

DR 13 125

Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo II, título La Administración Periférica II, autor Enrique Linde Paniagua, fecha de grabación 22 de noviembre de 1982, fecha de emisión 1 de diciembre de 1982, duración 18 minutos. La lección anterior, dedicada igualmente a la Administración Periférica, tuvo por objeto situarnos en la problemática de la Administración Periférica en el marco de la Constitución Española. La parte final de la emisión la dediqué a enunciarnos, sin cierta rapidez y precipitación por el apremio de tiempo de que disponía, las disposiciones que en la actualidad configuran la Administración Periférica Española.

Ahora volveremos sobre ese conjunto de disposiciones y con más detalle, aunque también con brevedad, explicaremos su significado. Empezaremos por volver a repetir las disposiciones más importantes que les recomiendo localicen en los correspondientes boletines oficiales del Estado y las lean y estudien con detenimiento. En primer lugar, por Real Decreto 2238 de 1980, de fecha 10 de octubre, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de octubre de 1980, número 254, y con correcciones de errores en los boletines oficiales del Estado de 30 y 31 de octubre de 1980, números 261 y 62, se regularon las funciones de los delegados generales del gobierno en las comunidades autónomas.

Desarrollo de este decreto, por ejemplo, fueron otros reales decretos, ambos de 22 de diciembre, y números 3184 y 3185 de 1980, que establecieron la estructura orgánica de las delegaciones generales del gobierno en el País Vasco y Cataluña. Por otra parte, se reguló de nuevo la figura del gobernador civil, por Real Decreto 3117 de 1980 y de fecha 22 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 2 de marzo de 1981, número 52, y finalmente, por Real Decreto 1801 de 1981, de fecha 24 de julio, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 20 de agosto de 1981, número 199, con corrección de errores en el Boletín Oficial del Estado de 25 de agosto de 1981, número 203, se reforma la Administración Periférica del Estado haciendo uso de la autorización contenida en el polémico Real Decreto Ley 18.976 de 8 de octubre. Aparentemente, de este conjunto de normas pudiera deducirse que se contiene una adecuada reforma de la Administración Periférica.

Finalmente, veremos si esto ha sido o no así. Una vez localizados, por otra parte les recomiendo los decretos a que he hecho referencia, comprueben que los contenidos de todos ellos coinciden en parte. Sin duda no ha existido la coordinación necesaria entre las distintas normas, apreciándose lagunas y reiteraciones.

Por ejemplo, el decreto regulador de los delegados del Gobierno no determina la estructura de las delegaciones del Gobierno, que hace posteriormente el decreto de reforma de la Administración Periférica. Algo parecido ocurre con los gobernadores civiles, cuyas competencias no sólo se deducen del decreto regulador de los mismos, sino también del decreto de reforma de la Administración, así como la estructuración de los propios gobiernos civiles. Teóricamente, el esquema resultante de la reforma sería, en líneas generales, el siguiente.

El delegado del Gobierno es el director de la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma correspondiente. Esto se concreta en que ostenta la más alta representación del Gobierno en la comunidad y ejerce su autoridad sobre la totalidad de los órganos de la Administración Civil del Estado en el territorio de la misma, siendo nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno. Sobre este tema volveremos más adelante.

Los gobernadores civiles se integran a través de la comisión de coordinación que preside el delegado del Gobierno. Los gobernadores civiles dirigen a su vez los servicios de la Administración Civil del Estado en la provincia, pero obsérvese que los gobernadores civiles dependen orgánica y funcionalmente del ministro del Interior. Por su parte, y esta es la reforma más notable aparentemente, las antiguas delegaciones provinciales de los ministerios se convierten en direcciones provinciales departamentales que están integradas en el gobierno civil bajo la autoridad del gobernador, pero, curiosamente, dichas direcciones provinciales dependen orgánica y funcionalmente de sus respectivos ministerios.

Este complejo panorama de integraciones y dependencias es la resultante de mantenerse intacta la organización de la Administración del Estado a nivel central, por lo que puede decirse desde ahora que dicha reforma va a tener escasa virtualidad. Por otra parte, hay que señalar inicialmente, más tarde insistiremos, en que la Comisión Provincial de Gobierno y la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las corporaciones locales, ambas siguen existiendo, estando presididas por el gobernador civil, y que junto a estas dos comisiones existe la comisión de coordinación que hemos mencionado antes, que es el órgano de coordinación de los gobernadores civiles presidida dicha comisión por el delegado del gobierno. Este diseño es complejo.

Les recomiendo que hagan una lectura detenida de las disposiciones que hemos citado, a salvo de la lectura breve que voy a hacer de las mismas, porque no está, a mi juicio, a la altura de las exigencias actuales de la construcción del Estado de las autonomías. La organización ha olvidado, entre otras cosas, algo tan importante como la coordinación de la administración periférica con la de las comunidades autónomas, coordinación a la que tan sólo se hace una vaga mención, que es a todas luces insuficiente. Comenzaremos por los delegados del gobierno, a los que llamaremos así, al margen de la desafortunada denominación de gobernadores generales, que recibe en los mencionados decretos anteriores, objeto de controversia y correcciones de errores igualmente desafortunadas.

El Real Decreto 2238 de 1980, al que hemos hecho referencia anteriormente, ni contempla la completa competencia del delegado del gobierno, ni sólo este Real Decreto regula a los delegados del gobierno, ni a las delegaciones del gobierno, cuya comprensión exige la normativa relativa a los gobernadores civiles y a la administración periférica. No parece cuestionable que el delegado del gobierno deba ser nombrado y separado por decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta de su presidente, como dice su artículo segundo, pues la representación que del mismo ostenta, que del gobierno y del presidente

ostenta, hace irrecomendable el rango de la disposición y que sea el propio presidente el proponente. Nos parece oportuno que no se haya entrado a determinar su categoría, recordemos que el primero que fue nombrado para el País Vasco se hizo con la categoría de ministro, sin exigir por otra parte su nombramiento requisito alguno especial, que resultaría a todas luces innecesario.

En cuanto a las precedencias, el delegado del gobierno ostenta la más alta representación del gobierno en la comunidad autónoma, por lo que precede a todas las autoridades de la administración periférica del Estado, mientras que con relación a las autoridades de la comunidad autónoma se especifica que el presidente del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma preceda al delegado que tiene en ésta la representación ordinaria del Estado, como establece el artículo 152.1 del texto constitucional, pero a su vez establece el decreto la precedencia del delegado sobre cualquiera otra autoridad con jurisdicción, dice el decreto, en el ámbito de la comunidad, a salvo de normas específicas en actos militares, judiciales y académicos. Este ha sido también un aspecto discutido del decreto, no sólo porque se omite mencionar que el presidente del Consejo de Gobierno ostenta la suprema representación de la comunidad autónoma, sino porque pudiera ser discutible el establecimiento de precedencias entre el delegado del gobierno y las autoridades de las comunidades autónomas mediante real decreto, cuando parece que lo justo sería una norma de rango superior. En lo relativo a las incompatibilidades del delegado del gobierno, son absolutas para el ejercicio de cualquier función pública que no derive de su cargo, así como para ejercer cualquiera actividad profesional o mercantil en el ámbito de la correspondiente comunidad, según lo dispuesto en el artículo 3.1 de dicho decreto.

Por otra parte, la responsabilidad civil y penal del delegado del gobierno, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, dice el artículo 3.2, será exigible ante la sala competente del Tribunal Supremo, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado todavía vigente. Esta determinación nos parece que no merece mayor comentario. La sede del delegado del gobierno no se establece en la Constitución, lo que es la diferencia de la determinación que contiene la Constitución italiana en su artículo 124, que sirvió de antecedente a nuestro artículo 154 de la Constitución.

Con acierto entendemos el decreto de 10 de octubre fija la sede del delegado del gobierno en la localidad donde la tenga el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Y decimos con acierto porque la función principal, a nuestro juicio, del delegado del gobierno es la de coordinar la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma, y a estos efectos parece que debe coincidir su sede con la que libremente fije el órgano supremo de la Administración Autonómica con la que deben establecerse relaciones de coordinación. Por otra parte, las sustituciones del delegado, ya sea por vacante, ausencia o enfermedad, se llevan a cabo por el gobernador civil de la provincia en que tiene su sede o, en defecto de éste, por el gobernador más antiguo de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la comunidad se integre por varias provincias.

Las relaciones normales del delegado del gobierno tienen lugar a través de la presidencia del gobierno, de la que reciben las instrucciones de carácter general para el ejercicio de sus funciones. El delegado debe elevar con periodicidad anual un informe al gobierno sobre el funcionamiento de la Administración Civil del Estado, de su responsabilidad en que ejerce su jurisdicción, y, por otra parte, con carácter excepcional, y cuando sean convocados, pueden asistir a las reuniones del Consejo de Ministros. Finalmente, en relación a este tema, mantienen comunicación directa con los departamentos ministeriales, a los que pueden elevar informe de cuántas cuestiones o asuntos sean de la competencia específica de aquellos.

Finalmente, señalar en lo que se refiere a las relaciones del delegado del gobierno y su situación en las provincias que sean, a su vez, comunidad autónoma, ha resuelto el decreto correctamente el caso, que no será que no es aislado en el sentido de que el delegado asume las competencias propias del gobernador civil en la provincia, de modo que no se dé duplicidad de funciones. ¿Cómo ocurriría de no haberse resuelto en este sentido? Tal y como expresa el artículo 154 de la Constitución, el delegado del gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma. No es esta la expresión que utiliza el artículo 6.1 del decreto, que dice así, el gobernador general ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la comunidad autónoma, y a través de ellos sobre todos los órganos de la Administración periférica civil del Estado.

Destacan del precepto de una parte la calificación de que el delegado ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles, en vez de la expresión más sencilla de dirigirá, de la Constitución, que la refiere a la generalidad de la Administración periférica sin más especificación. A mi juicio, esta diferente expresión no tiene otro objeto que establecer en el gobernador civil un escalón jerárquico intermedio, porque obsérvese que esta supremacía precisa ser ejercida a través de los gobernadores civiles conforme a un estatuto bien diferente al vigente hasta la fecha reciente. Nos referimos al de 1958.

De este modo, el Real Decreto de 10 de octubre de 1980 ha reforzado la posición de los gobernadores civiles, por cuanto las superiores competencias de dirección que tiene el delegado del gobierno son ejercidas a través de aquellos. Sin embargo, no debe entenderse que los gobernadores civiles tienen autonomía propia para el ejercicio de la serie de competencias a que se hace referencia en el artículo 6 del decreto. En cualquier caso, la competencia está en la órbita del delegado que dispone en los gobernadores civiles de órganos de apoyo subordinados jerárquicamente para el ejercicio de sus fines.

Las competencias del delegado del gobierno se refieren a la dirección, impulso, coordinación e inspección de la administración periférica y otras en virtud de su relación con la administración de las comunidades autónomas que apenas quedan enunciadas. El Real Decreto de Reforma de la Administración Periférica del Estado es el que estructurará lo que se denomina allí ya Delegación General del Gobierno, pues el decreto que inicialmente regulaba dicho órgano lo hizo tan solo con carácter provisional de modo insuficiente. Lo primero que sorprende del decreto de 1981 sobre la administración periférica es que viene a decir que las delegaciones

generales del gobierno dependen orgánicamente del ministro del interior y funcionalmente del de la presidencia.

De hecho, se ha convertido al delegado del gobierno en un gobernador general dependiente de un ministerio como el del interior, lo que resulta sorprendente existiendo el Ministerio de Administración Territorial entre nosotros. Las delegaciones generales del gobierno se integran por una secretaría general, gabinete técnico, asesoría jurídica, asesoría económica y la comisión de coordinación. Por cuanto se refiere a los gobernadores civiles, el estatuto de personal de los mismos fue aprobado por decreto de 10 de octubre de 1958 como antecedente del que rige actualmente de 22 de diciembre de 1980.

El gobernador civil es el representante permanente del gobierno de la nación en la provincia, es nombrado por el consejo de ministros a propuesta del ministro del interior, del que dependen a todos los efectos orgánicos y funcionales. No se exige a partir del mencionado decreto otras condiciones que la de ser español mayor de 25 años y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Prácticamente nada ha cambiado en cuanto a sueldos, precedencias, protocolo, tribunales ante los que es exigible la responsabilidad, incompatibilidades, sustituciones.

El estatuto se ha reducido considerablemente, sólo 19 artículos frente a 58 del de 1958, bien es cierto que en el interrogado de 1958 se regulaban las suprimidas y sustituidas comisiones provinciales de servicios técnicos, así como gobernadores generales, subgobernadores, etc. Pero aún así puede afirmarse que el precedente estatuto de los gobernadores civiles era más detallista. Por cuanto a sus competencias, se le hace aparecer como el director de la administración del estado en la provincia, siendo competente para impulsarla, coordinarla, orientarla.

Entre otras competencias tiene la de velar por el estricto cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos, pudiendo promover en su caso expedientes disciplinarios, suspender acuerdos y decisiones de las autoridades de la administración periférica, actuar como órgano de comunicación y coordinación entre la administración del estado y la administración local, promover finalmente la interposición de recursos y el ejercicio de acciones para la defensa de la Constitución y el ordenamiento jurídico, entre la que destaca la defensa de los derechos fundamentales. Por otra parte, sigue teniendo el conjunto de competencias derivado de su condición, digámoslo así, de delegado del Ministerio del Interior en materia de orden público, jefatura de cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, dirección de los servicios de protección civil y otras que las leyes le encomienden. La organización del gobierno civil viene dada por el decreto de reforma de la administración periférica del estado, integrándose por una secretaría general, direcciones provinciales departamentales y comisión provincial de gobierno.

Destaquemos en este lugar que los directores provinciales departamentales, antiguos delegados provinciales de los ministerios, no obstante estar ubicados en el gobierno civil bajo la autoridad del gobernador civil, dependen orgánica y funcionalmente de sus respectivos

departamentos. De esto se deduce que las escasas competencias que tienen sobre ellos los gobernadores civiles son las que hemos referido del Estatuto de 1980 y que casi prácticamente se limitan a la coordinación de los mismos. Las direcciones provinciales departamentales tienen el carácter de unidades de gestión y ejecución de la política del gobierno que se instrumenta a través de los propios departamentos, agrupando cada dirección provincial todos los servicios de cada uno de los ministerios civiles.

Incluso es posible, a propuesta de la presidencia del gobierno e iniciativa de los ministerios interesados, la agrupación de direcciones provinciales en territoriales o regionales bajo la dependencia del delegado del gobierno y, en defecto de este, de un gobernador civil. De lo que llevamos dicho debe destacarse que la administración periférica se estructura a través de tres tipos de órganos unipersonales, delegado del gobierno, gobernador civil y directores provinciales departamentales. Teóricamente se organizan en línea jerárquica, pero realmente la diferente dependencia de unos y otros determinará que funcionen como órganos independientes y, en el mejor de los casos, coordinados.

A tal efecto de coordinación existen los dos órganos que hemos citado, comisión de coordinación presidida por el delegado del gobierno e integrada por el conjunto de gobernadores civiles, que es un órgano de apoyo y consulta de dicho delegado, y la comisión provincial de gobierno, órgano deliberante y de coordinación mediata de los gobernadores civiles, que le asiste en el cumplimiento del conjunto de sus funciones y que trabaja organizada en pleno y en ponencias. A mi juicio de lo referido brevemente parece claro, y esto lo decimos como conclusión, que no estamos en presencia de una reforma definitiva. Esta, la reforma definitiva de la administración periférica, para adecuarla al nuevo modelo constitucional, debe ser sin duda un asunto que tiene que afrontarse en la próxima legislatura.

Nada más.