

DR 13 112

A continuación pueden escuchar un espacio de Derecho Administrativo primero. La Administración Periférica del Estado, en particular, el nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles. Autor, Jesús Prieto de Pedro.

Buenas tardes. En dos espacios radiofónicos precedentes, el profesor Linde Paniagua les ha expuesto las novedades del nuevo marco constitucional en relación con la llamada Administración Periférica del Estado. Y les ha explicado también el contenido del Real Decreto 1081 de 24 de Julio de 1981 sobre reforma de la Administración Periférica del Estado.

Continuando con este tema, hoy les voy a hablar sobre un órgano históricamente clave de la Administración Periférica del Estado. Los gobernadores civiles. Estos temas, dado su interés general, aunque se emiten para los alumnos de todas las asignaturas de nuestro departamento, están recogidos específicamente en el programa de la Asignatura de Derecho Administrativo 2, en su lección 4, debiéndose en tener modificado su contenido por los presentes comentarios, puesto que después de la redacción de las unidades didácticas de la citada asignatura, se han producido modificaciones normativas que afectan de forma importante dicha lección, entre las que se encuentra la norma que hoy comentamos.

El Real Decreto 3117 de 22 de Diciembre de 1980, regulador del Estatuto de Gobernadores Civiles, y que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 2 de Marzo de 1981. En este punto me parece preciso recordarles que si tienen en su poder el Boletín Informativo a la Facultad de Derecho de la UNED, señalado con el número 6 y 7, editado en abril del año pasado, pueden consultar el texto del nuevo Real Decreto en las páginas 258 y siguientes, pues en ellas se recoge íntegramente. La primera observación que se puede hacer sobre el texto del nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles de 22 de Diciembre de 1980, es que es sensiblemente más breve que el que sustituye, pues mientras el nuevo texto consta de 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 de 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 hay que 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 Provinciales de Colaboración del Estado con las corporaciones locales. Pero si su estructura formal, como vemos, no es diferente del antiguo estatuto, su contenido sustantivo, como a continuación también veremos, no es tampoco muy distinto. La institución del gobernador civil continúa siendo caracterizada funcionalmente, como lo ha sido nuestra legislación histórica desde los jefes superiores provinciales, los jefes políticos, los subdelegados de fomento y el gobernador civil, que son las denominaciones que tuvo este órgano periférico durante el siglo XIX y tal como ha proseguido haciendo la legislación en este siglo, como un órgano político y no sólo como un órgano de naturaleza administrativa.

Es el gobernador civil, según dice el artículo primero del estatuto, el representante permanente del gobierno de la nación en la provincia y 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 a la misma. Sin embargo, esta superioridad jerárquica del gobernador civil respecto a 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 de 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 en la administración periférica del Estado. Confirmada pues la pervivencia de la caracterización funcional histórica del gobernador civil en el Estatuto que les comento, pocas novedades sobre la regulación anterior aparecen también en el resto de los artículos 2 a 11 del capítulo primero en los que se define el Estatuto Personal del Gobernador.

Referentes a su dependencia orgánica y funcional, que lo es del Ministerio del Interior, a las condiciones para ser nombrado gobernador civil se requiere ser español mayor de 25 años y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos, a su tratamiento, a su sueldo, responsabilidad civil y penal, etc. Sin embargo, la normalmente 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 presencia del gobierno previa propuesta del Ministro 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 presencia del gobierno, pues es un tipo normativo que ni lo autoriza la Constitución que en el artículo 97 atribuye la potestad reglamentaria al gobierno ni está tampoco previsto en la Ley de Región Jurídica de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

Creo, pues, que este precepto hay que salvarlo entendiendo que, en todo caso, se trata de un decreto emanado del Consejo de Ministros, como todos los decretos, pero refundado por el presidente del gobierno. También debe tenerse en cuenta, en relación con el nombramiento y separación de los gobernadores civiles, que las propuestas de nombramiento y de cese deberán de ser informadas asimismo por el Gobernador General de la Comunidad Autónoma en la que esté comprendida la provincia a la que acepta el nombramiento o el cese, según

establece el artículo VI, apartado II, C, del antes citado Real Decreto Regulador de los Delegados Generales del Gobierno en las Comunidades Autónomas. En orden a las competencias y atribuciones que el nuevo estatuto concierne a los gobernadores civiles enumeradas 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 más que el marco general y el núcleo básico de todo el importante elenco de atribuciones que realmente le corresponde ejercer, pues muchas de ellas le vienen conferidas en otras normas anteriores y posteriores al estatuto comentado, a las que se remiten sus artículos 1º y 17 apartado H, cuando este último, por ejemplo, dispone que el gobernador civil ejercerá las atribuciones que las leyes y demás disposiciones de carácter general le confieren.

Así, para tener la vista 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, por ejemplo, en la Ley de Orden Público, en el Decreto 110 barra 1977, de 8 de febrero, en los artículos 363 a 371 de la Ley de Regimen Local, de conformidad con el Real Decreto Ley 3 barra 1981, de 16 de enero, y con el fallo de la sentencia de 2 de febrero de 1981 en el Tribunal Constitucional del Recurso de Inconstitucionalidad, 186, de 1980, contra determinados artículos de la Ley de Regimen Local, en el Real Decreto 692 barra 1981, de 27 de marzo, sobre coordinación de medidas en situaciones de emergencia o catastróficas, etcétera, etcétera. Conviene, sin embargo, en este punto recordar que el artículo 12 del Estatuto, además de la misión de difundir, aplicar, ejecutar y transmitir los mandatos y lecciones que reciba del Gobierno y de los Departamentos Ministeriales en su provincia, le confía también la misión de difundir, aplicar y ejecutar las instrucciones que reciba de los Delegados Generales del Gobierno en las Comunidades Autónomas conforme a las previsiones contenidas en su Decreto Regulador. El tercer y último capítulo del Estatuto se refiere a otras autoridades y órganos que tienen relación con los gobiernos civiles.

Así, el artículo 18 contempla como órgano facultativo el subgobernador, que puede ser nombrado por gobierno correspondiéndole ejercer aquellas funciones que le delegue el gobernador civil. Y a su vez, el artículo 19 regula la existencia de un órgano deliberante de colaboración, la Comisión Provincial de Gobierno, cuya composición y atribuciones, fijadas en el Real Decreto 1668-1977, de 15 de octubre, declara subsistentes. Pero aunque mantiene silencio por el contrario en relación con las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado y las corporaciones locales, reguladas también en este último decreto, se debe entender que éstas siguen subsistentes, siendo su presidente, el gobernador civil, tal como ha recordado recientemente el Real Decreto de 24 de julio de 1981 sobre la reforma de la Administración Periférica del Estado, cuyo contenido ya les ha sido expuesto en otro espacio de radiofónico.

Es de notar, asimismo, que fuera de estos preceptos del capítulo 3º, también en el artículo 16, apartado F, se prevé la posibilidad de la existencia de delegados específicos y para territorios determinados que pueden ser nombrados por el mismo gobernador civil y que, ya fuera del

decreto regulador del Estatuto de Gobernadores Civiles, en el tan citado Real Decreto relativo a los delegados del Gobierno de las Comunidades Autónomas, 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 delegado del Gobierno. Les hemos ofrecido un espacio de derecho administrativo primero.