionalismo, que no sólo no ha perdido vigencia, sino que, por muchas razones, se encuentra en el mismo meollo de la problemática económica, social y política de nuestro tiempo.

Ocurre con el regionalismo como con otros temas, también de actualidad, que lo que requieren es un planteamiento nuevo y aún, a ser posible, original».

Destacaba a continuación la actualidad del regionalismo en la Europa actual, tanto en el aspecto político como en el administrativo y económico, sobre todo en el Plan de Desarrollo francés vigente y en los que le precedieron, y constataba el nacimiento de un «neorregionalismo», alentado en los autores que se han ocupado del desarrollo español; en trance de efectividad (11), para concluir que si la base remota del regionalismo pudo entroncar «en nuestra tradición política, su justificación hoy, y sus posibilidades, han de ajustarse a razones de carácter socioeconómico» (12). Una acción económica de ambiciosa envergadura requiere una planificación, y ésta una ejecución descentralizadora que, a su vez, no puede ejecutarse fuera del marco regional. «Planear y autorizar, doble función administra-

(8) Y publicada en el tomo III del libro *Problemas políticos de la Vida local*, editado por la Delegación Nacional de Provincias del Movimiento. Madrid, 1963, páginas 207 y siguientes.

(9) La conferencia está también publicada en el número II de los volúmenes, páginas 169 y siguientes.

(10) Tomo III, pág. 209.

(11) Las citas pueden verse en las páginas 209-221 del tomo III.

(12) Tomo III, pág. 218.

dora, puede ser competencia regional. Planear en el marco de la Región, entendida como unidad económica, y autorizar en nombre de la Administración central» (13).

Estas palabras del profesor Del Moral venían a entroncar la «regionalización económica» preconizada por el profesor García de Enterría, con la «planificación regional» que constituía el estandarte de tantas aspiraciones de la actual coyuntura española, aspiraciones, que—por no citar más ejemplos—, podemos subrayar con una coincidencia enormemente gráfica: en el propio Curso de Peñíscola, unos días antes de la conferencia que reseñamos, otra personalidad de la España oficial (14) había disertado sobre «La planificación regional» (15).

El problema de la Región, al menos en su entronque con la planificación y el desarrollo, era, pues, en España, desde hace unos años, un problema candente: uno de los «temas de nuestro tiempo». Y en esta situación incide, con honda repercusión, al menos—y por ahora—doctrinal, la reforma francesa de marzo de 1964.

III. LOS DECRETOS REFORMADORES FRANCESES

1. *El Decreto 64-250.*

En su traducción española (utilizamos a este efecto el citado volumen *Reformas en los Departamentos y Regiones de Francia*, núm. 7 de las *Conferencias y Documentos* editados por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno), los dos primeros artículos del Decreto 64-250 establecen:

Artículo 1.º El Prefecto, depositario en el Departamento de la autoridad del Estado, velará por la ejecución de las leyes, de los reglamentos y de las decisiones gubernamentales. Es el Delegado del Gobierno y el representante directo de cada uno de los Ministros.

Artículo 2.º Bajo la autoridad de los Ministros competentes, el Prefecto animará y coordinará los servicios departamentales de la Administración civil del Estado, y asegurará la dirección general de la actividad de los funcionarios de estos servicios.

En las condiciones fijadas por las leyes y reglamentos:

(13) Tomo III, pág. 218.

(14) Carlos TRÍAS BERTRÁN.

(15) Publicada en el mismo tomo III, páginas 71 y siguientes.

- Ejercerá la tutela y el control administrativo de las colectividades locales, así como de los establecimientos y organismos públicos cuya acción no exceda el ámbito del Departamento.
- Representará al Estado cerca de las sociedades, empresas y establecimientos que gocen de la asistencia financiera del mismo, y cuya acción no exceda del marco del Departamento.

Por el artículo 3.º se transfieren al Prefecto los poderes de decisión ejercidos por los Jefes de los servicios departamentales de la Administración civil del Estado, salvo en ciertas materias que exceptúa el artículo 4.º (enseñanza, finanzas, inspección laboral), sin perjuicio de que pueda conferir (artículo 5.º) delegaciones de firma o de poderes; se le responsabiliza (artículo 6.º) de la preparación y ejecución de las medidas no militares de defensa y se le otorga (artículo 7.º) la presidencia de todas las comisiones administrativas que interesen a los servicios del Estado en el Departamento; debe informar y ser informado (artículos 10, 11 y 12) de los hechos y circunstancias relevantes de los servicios y organismos bajo su dependencia o tutela, cuya correspondencia con las Administraciones centrales o regionales debe dirigirse siempre con sobre del Prefecto (artículo 9.º).

Sólo se exceptúan de tal regulación los organismos jurisdiccionales o de control de cuentas (bajo la autoridad del Tribunal de Cuentas) y los servicios que dependen del Ministerio de Justicia, así como queda fuera de la regulación el Departamento del Sena (artículos 14 y 15).

2. *El Decreto 64-251.*

Otorga al Prefecto del Departamento en donde se encuentra la capital de las circunscripciones de acción regional creadas por el Decreto de 2 de junio de 1960 el título de Prefecto de la respectiva Región (art. 1.º) con la misión de poner en práctica la política del Gobierno relativa al desarrollo económico y a la ordenación del territorio de su circunscripción. Según el artículo 2.º, «en este campo el Prefecto de la Región alienta y controla la actividad de los Prefectos de los Departamentos de la Región, así como la de los Jefes de servicios, de los Presidentes o Directores de establecimientos públicos y de las sociedades de economía mixta cuya acción se extienda a varios Departamentos de la circunscripción, y que no tengan carácter nacional.

— Está encargado, además, de controlar y coordinar la actividad administrativa de los servicios civiles del Estado y de los establecimientos

públicos que no tengan carácter nacional, cuya acción se extienda a varios Departamentos de la circunscripción.

— Puede, en fin, ser investido de atribuciones especiales por Decreto dado en Consejo de Estado.

— Recibe las instrucciones del Primer Ministro y, en los asuntos de competencia ministerial, de los Ministros interesados».

Para el ejercicio de esta competencia—que deja sólo de abarcar las materias a que se refería el anterior Decreto en su artículo 4.º, y las modalidades de establecimiento de las estadísticas (artículo 3.º)—, y bajo las instrucciones del Gobierno, está encargado (artículo 5.º) de preparar la sección regional del plan nacional de desarrollo económico y social, reuniendo las informaciones y propuestas que le sean transmitidas, presentando las suyas o las observaciones que estime pertinentes y siguiendo la ejecución de la sección regional del plan; será informado de la elaboración de los programas y proyectos de las inversiones públicas de carácter nacional y notificado de las decisiones respecto de ellas, de cuya ejecución le darán cuenta los Prefectos y Jefes de servicios de los Departamentos de la circunscripción (artículo 6.º); presentará propuestas de inversiones públicas de carácter regional, dentro de los límites que se le fijen, y de su inversión se le dará igualmente cuenta (artículo 7.º) y respecto de las de carácter departamental (artículo 9.º) propondrá la tasación entre los Departamentos de su circunscripción de las autorizaciones de programa y de los créditos de pago, siéndole notificadas las decisiones al respecto.

Se le confieren atribuciones paralelas, en su circunscripción, a las otorgadas al Prefecto departamental en los artículos 7.º al 12 del Decreto 64-250 (artículos 14 al 16 y 19), y salvo que delegue en sus subordinados firma o poder (artículo 11) le quedan transferidos en exclusiva los poderes de decisión (propios o delegados por los Ministros) de los Jefes de servicios regionales de la Administración civil del Estado (artículo 10), si bien con la limitación de que se trate de decisiones relativas a la elaboración y puesta en marcha de los programas de equipo público resultantes de la ejecución del plan.

La anterior limitación deriva de la especialidad de los poderes del Prefecto regional, ceñidos a materias relacionadas con el plan. Pero esta especialidad no juega sólo como limitación, sino también como ampliación de sus atribuciones: así, no sólo debe ser informado regularmente de los programas de equipo y de las inversiones que interesen a los servicios y establecimientos públicos, a las empresas públicas y a las de economía mixta de carácter nacional o a sus filiales, que afecten a su circunscripción

(artículo 18), sino también de los ordenados en ella por el Ministro de las Fuerzas Armadas (artículo 17), y en donde se encuentre la capital de cada Región militar o zona de defensa ejercerá los poderes anteriormente otorgados a los Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria (artículo 20). En lo que afecte a inversiones, el Decreto se aplicará incluso a las que interesen a los organismos de carácter jurisdiccional o dependientes del Ministerio de Justicia, y a la Región parisiense (artículos 23 y 24).

El Prefecto estará asistido, aparte de los funcionarios necesarios (artículo 4.º), de una Conferencia administrativa regional, presidida por él y de la que formarán parte obligatoriamente los representantes de los Ministerios interesados (artículos 21 y 22).

3. *El Decreto 64-252.*

Crea (artículo 1.º) en cada circunscripción de acción regional una Comisión de desarrollo económico regional, para asesorar sobre las cuestiones relativas a la puesta en práctica del desarrollo y de la ordenación del territorio de la circunscripción, a cuyo fin será consultada especialmente sobre los aspectos regionales del plan nacional y sobre la sección regional del mismo que afecte a la circunscripción, y será regularmente informada de la ejecución del plan (artículo 2.º). Estará constituida en una cuarta parte al menos de sus miembros por Consejeros generales y Alcaldes designados (salvo el de la capital) por cada Consejo general de cada Departamento; en una mitad, por miembros de organismos profesionales, sindicales y Cámaras, en representación de la agricultura, la industria, el comercio, las artes y los oficios, y en el resto, por personalidades nombradas por el Primer Ministro en razón de su competencia en los campos económico, social, familiar, científico o cultural.

IV. LA INTERPRETACION OFICIAL

Los dos Decretos fundamentales de la reforma, el 64-250 y el 64-251, fueron desarrollados, respectivamente, por la Instrucción general de 26 de marzo de 1964 y la de 24 de abril siguiente, dirigidas la primera a los Prefectos departamentales y la segunda a los regionales, que detallan «el objeto y el espíritu de la reforma», en el primer caso, y en el segundo, instruyen a los nuevos cargos respecto de sus atribuciones y deberes, constituyendo también así un instrumento interpretativo de primer orden.

1. *La Instrucción de 26 de marzo.*

Desistimos de resumir siquiera las minuciosísimas precisiones de la Instrucción, pues tan sólo nos interesa descubrir a través de ella los rasgos esenciales de la reforma.

La Instrucción comienza recordando que ésta no es sino la generalización de las experiencias realizadas en cinco Departamentos por Decretos de 10 de abril de 1962 y 21 de marzo de 1963, y enfatiza a continuación que la actual reforma «no se propone tocar a la estructura y a la misión del Departamento considerado como colectividad descentralizada, afecta a la organización de los servicios del Estado en el Departamento. Pretende conservar a esta circunscripción del Estado su carácter de escalón normal de la gestión administrativa e incluso, mediante un redoblado esfuerzo de desconcentración, acentuar este carácter. La reforma regional, emprendida, por lo demás, en un terreno particular y claramente delimitado, no atentará en modo alguno al papel y la vocación del Departamento».

Como puede observarse, curiosa, pero reveladoramente, la preocupación primordial del Primer Ministro francés, al interpretar el Decreto 64-250 es... adelantarse a interpretar el 64-251, en el sentido de que éste, al crear los Prefectos de la Región, no va a representar perjuicio ni degradación de la actual circunscripción departamental. Será muy difícil impedir que algunos pensemos que cuando declaraciones oficiales se preocupan de proclamar sus más encendidos respetos hacia una institución tradicional, ésta debe ir pensando en que su menoscabo es inminente; pero aun sin llegar tan lejos, el hecho de que una Instrucción que interpreta el Decreto 64-250 haya de referirse expresamente al 64-251 para tranquilizar a los destinatarios de la primera acerca de las repercusiones que la creación de los Prefectos de Región hayan de tener sobre las Prefecturas tradicionales, está subrayando, paradójicamente, que la trascendencia de la conjunta reforma radica precisamente en el segundo de los Decretos de la misma fecha.

Por lo demás, la Instrucción subraya que la misión de animar y coordinar los servicios del Estado en el Departamento y de dirigir la actividad de los funcionarios encargados de los mismos, supone una perfecta información, y que la reserva en favor de los Prefectos del poder de decisión no ha de debilitar, sino, por el contrario, consolidar los servicios del Estado, cuyos Jefes deben estar íntimamente asociados a la elaboración de dichas decisiones, procurando de tal forma la íntima asociación, asimismo, de la «instrucción técnica» y la «instrucción administrativa»,

en aras de una simplificación de procedimientos. El éxito de la reforma (que debe—dice—aplicarse con cautela) es el espíritu de confianza y colaboración del Prefecto con los Jefes de los servicios estatales en el Departamento y con la Administración central, y su principal objetivo, la desconcentración administrativa. Por último, la Instrucción recomienda la simplificación de las estructuras y de los procedimientos, en cuyo sentido se orienta el Decreto, para permitir el aumento de la eficacia administrativa suprimiendo ciertas lentitudes y ciertos dobles empleos mediante reagrupación de servicios y tareas y la reforma de las comisiones administrativas departamentales.

2. *La Instrucción de 24 de abril.*

La Instrucción se refiere también inicialmente a los precedentes existentes desde 1956 de circunscripciones de acción regional y proclama como objetivo primordial del Decreto 64-251 la desconcentración de las decisiones referentes a las inversiones públicas ordenadas en el plan.

«Sin embargo, la realización de los programas de instalación depende, *en principio*, de los servicios departamentales. Conviene tener en cuenta que la reforma emprendida no ha despojado a estos servicios de ninguna de sus atribuciones: el Gobierno *quiere*, en efecto, mantener su competencia tradicional y acrecentar ampliamente sus atribuciones de gestión.

El Decreto no crea, pues, ni siquiera en materia económica, una nueva escala administrativa de ejecución. Les confiere una misión de impulso y de coordinación claramente definida, por la que les asocia a la elaboración de los programas de equipamiento y, de manera general, a su aplicación.

Sin embargo, hay algunos servicios regionales del Estado que excepcionalmente se encargan incluso de la ejecución de estos programas. En este caso se transfieren a ustedes los poderes correspondientes».

He aquí de nuevo, la preocupación por subrayar que se dejan intactas las estructuras administrativas preexistentes. Sin embargo, los subrayados (que son nuestros) destacan suficientemente, a nuestro modesto entender, el esfuerzo que para el Gobierno representa, precisamente, el detenerse en las propias limitaciones que proclama. Y también nos parece revelador, en este sentido, que, después de pasar revista a los poderes que a los Prefectos de Región se otorgan en el artículo 2.º del Decreto respecto de los servicios y establecimientos públicos y otras entidades económicas de la circunscripción, se acentúe, para conocimiento cabal de los

mismos, que «los Prefectos de los Departamentos de cada circunscripción están sujetos a la autoridad de ustedes en lo que se refiere a la preparación y ejecución del plan, de los programas y de los proyectos de inversiones públicas». Aparentemente, al constatar la limitación (la especialidad de las atribuciones de los Prefectos de Región), el Gobierno, antes que celebrarla, la lamenta. Muy probablemente, la tendencia reformadora apuntaba inicialmente más alto.

Si el objeto esencial del Decreto era la desconcentración, el secundario—dice la Instrucción—es la coordinación administrativa de los servicios y establecimientos públicos regionales. (Aquí se halla un estrecho paralelismo con la reforma del Departamento, paralelismo que, conjugado con el que hemos podido observar en los preceptos de uno y otro Decreto, parece reforzar todavía más la idea de que—en pugna con la forzada limitación debida a la especialidad de la misión del nuevo Prefecto—la tendencia impulsiva de la institución es la de convertirse en una superprefectura, con lo que la Región amenaza convertirse, a su vez, en un superdepartamento).

El objetivo de desconcentración, según la Instrucción, se consigue, en primer lugar, encargando a los Prefectos de la Región la preparación del sector regional del plan y la ejecución del mismo, y, en segundo lugar, mediante su participación en los programas y proyectos de instalaciones públicas.

En el primer aspecto, y en el curso de las tres fases existentes en la preparación y racionalización del plan, la misión de los Prefectos será: a) *antes de la definición de las opciones principales sometidas al Parlamento*: tramitar los estudios que les confíe la Comisaría y seguir las encuestas sobre las instalaciones públicas confiadas a los servicios periféricos; b) *después de dicha definición*: preparar a las instancias nacionales un informe que indique las perspectivas y condiciones del desarrollo regional y los caracteres generales del desarrollo que se desee en materia de instalaciones públicas; c) *tras el voto definitivo del plan*: determinar el sector regional, que será dirigido a las instancias nacionales.

En el segundo aspecto, aunque el sector regional (que ellos preparan y ejecutan, según la Instrucción) incluye programas de inversiones públicas para la Región, sus atribuciones varían en función del carácter de las inversiones, de una parte, y de otra, según se trate de su elaboración o de su puesta en práctica. En lo que respecta a la preparación en las inversiones de carácter nacional, no poseen la iniciativa de la proposición, sin perjuicio de que puedan informar sobre su proyección regional. En las de carácter regional, elaborarán propuestas sobre el orden de urgencia

las inversiones, y de las operaciones realizables, sobre las prioridades que deben observarse en el interior de la Región para ciertas zonas y sobre las inversiones locales complementarias posibles; respecto de las inversiones departamentales, propondrán un reparto global entre los Departamentos de su circunscripción. Por fin, en cuanto a la ejecución, serán notificados de las inversiones de carácter nacional; respecto de las regionales, les serán notificadas (y podrán serles delegadas), las autorizaciones de programa y ampliaciones de crédito, y si se trata de atribuciones globales, les compete la determinación de las órdenes de prioridad; las departamentales les serán notificadas, y también las que dependan del Ministerio de los Ejércitos, o de los servicios de carácter nacional.

Deberán servirse como órgano consultivo de la Conferencia administrativa regional.

V. LA DOCTRINA FRANCESA ANTE LA REFORMA

Aun cuando, en líneas generales, la reforma ha merecido muchos elogios de la doctrina francesa, no podría decirse sin faltar a la verdad que no se le hayan opuesto numerosos e importantes reparos. Que una reforma era necesaria parece evidente. Que la llevada a cabo lo ha sido con mesura y acopiando la mayor experiencia posible, incluso con su implantación gradual a través de lo que ha dado en llamarse gráficamente—pero acaso bárbaramente—la técnica del «pilotaje», también. Pero, repetimos, no todos los autores se ciñen a alabarla.

El lector en lengua española puede hallar alguna referencia en nuestra doctrina, o en revistas españolas, a unas y otras opiniones (16). Pero no estará de más reseñar brevemente aquí un magnífico trabajo publicado en la revista mensual *Droit Administratif* (17), y, concretamente, en los números de mayo y junio (18), bajo el título «La réforme des services de l'Etat dans les Départements et les Régions», y firmado por André G. Delion (19).

(16) Aparte de la «Nota preliminar» del profesor MEILÁN al texto de los Decretos (vid. nota 1), el núm. 80 de la revista *Documentación Administrativa* ofrece una clarísima exposición y crítica—básicamente favorable—del profesor LANGROD, en sus páginas 9 a 26.

La remisión y citas son naturalmente ejemplificativas y no exhaustivas.

(17) «L'actualité juridique».

(18) El primero de estos números se ocupa de la reforma de los Departamentos. El segundo, de las Regiones, de las que básicamente nos ocupamos a continuación, y que puede verse en las páginas 339 y siguientes.

(19) «Conseiller référendaire à la Cor des Comptes».

Para dicho autor, «la reforma de los Departamentos, fruto de las reflexiones de tres años y de dos años de experiencia en cinco Departamentos diversos, tiene la solidez de las cosas maduras en el doble nivel de la teoría y de la práctica», y tanto desde el punto de vista jurídico, como de la acción administrativa o de la oportunidad política, hasta el punto de que su aplicación, facilitada por la firme unidad de doctrina que ha presidido además en la preparación, no estará comprometida por errores humanos, aun aislados, ni por los cambios políticos siquiera (20).

Como puede verse, difícilmente podríamos hallar elogio más completo, que hemos de creer sincero y acertado, porque de la preparación y ánimo de justicia del comentarista no pueden quedar dudas si atendemos a los juicios que dedica a la reforma en lo que respecta a las Regiones. Para él, mientras la reforma departamental se inspira en una doctrina lógica y precisa, la regional es sólo un compromiso, una etapa, en el camino cruzado por opiniones numerosas y encontradas, que nacen ya a partir de la diversidad de concepciones de la Región existentes (federalismo, descentralización, desconcentración, puro instrumento de planificación, pueden ser las ideas motrices de la tendencia regionalista) y de la de las preocupaciones administrativas de las distintas esferas que propugnaron la reforma (organismos encargados del desarrollo, organismos responsables de la Administración territorial tradicional, Prefectos, Administración financiera, Administraciones técnicas, especialistas en organización); y, como en todo compromiso, se entrecruzan los logros felices con las más inesperadas incongruencias, no sólo entre lo esperable y lo decidido, sino aun entre lo que las normas proclaman y lo que realmente determinan (21).

Por ejemplo, el autor observa que, a pesar de que las normas proclamen como fin primordial de la reforma la desconcentración, el Prefecto de la Región carece en absoluto, en el ámbito de la planificación, de facultades de decisión; que hablar de «sector regional del plan» es, en cierto sentido, una falacia, puesto que no se trata de algo homotético o paralelo del plan nacional, sino simplemente, de un catálogo de las inversiones *públicas* a ejecutarse en la Región durante la vigencia del plan; que la significación de la palabra «programa» no es unívoca en las normas; como no lo es tampoco la expresión «regionalización del presupuesto», ni la clasificación de inversiones que en las normas se realiza según su «nivel de individualización» (nacional, regional, departamental) se conjuga adecuadamente con las facultades que en cada clase de ellas se otorgan

(20) Junio de 1964, pág. 356.

(21) Págs. 339-341.

al Prefecto regional y a las demás autoridades de nivel superior o inferior (22).

Pero las más reveladoras observaciones del autor se centran en la organización regional y en los no siempre precisos límites de la reforma (23). En el primer aspecto destaca que el Prefecto regional ostenta poderes jerárquicos tanto en el aspecto económico como, en cierta medida (ambigüedad de la frase «controlar y coordinar la actividad administrativa»), en lo administrativo; que las comisiones administrativas regionales se regulan de tal forma que puede decirse «que no se ha renunciado a prever la mejora de la organización administrativa regional (general), a pesar de la doctrina que en principio acantonaba la reforma a los problemas económicos» (24); que lo mismo hace pensar el paralelismo en las medidas de refuerzo de la autoridad del Prefecto de la Región respecto de las dictadas para el departamental, y examina detenidamente el exacto significado de las comisiones de desarrollo económico regional (cuya regulación—indica—ha sido criticada, por unos, por el excesivo secreto en la elaboración del Decreto (el 64-252) que las creó; por otros, por la escasa representación local en las mismas; por otros, en razón a su misma creación, que en unos casos se estima inútil o, al menos, prematura, dado el escaso desarrollo actual de la Región; y, por otros, insuficiente, dado el porvenir cercano que se adivina), para puntualizar que su papel consultivo—que según el Decreto y la Instrucción se extiende a la puesta en práctica del desarrollo económico y social y a la administración del territorio, «sin limitarse a la planificación»—, plantea el problema de «dónde se detienen las cuestiones del desarrollo económico y social, implicando éste la toma en consideración de lo esencial de las actividades administrativas. El papel efectivo de estas comisiones—prosigue el autor—dependerá, pues, de su dinamismo y de la actitud, respecto de ella, de los poderes públicos» (25), y que su carácter político, dada su composición, es indudable y ha pasado al primer plano inevitablemente.

En cuanto al aspecto «límites de la reforma», dice el autor, las Regiones plantean cuatro grandes problemas: el de sus límites; el de su función y atribuciones; el de la estructura de los servicios estatales de nivel regional, y el de su representación política.

Pues bien: el primero y el tercer problemas—prosigue el autor—no han sido siquiera afrontados en la reforma. Aunque hayan sido las necesida-

(22) Págs. 341-346.

(23) Págs. 346-352.

(24) Pág. 349.

(25) Pág. 351.

des de la planificación las que hayan revelado el «pecado original» de la estructuración regional existente la víspera de la reforma, tanto en su aspecto territorial (reclamando «regiones más vastas, fundadas sobre criterios distintos de los administrativos») como administrativo (los servicios regionales eran la víspera de la reforma «de organización y atribuciones extremadamente diversas»), paradójicamente, la reforma deja intactas una y otra facetas. Cualquiera que sea el papel que se encomendase a la Región en la reforma, dice el autor, ésta debió, en primer lugar, revisar su configuración física y estructural, evitando que la actual desigualdad de las Regiones en uno y otro aspecto perjudique el rigor y la precisión que reclama la acción administrativa en materia tan esencial como la económica y social cuya síntesis el plan persigue (26).

Pero, sobre todo, la crítica del autor se centra en la pregonada—en las interpretaciones oficiales—intangibilidad del Departamento como célula administrativa de base para todas las actividades de servicios del Estado que no sean la planificación de las inversiones públicas, y la paralela confinación de la Región a esta única misión. Para él esta concepción es irrealista y ni siquiera puede aceptarse como orientación general sin importantes reservas:

a) La planificación no puede acantonarse. La planificación de las inversiones públicas se prolonga necesariamente tanto hacia la planificación general como hacia la acción administrativa reglamentaria (pues no es posible, subraya en este último respecto, «separar el intervencionismo económico de las tutelas y policías cuyas técnicas ha utilizado»). Por lo tanto, la Región será «un polo de atracción» de competencias, en perjuicio del Departamento.

b) Existen ya servicios cuya «célula base» es la Región.

c) Existen otros en que ha comenzado ya esta tendencia hacia la regionalización.

d) Por último, y (*a priori*) paradójicamente, pero (*a posteriori*) inevitablemente, hasta el punto de que el autor estima ya iniciado el fenómeno, la precisión de la reforma departamental y la imprecisión de la regional, van a reforzar precisamente los poderes (que han querido limitarse) del Prefecto regional. En efecto—dice—la tendencia a la verticalidad que la Administración central procura para salvaguardar la autoridad de cada uno de los Ministros, y la imprecisión de los Decretos reformadores acerca de los «servicios pluridepartamentales» abocan al siguiente resultado: como se ha rigORIZADO la jerarquía de los Prefectos departamenta-

(26) Págs. 352-354.

les sobre los servicios de este ámbito, y, en cambio, los «pluridepartamentales» (aun cuando no sean exactamente «regionales») quedan fuera de dicha jerarquía, resultará necesario someterlos al control y coordinación del Prefecto regional, con lo cual éste controlará tales servicios; y así como el Decreto 64-250 ha previsto la transferencia de los poderes de decisión de los Jefes de los servicios departamentales al Prefecto departamental, así los de los pluridepartamentales habrán de terminar en manos del Prefecto regional.

En el aspecto político, por fin, de las comisiones de desarrollo económico regional, que han merecido a unos felices encomios y a otros han parecido solución a medias, en el camino de una verdadera democracia regional, opina el autor que, dada la amplitud de su regulación, la institución va a poder ser cualquier cosa que de ella hagan sus animadores, «y acaso sea en definitiva éste su mérito potencial» (27).

VI. SU REPERCUSION EN ESPAÑA

Como ya hemos visto en el apartado II de esta Crónica, en España, de un lado, se acusaba un vacío administrativo en la organización de los Gobernadores civiles, y de otro, la necesidad de articular orgánicamente la Administración periférica con el desarrollo económico en ciernes, y lo que unos años antes pudo ser anticipación de madurez era ya actualmente clamor universal, tanto desde el punto de vista de la organización tradicional como desde el de los estudiosos del Plan de Desarrollo. Por ello, no es raro que, desde uno y otro lado, se reforzasen las anteriores consideraciones más o menos teóricas y apriorísticas sobre la necesidad y el sentido de la deseable reforma con el ejemplo francés reciente (28).

Naturalmente, en principio, la doctrina española, con una natural prudencia, lógica en quien, normalmente, por buena que sea su información sobre la experiencia extraña, duda sobre su exacta posibilidad y repercusión sobre un mapa administrativo y orgánico propio, que a pesar de sus no siempre explicables imitaciones del patrón francés ha alcanzado matices—más o menos felices—de autóctona configuración, se ha limitado a

(27) Págs. 354-355.

(28) Sólo por vía de ejemplo, como siempre, citaremos, respecto del problema de los Gobernadores civiles, el artículo de Guillermo FERNÁNDEZ JÚLBEZ, «La Administración pública provincial», en el número 78-79 de la revista *Documentación Administrativa*, y en el número 77 de la misma revista, el del profesor MEILÁN, «Observaciones acerca del régimen jurídico de los Polos de Promoción y Desarrollo».

apuntar posibles soluciones análogas, pero no idénticas, a las francesas. En este sentido, por ejemplo, Meilán advierte (29) que «la falta de identidad entre Prefectos y Gobernadores civiles, advertida por nuestra doctrina, impide que puedan ser directamente aplicables a nuestro país disposiciones concretas de las reformas introducidas en los servicios estatales de los Departamentos franceses» (30), aunque después puntualice algunas en su juicio imitables, y aunque en principio estime que, en cambio, «las medidas relativas a las circunscripciones regionales y sus órganos tienen un directo interés para nuestro país» (31), también matiza posteriormente que «no parece que los Gobiernos civiles, por la misma razón que se dió anteriormente al compararlos con las Prefecturas, estén en condiciones de ser eficaces protagonistas de un auténtico desarrollo regional futuro. La única innovación introducida, la figura del Gerente de polo, que agota su actividad en una concreta política de industrialización—tramitación y examen de solicitudes industriales beneficiarias, estímulo de la iniciativa privada—, será insuficiente. Faltan los órganos encargados de estudiar en conjunto los distintos problemas sociales y económicos, como base para la formulación de un plan regional. La Comisión provincial de Servicios Técnicos puede ser, en cambio, la réplica de la Conferencia administrativa regional, réplica que puede ser bastante exacta en el supuesto de comisiones comarcales. El hueco de un organismo de representación social, como son las comisiones de desarrollo regional en Francia, tan necesario para el éxito de los planes, podría cubrirse en nuestra Patria con un organismo similar constituido a partir de las Diputaciones provinciales de los territorios afectados» (32).

Sin embargo, no deja de ser reveladora la circunstancia—acaso incidental, pero no por ello menos impresionante—de que a medida que la doctrina vaya siendo, por así decirlo, más allegada a los círculos oficiales de nuestra Administración, las reservas sean menores y mayor la tendencia al mimetismo.

En el último Curso—el V—sobre «Problemas políticos de la Vida local», el profesor De la Vallina Velarde (33) se ocupó del problema de la regionalización, y, aun con ciertas reservas, que no parecieron tanto dictadas por propio convencimiento, sino por la ocasión y el momento en

(29) En la «Nota preliminar» tantas veces citada.

(30) *Ibid.*, pág. 20.

(31) *Ibid.*, pág. 23.

(32) *Ibid.*, págs. 24-25.

(33) Jefe del Gabinete para la Reforma Administrativa, en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

que el conferenciante se producía, propugnó la creación de circunscripciones regionales para el desarrollo económico con los rasgos—y no sólo los esenciales—de la nueva reforma francesa (34). Y las reservas desaparecieron por completo en la disertación del profesor Carro Martínez (35) sobre la—por el tono, inminente; al menos, en el ánimo del conferenciante—reforma de la Administración local española; y no sólo respecto de la introducción en España de la circunscripción regional de estilo francés, sino, a la vez, de la adopción de medidas, respecto de los Gobiernos civiles, idénticas a las instauradas en el Decreto francés 64-250.

La idea, forzoso es decirlo, no pareció producir excesivo entusiasmo en el auditorio presente, aun cuando tal vez su reacción no fuera totalmente atribuible al sentido de la reforma preconizada, sino, en gran parte, a su aversión tradicionalista hacia cualquier reforma, en el sentido que fuere. Pero buena parte de nosotros, a quienes *una* reforma nos parece tan necesaria como al conferenciante, nos preguntábamos—y seguimos preguntándonos, ante el acaso excesivo silencio posterior sobre las reformas en estudio—si vamos a hallarnos, una vez más, ante un brusco viraje de noventa grados en nuestro ordenamiento, derogando una organización como la actual—de la que lo mejor (y lo peor) que puede decirse es que no ha sido todavía plenamente puesta en práctica, siendo, por lo tanto, en el fondo desconocida en sus posibilidades reales—, y acogiéndonos a otra cuya eficacia, en la propia organización francesa, dista mucho de ser plenamente aceptada.

En resumen, la reforma francesa es, sin duda, muy interesante y digna de estudio, y acaso de imitación; pero lo más imitable de ella es, sin dudá, su parsimonia; su sentido gradual, esa paciente acumulación de experiencias en etapas sucesivas y parciales, y los españoles no debemos olvidar con demasiada precipitación (según las palabras del profesor García de Enterría) que si cada hora tiene su oportunidad (y ésta parece ser la del triunfo de la tendencia consagrada en Francia), cada Administración tiene su destino, y acaso el nuestro no haya de ser precisamente el de estar siempre traduciendo para el *Boletín Oficial del Estado* español las disposiciones que algunos meses antes han visto la luz en su colega francés.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.

(34) Esta conferencia, como la del profesor CARRO, no han sido todavía publicadas.

(35) Secretario general técnico del Ministerio de la Gobernación.