

DR 13 90

Asignatura, Derecho Administrativo 1 y Derecho Administrativo 2. Título, la Administración Periférica del Estado. Los gobernadores civiles. Segunda parte.

Autor, Jesús Prieto de Pedro. Día de grabación, 23 de marzo de 1981. Día de emisión, 8 y 10 de abril.

Buenas tardes. Continuando con el tema del último día, la Administración Periférica del Estado, hoy les voy a hablar sobre el nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles de 22 de diciembre de 1980 y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 3 de marzo de este año. La primera observación que se puede hacer sobre este texto es que es sensiblemente más breve que el que sustituye, pues mientras el nuevo texto cuenta con 19 artículos, el anterior Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por decreto de 10 de octubre de 1958, llegaba a los 58 artículos.

¿Se puede afirmar, como parece inducir esta constatación estadística, que la nueva regulación de los gobernadores civiles es menos detallada en cuestiones como su estatuto personal o sus competencias? La respuesta debe ser negativa, pues el nuevo texto ha sido realizado básicamente sobre el patrón del anterior. Consta, como aquel, de un capítulo dedicado a definir el estatuto personal de los gobernadores civiles, de otro en el que se definen las competencias de esta institución periférica y de un tercer capítulo en el que se regulan otros órganos periféricos de la Administración del Estado. Se diferencia morfológicamente el nuevo estatuto del antiguo de 1958 en que este poseía un capítulo más, el cuarto, relativo a las comisiones provinciales de servicios técnicos, pero han de tener en cuenta que este capítulo había sido ya derogado por el Real Decreto 2668-1977, de 15 de octubre, que extinguió dichos organismos y creó en su sustitución las comisiones provinciales de gobierno y las comisiones de colaboración del Estado con las corporaciones locales.

Pero si su estructura formal no es diferente a la del antiguo estatuto, su contenido material, como a continuación veremos, tampoco lo es excesivamente, y este hecho me permitirá hacer después algunas consideraciones sobre su adecuación a las nuevas bases constitucionales de la Administración periférica del Estado que les esboqué el día pasado. La institución del gobernador civil continúa siendo caracterizada funcionalmente, como lo ha sido en nuestra legislación histórica desde los jefes superiores provinciales, los jefes políticos, los subdelegados de fomento y la misma figura del gobernador civil durante el siglo XIX, y tal como ha proseguido la legislación de nuestro siglo, como un cargo netamente político. Es el gobernador civil, según dice el artículo primero del estatuto, el representante permanente del gobierno de la Nación en la provincia.

Pero es a la vez también el órgano que unifica bajo su autoridad la Administración periférica del Estado en el territorio de su jurisdicción, pues, como continúa diciendo el artículo primero, en su condición de primera autoridad de la Administración civil del Estado, ejerce la superior

dirección de todos los servicios periféricos de la misma. No obstante, esta superioridad jerárquica del gobernador civil sobre los servicios de la Administración periférica queda supeditada a su vez a la superior autoridad que el artículo 6 del Real Decreto 2238, de 10 de octubre de 1980, regulador de los delegados del gobierno en las comunidades autónomas, confiere a éstos sobre los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la comunidad autónoma, y a través de ellos sobre todos los demás órganos de la Administración periférica del Estado. Confirmado, pues, el mantenimiento de la caracterización funcional histórica del gobernador civil en el Estatuto que les comento, pocas y ligeras novedades aparecen en el resto de los artículos 2 a 11 del capítulo primero que definen el Estatuto Personal del Gobernador sobre la regulación del anterior, referentes a su dependencia orgánica y funcional del Ministerio del Interior, a las condiciones para ser gobernador civil, si requiere ser español mayor de 25 años y estar en posesión de los derechos civiles y políticos, a su tratamiento, a su sueldo, responsabilidad civil y penal, etc.

El nombramiento y separación de los gobernadores civiles sí es acreedor de un pequeño comentario separado, ya que, según el artículo 3 del Estatuto, se deberá realizar por decreto de la Presidencia de Gobierno, previa propuesta del Ministerio del Interior y de liberación del Consejo de Ministros. Y aquí surge el problema de interpretar qué figura normativa reglamentaria es un decreto de la Presidencia de Gobierno, pues es un tipo normativo que ni lo autoriza la Constitución en el artículo 97 que atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno, ni está tampoco previsto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado del 26 de julio de 1957. Creo, pues, que la incongruencia de este precepto habría que salvarla, entendiendo que, en todo caso, se trata de un decreto emanado del Consejo de Ministros, como los demás decretos, pero referendado por el Presidente del Gobierno.

También deben tenerse en cuenta, en relación con el nombramiento y separación de los gobernadores civiles, que las propuestas de nombramiento y cese deberán ser informadas a sí mismos por el Gobernador General de la Comunidad Autónoma, en la que está comprendida la provincia a la que afecta el nombramiento y el cese, según establece el artículo 6º, apartado 2º, letra C del antes citado Real Decreto Regulador de los Gobernadores Generales. En orden a las competencias y atribuciones que el nuevo estatuto confiere a los gobernadores civiles contenidas en los artículos 11 y 17, hay que decir que, aunque el texto recoge una regulación muy amplia y acorde con su doble naturaleza de responsable y ejecutor de la política del Gobierno de la provincia y de jefe superior de los servicios administrativos en ese mismo ámbito territorial, dicha regulación no refleja todo lo importante del engo de atribuciones que realmente le corresponde ejercer, pues muchas de ellas le vienen conferidas en otras normas vigentes con anterioridad al estatuto comentado, y que este texto salva en sus artículos 1º y 17, apartado H, que dispone que el Gobernador Civil ejercerá las atribuciones que las leyes y demás disposiciones de carácter general le confieran. Así, para tener la lista real de las atribuciones del Gobernador Civil, habrá que completar la relación del Estatuto con las competencias que le son atribuidas en otras leyes y disposiciones generales, como en la Ley de Orden Público, en el Decreto 110, 1977, 8 de febrero, y en los artículos 363 a 371 de la Ley de

Regimen Local, de acuerdo con el Real Decreto Ley 3, 1981, de 16 de enero.

Conviene, sin embargo, en este punto, resaltar que el artículo 11 del Estatuto, además de la misión de difundir, aplicar y ejecutar en la provincia las disposiciones de carácter general y de transmitir los mandatos y directrices que reciba del Gobierno y de los Departamentos Ministeriales, le confía también la difusión, aplicación y ejecución de las instrucciones que reciba de los Gobernadores Generales, conforme a las provisiones contenidas en su decreto regulador. Por fin, en el capítulo 3º, los artículos 18 y 19 regulan como órgano facultativo el subgobernador y como órgano deliberante de colaboración la Comisión Provincial del Gobierno, cuya composición de atribuciones fijadas en el Real Decreto 1668-1977, de 15 de octubre, declara subsistentes. Nada dice, por el contrario, de las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales contempladas en este último decreto.

Es de notar, en este punto, que el apartado F del artículo 16 prevé la posible existencia de delegados específicos y territorios determinados, que pueden ser nombrados por el mismo gobernador civil. Por fin, según el Real Decreto regulador de los Gobernadores Generales, los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en el territorio de la comunidad autónoma integrarán junto con otros órganos periféricos, en su caso, la Comisión de Coordinación que preside el Gobernador General. Para completar este breve comentario, creo que es conveniente hacer algunas consideraciones sobre la incidencia global que presenta este nuevo Estatuto de los Gobernadores Civiles y el decreto regulador de la figura de los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, en orden a la posible configuración de una nueva Administración Periférica del Estado.

Y estas consideraciones son las siguientes. En primer lugar, retomando la afirmación que sostenía en el último espacio radiofónico sobre la necesidad de que la Administración Periférica del Estado, conforme se deduce de la nueva Organización Político-Territorial de la Constitución, deberá de sufrir una reestructuración importante, aunque por otra parte la Constitución, por sus escasas y lacónicas referencias directas sobre esta Administración, no obligue a seguir ningún modelo determinado, salvo el imperativo de regular el delegado del Gobierno a las comunidades autónomas previsto en el artículo 154. Creo que de la regulación contenida en el Estatuto de los Gobernadores Civiles comentado, y del decreto regulador del delegado del Gobierno en las comunidades autónomas, y del hecho de la prohibidencia hasta la actualidad de los demás órganos de la Administración Periférica del Estado, como las delegaciones provinciales ministeriales, la Comisión Provincial de Gobierno, etc., se puede inferir que ese nuevo modelo, por el momento, no se ha dejado ver, sino que, por el contrario, parece que la intención del Gobierno, con la regulación seguida en estos dos decretos, es la de mantener el mismo esquema periférico anterior, corregido únicamente por la inclusión de los llamados gobernadores generales.

Esta solución, teniendo en cuenta que tanto los gobernadores civiles como los gobernadores generales son configurados como representantes del Gobierno y directores de la Administración del Estado en sus respectivas demarcaciones territoriales, supone una

duplicidad orgánica y funcional poco justificable. En este sentido, creo que, si bien es lógico sostener que, de acuerdo con el sistema de la Constitución, el Gobierno de la Nación debe tener su órgano de representación política en el territorio de las comunidades autónomas, también es, a su vez, lógico sostener que, en ese caso, la figura del gobernador civil debería de sufrir una remodelación y ser configurada como un órgano con un perfil más administrativo y profesional, como ocurre con su modelo del prefecto francés. En segundo lugar, el hecho de que las regulaciones del gobernador civil y del gobernador general se hayan realizado mediante decreto permite hacer también tres observaciones.

La primera de ellas es que, aunque en ambos decretos se pueda justificar la habilitación legal del Gobierno para que, en el ámbito de su potestad organizatoria, pueda crear y regular ambos órganos periféricos, hubiera sido aconsejable que, dada la importante incidencia que ambas regulaciones presentan en el diseño de la Administración del Estado después de la Constitución, se hubieran llevado a cabo norma legal expresa conforme al artículo 103 de la Constitución, que exige que los órganos de la Administración del Estado se creen, rijan y coordinen, no por la ley misma, sino de acuerdo con la ley, expresión la de acuerdo, que permitiría, en su caso, la remisión de ciertos aspectos de su regulación al Gobierno. Con la segunda observación quiero dejar claro que, en cualquier caso, de acuerdo con lo que acabo de decir, la habilitación del Gobierno para la regulación del delegado del Gobierno en ningún caso se debe justificar desde la misma Constitución, pues el artículo 154 no contiene una habilitación tal para conectar directamente un reglamento con dicho precepto, sino que lo que hace es decir solamente que el titular de dicho órgano deberá de ser nombrado por el Gobierno. La cobertura de la regulación de la estructura de esta figura la encuentra el Gobierno, sola y exclusivamente en la ley, a que remite de forma general el citado artículo 103, apartado II de la Constitución.

Con la última observación de esta segunda consideración quiero notar que, aun haciendo caso omiso de las anteriores observaciones, dada la similitud funcional, aunque no territorial, que caracteriza a ambos órganos, hubiera sido preferible el tratamiento conjunto en una misma norma promovida por un único Departamento Ministerial y no por el Ministerio de la Presidencia y por el Ministerio del Interior, como ha ocurrido de hecho, pues el encaje de ambas figuras sería más coherente, solución que, en realidad, ya había sido acogida por el antiguo Estatuto de Gobernadores Civiles, en el que se contemplaba una figura también denominada de Gobernador General, aunque no equiparable totalmente a la reciente figura de igual nombre. Y la tercera y última consideración crítica, esta referible únicamente al Estatuto de los Gobernadores Civiles, es, por un lado, la de la conveniencia de que no hubiese sido configurado como un órgano periférico uniforme igual para todas las provincias, pues esta demarcación territorial es muy desigual en nuestro país e insuficiente en muchos casos como marco de planificación y coordinación de servicios y, razonablemente, en aras de una simplificación y eficacia de la burocracia de nuestra Administración Pública, se podría sostener que incluso en algunas provincias no tuviese por qué existir dicha figura, como ya de hecho prevé el artículo 11 del Decreto Regulador de los Gobernadores Generales para el supuesto

específico de las Comunidades Autónomas, cuyo ámbito no exceda de una provincia en la que el Gobernador General asumirá las competencias propias del Gobernador Civil.