

**UNIDAD Y COORDINACION DE LOS ORGANOS Y
SERVICIOS ESTATALES A NIVEL PROVINCIAL:
EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958**

S U M A R I O

1. —Planteamiento del tema.
2. —La Comisión provincial de Servicios Técnicos y las obras, órganos y servicios estatales a nivel local.
3. —El Gobernador civil encarnador de los principios de unidad y coordinación.
 - a) Situación legal y fáctica anterior al Decreto de 1958.
 - b) El nuevo perfil del Gobernador civil en orden a la coordinación.—Gobernador más que administrador. Reformas tal vez convenientes respecto a su cuadro orgánico y estructural.

UNIDAD Y COORDINACION DE LOS ORGANOS Y SERVICIOS ESTATALES A NIVEL PROVINCIAL: EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958 (*)

I.—PLANTEAMIENTO DEL TEMA

En un estudio nuestro anterior («El principio de coordinación en la organización administrativa», Sevilla 1956), tocábamos genéricamente, el tema de la coordinación en la Administración pública contemporánea, aunque polarizándolo de manera principal, --a la vista de la reforma administrativa que devenía necesaria en nuestra patria--, sobre el propio vértice de la Administración Central, Presidencia del Gobierno y Consejo de Ministros.

Meses después y con la natural satisfacción por nuestra parte, aparecieron recogidas en el Boletín Oficial, algunas de las ideas y sugerencias que allí modestamente formulábamos.

Muy de pasada planteábamos, sin embargo, la cuestión, en los servicios estatales a nivel local. El estudio del problema, de por sí, inseparable del de la extensión y funciones de las circunscripciones administrativas estatales, regionales o locales, excedía de los límites propuestos para aquel trabajo.

La razón anterior y la reciente publicación del Decreto

(*) "Este trabajo queda integrado por unas notas que forman parte de un estudio del autor para la Fundación March".

de 10 de octubre de 1958, que en gran manera afecta al tema, nos dan pie para ocuparnos del mismo.

Por de pronto, baste afirmar, que si importante resulta la unidad y coordinación en los escalones administrativos superiores, no lo es menos en los inferiores.

Los principios de unidad y coordinación vincúlense íntimamente. Ambos son interdependientes y mantienen reciprocidad en sus relaciones.

El buen funcionamiento de la Administración Pública, exige que no sólo quede unificada y coordinada la misma, en el vértice de la jerarquía administrativa, sino también en sus grados inferiores. Si la política del Gobierno y el «indirizo» administrativo, debe ser *uno* en la cabeza que dirige (cima del poder central, Jefe del Estado, Presidencia del Gobierno con sus distintos servicios y Consejo de Ministros) debe ser igualmente *uno* en los escalones que la ejecuten.

Resulta indispensable por tanto, en aras de la eficacia, que en el interior y en los planos locales de las diversas divisiones administrativas estatales, cualquiera que sea su extensión, la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos, sea constantemente coordinada y que una misma impulsión, una idéntica política, rotule y marque la acción de los distintos funcionarios de las diversas circunscripciones.

Desde el vértice a la base de la Administración, como señala Closon («La Región», París 1946, pág. 22), no existe ningún servicio que pueda considerarse independiente del vecino.

De igual forma, que todos los Ministros actúan solidariamente en su política directiva, merced a su actuación colegiada dentro del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, del mismo modo, los funcionarios ejecutores y delegados de aquéllos en la órbita provincial, deben ser asimismo solidarios en la ejecución de sus respectivas atribuciones.

Es inadmisibles que la realización de un programa decidido y acordado por el Gobierno, sea esterilizado, por la acción u omisión individual de autoridades y funcionarios,

deseosos de asegurarse éxitos personales o dificultado por querellas e inconexiones del servicio.

La política y la administración estatal, unificadas y coordinadas en el vértice de la Presidencia del Gobierno y del Consejo de Ministros, se descoordinaban a veces en el plano de su ejecución por la actuación de las diversas autoridades y órganos ministeriales, delegados territoriales, o de las administraciones paraestatales.

Causa de ello eran, de una parte, la inexistencia en nuestra Administración, de un órgano colegiado, coordinado y coordinador, a nivel provincial, —de factura semejante al Consejo de Ministros—, e integrado por todos los órganos desconcentrados del poder central. De otra parte, y conectada a la anterior, la carencia efectiva en el órgano general del Gobierno, para el ámbito provincial (Gobernador civil) de verdadero y auténtico sentido encarnador de la totalidad de la Administración del Estado y del Gobierno y de los poderes necesarios para ello en el propio plano provincial, en que realiza su función.

El examen, de la hasta ahora vigente legislación española, nos demostrará en buena medida, las anteriores afirmaciones.

2.—LA COMISION PROVINCIAL DE SERVICIOS TECNICOS Y LAS OBRAS, ORGANOS Y SERVICIOS ESTATALES A NIVEL LOCAL.

Pudiera pensarse que un buen remedio a la desconexión de servicios en el ámbito local, lo constituía la existencia de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, remozadas en cuanto a su composición por la última Ley de Presupuestos y ulteriores disposiciones de la Presidencia del Gobierno.

La evolución orgánica y funcional de dichas Comisiones

refleja notoriamente la transformación operada en sus fines y estructura.

Ven la luz, como es sabido, con la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y texto articulado de la misma de 16 de diciembre de 1950, como organismos de las Diputaciones provinciales.

Efectivamente, aparecen coordinadas en cuanto a su composición, e integradas casi en su totalidad, por órganos de la Administración Central en la provincia. La representación de la Diputación provincial, se constituía casi íntegramente por funcionarios técnicos de la misma. No obstante su estructura coordinada, adolecían de funciones coordinadoras, respecto a los servicios estatales entre sí. Junto con las funciones correspondientes a las antiguas Comisiones provinciales de Sanidad local, se le encomendaron diversas atribuciones resolutorias, en relación con los municipios de menos de 50.000 habitantes (excluidas las capitales de provincia); de orientación técnica, respecto a los municipios que carecían de personal técnico adecuado, y otras de información, respecto a los planes de obras y servicios de la Diputación.

El Decreto de 18 de diciembre de 1953, que establecía las normas para el desarrollo provisional de la Ley de 3 de diciembre de 1953, modificadora de la de Bases de Régimen Local, encomendó a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, el estudio y resolución de los planes para el desarrollo de la cooperación provincial a los servicios municipales. Asimismo agregaba a la composición de dichas Comisiones el Jefe del Servicio provincial de Inspección y Asesoramiento.

El texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 (Artículo 257), señalaba que los planes de cooperación serían bienales ordinarios (ejecutables anualmente), y también de carácter extraordinario. Asimismo imponía la preceptiva asistencia del Gobernador civil, cuando la Comisión provincial de Servicios técnicos estudiara los referidos planes.

Empero, por supuesto, ninguno de estos textos legales referentes a la cooperación provincial, tocaba ni tenía por-

que aludir al problema de la coordinación de los servicios estatales a nivel provincial.

La ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, produjo ciertamente una merma de las funciones de las Comisiones provinciales de Servicios técnicos en favor de las Comisiones provinciales de Urbanismo, pero no afectó al problema sustancial de nuestra tesis.

Con la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 (artículo 16) y el Decreto de la Presidencia de 13 de febrero de 1958 (artículo 4.º) se alteró la composición de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Inclúyense otros delegados de servicios estatales en la provincia, tales como Ingeniero Jefe de los Servicios Hidráulicos, representante del Instituto Nacional de Colonización y Delegado provincial de la Vivienda. Al mismo tiempo se configuran con un carácter de mayor representación político-social, puesto que se le da entrada en las mismas a representantes del Consejo provincial del Movimiento, de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, de las Cajas de Ahorro radicadas en la provincia, de los Montepíos Laborales; a los Procuradores en Cortes que sustentan la representación de la provincia y sus municipios. Sin embargo con esta normativa, se inicia su proceso de desvinculación como organismos de la Administración local propiamente dicha y su carrera estatizadora, ya que son presididas siempre por el Gobernador civil respectivo y su Secretario podrá ser un funcionario de la Administración estatal, y no ineludiblemente el de la Diputación correspondiente como con anterioridad sucedía. En orden a sus funciones y al respecto que nos interesa, las Comisiones provinciales de servicios técnicos continuaban careciendo de facultades coordinadoras en relación a los funcionarios, servicios y obras exclusivas y genuinamente estatales a nivel provincial.

Respecto a los planes provinciales de obras y servicios, establecidos por la Ley de Presupuestos, se ha dicho (García de Enterría, «Problemas actuales de régimen local» Sevilla 1958, págs. 154 in fine y 155). que en definitiva la idea esencial de estos planes parece ser la de coordinar las obras del Estado a nivel local, y a su vez, aunque ya más lejána-

mente, estas obras con las realizadas por las Corporaciones locales». A nuestro juicio y a la luz de la normativa citada estas afirmaciones no son exactas. Con dichos planes se trata de coordinar la colaboración económica del Estado o de los organismos paraestatales con las obras o servicios de carácter provincial o local, pero no de coordinar entre sí, las obras genuinamente estatales aunque localizadas en la provincia. De ahí, el que al no tratarse de obras y servicios del Estado resulte necesaria y obvia para calificar unas y otros, la referencia a los preceptos de la Ley de Régimen Local sobre la competencia provincial y municipal, en donde aquellas y aquellos se encuentran definidos.

La nueva ordenación de los planes, pretende que la ayuda financiera del Estado y organismos paraestatales, a las obras y servicios provinciales y municipales se lleve a cabo con un criterio racional y dentro de una visión nacional de los problemas, mediante una valoración de prioridad de fines y atenciones y no a través de un reparto arbitrario en forma de «Rey mago» por parte de los distintos servicios ministeriales, en los que puede campear la desigualdad y el favoritismo.

Cuestión distinta que abordaremos después es la crítica que merece esta transformación sufrida por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos.

Quede pues clara, la inexistencia hasta el 10 de octubre del pasado año, de un órgano coordinador a nivel provincial, de las autoridades, servicios y órganos de la Administración Central.

En dicha fecha, se publica el Decreto del Ministerio de la Gobernación, que regula las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles.

¿Qué innovaciones nos trae y qué resuelve dicho Decreto respecto a los problemas enunciados?

Precisamente, el artículo 52 de la mencionada disposición, primero de los que se dedican a la regulación de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, considera a las mismas como órganos deliberantes de colaboración inmediata con el Gobernador Civil, con la finalidad principal

de coordinar la actividad desconcentrada, que dentro de la provincia realice la Administración Central, sin perjuicio de aquellos otros objetivos que le atribuye la legislación vigente.

La disposición transcrita, intenta salvar toda la deficiencia apuntada anteriormente, sobre la coordinación de los servicios estatales a nivel local.

Adopta como solución, el cuarto método de los que enumera Liet-Veaux («Le Regionalisme constitutionnal» París 1943, pág. 29) para coordinar las autoridades y servicios departamentales. A saber, la creación de un organismo *permanente* de coordinación y enlace de los servicios estatales a nivel local. La fórmula ofrece innegables ventajas sobre las otras tres técnicas posibles ensayadas también en el país vecino y que recoge aquel autor.

Asimismo y a los efectos de una total coordinación --por supuesto con perspectivas de mayor alcance-- se señala también, que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos asumirá el cometido de todas las Juntas, Comisiones o cualquier otro Organismo colegiado de carácter estatal que exista en la provincia. (Apartado d, Art.º 55).

Interesa destacar, que la carrera estatizadora de las referidas Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, intenta en parte detenerse, con algunas pequeñas modificaciones recogidas respecto a las mismas en la redacción del nuevo Decreto de octubre de 1958.

Quizás no se haya reparado, en la corrección de erratas de dicho Decreto, aparecida en el B. O. del 9 de diciembre, ciertamente de importancia al respecto.

En la rectificación del mencionado artículo 52, se habla expresamente de la Comisión provincial de Servicios Técnicos «*de la Diputación*» con lo que deliberadamente se pretende advertir, que continúan siendo organismos provinciales y no de la Administración estatal.

Por lo que se refiere a la Secretaría de dichos Organismos, también se señala, que cuando se ejerzan funciones reguladas en la Ley de Régimen Local o las relativas a la administración de los fondos provinciales de inversión, y subvenciones del Estado y Organismos paraestatales para

obras y servicios de interés local, le corresponde al Secretario de la Diputación (art.º 53). En los restantes casos le compete al del Gobierno Civil. Este último precepto viene a puntualizar la ambigüedad de la redacción del art.º 4.º del Decreto de 13 de febrero de 1958, relativo al desempeño de dicha Secretaría y adopta una solución de indudable respeto para las competencias propias de la provincia.

Sin embargo la nueva estructura de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos a fin de coordinar la actividad desconcentrada de la Administración Central en la provincia y sus también nuevos cometidos y funciones al respecto, plantean algunos problemas.

Con efecto, se dispone, que serán miembros de las mismas, el representante de cada Ministerio en la provincia. Como quiera que algunos Ministerios tienen más de un delegado en provincia y como además en ocasiones no coinciden el ámbito de las circunscripciones de los distintos servicios ministeriales con la demarcación provincial y los delegados de éstos, poseen a veces funciones y cometidos diferentes, pudieran surgir dudas sobre la determinación de a qué órganos les corresponde la referida representación. Es aspecto que debería ser precisado por las pertinentes disposiciones complementarias.

En conclusión, podemos decir, que constituir un órgano colegiado a nivel provincial, a quien se le encomiende conducir toda la actividad desconcentrada de la Administración Central, ha sido acertado, ya que como vimos constituía una necesidad, de cuya falta se resentían los distintos servicios y en definitiva el interés público.

Cosa totalmente distinta, es el juicio que nos merece el proceso de desnaturalización de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos como organismos de la Administración provincial y en favor de la Administración estatal. En bloque y sin entrar en pormenores (puesto que nuestro trabajo se refiere sólo al problema anteriormente tratado de la coordinación de los servicios estatales a nivel provincial) tal absorción es criticable. Quede sin embargo claro, como decíamos, que la ayuda económica del Estado a la Administra-

ción local, debe realizarse dentro de una visión nacional de conjunto, de las necesidades y posibilidades económicas y no anárquica, aisladamente y en forma de «Rey mago» por los servicios de los distintos ministerios.

La dispersión de las normas administrativas que regulan las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, su enmarañada situación fáctica (en la práctica funcionan en cada provincia varias Comisiones) y la rectificación de criterios, en el problema aludido, de la estatización de las mismas, aconsejan una nueva y diáfana regulación normativa, de las referidas Comisiones provinciales y Servicios Técnicos.

Tres aspectos deben distinguirse en el tratamiento de la cuestión:

a) La coordinación de la actividad desconcentrada de la Administración Central y paraestatal a nivel provincial. Este aspecto regulado por el D. de 10-X-1958 y objeto de nuestro estudio, debe ser realizado como está previsto por un organismo de la administración estatal.

b) El encauce y la coordinación de la ayuda económica y técnica del Estado y organismos paraestatales a las obras y servicios provinciales y locales. De otra parte el encontrarse de los organismos técnicos del Estado a nivel local con las Diputaciones provinciales.

c) La cooperación económica y asistencia técnica de la Diputación a los municipios de la provincia y la asistencia técnica de las Comisiones provinciales de S. T. a la propia Diputación.

Este último aspecto aludido de carácter propiamente local debe encomendársele a un organismo de tal índole. El segundo también lo es, en su gran parte, pues lo que el Estado debe reservarse, es sólo el criterio de distribución de la ayuda económica dentro de una valoración nacional de necesidades y prioridades de las mismas.

Creemos, que incluso, no debería mantenerse la misma y unívoca denominación para un organismo que realiza funciones totalmente distintas y que por consiguiente también debe tener en cada caso composición y encuadramiento orgánico diverso.

3.—EL GOBERNADOR CIVIL ENCARNADOR DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y COORDINACION

a) *Situación legal y Fáctica anterior al Decreto de 1958*

En cada una de nuestras provincias, el representante del Gobierno y Delegado (aunque la denominación, como señala García Trevijano es impropia) general, de todos los servicios estatales, es el Gobernador civil. Inequívocamente debe constituir la cabeza de la Administración pública estatal en la provincia y encarnar los principios de unidad y coordinación a semejanza de como en el plano nacional, se significan en la figura del Presidente del Gobierno. Resulta por tanto la autoridad idónea, para realizar en la demarcación provincial, una auténtica tarea de gobierno, de dirección e impulso, con criterio de unidad y visión de conjunto.

Al mismo tiempo, su carácter de supremo órgano administrativo en la provincia, le condiciona inmejorablemente, para procurar, que también resulte uno el criterio y coordinada la forma, no sólo de concepción, sino también de ejecución de la actividad administrativa, que los distintos órganos des-concentrados y servicios de la Administración Central llevan a cabo.

Ambas razones, le potencian inequívocamente, para presidir el organismo colegiado, que en forma de mesa redonda, deben integrar todos los jefes de los diversos servicios estatales en la provincia y cuya inexistencia en tiempos pasados, poníamos de relieve, líneas atrás.

Nuestro ordenamiento legal, establecía que: «El Gobernador civil es la primera Autoridad de la Provincia como representante del Gobierno y Delegado permanente del Poder Central, y le corresponden los honores y facultades inherentes a este carácter representativo» (Artículo 212 del Texto ref. de la Ley de Régimen Local). De otra parte, también señalaba, que «El Gobernador civil ejercerá en la Provincia las facultades que le delegue el Gobierno y las que le correspon-

dan con arreglo a las leyes como representante superior del Poder central en el respectivo territorio» (Artículo 259 del mismo cuerpo legal).

Mas en la práctica, venía aconteciendo que no era el delegado del conjunto del Gobierno y de cada uno de los Ministros, sino —y esto lo determinaba en gran parte su dependencia orgánica— el delegado y representante del Ministerio de la Gobernación. Esta subordinación jerárquica a un ministerio más, le colocaba al mismo rasero que a los restantes delegados del poder central en provincias, y le capitidisminúa su posición de «primus inter pares», mermándole de hecho para presidir el órgano colegiado coordinado y coordinador que deben constituir las autoridades estatales a nivel provincial.

No puede olvidarse tampoco, la resistencia bien de forma activa o pasiva de los Ministros a que sus funcionarios o delegados sean controlados por los Gobernadores dependientes en definitiva de otro Ministro. La realidad ofrece abundantes muestras de fricciones de este orden, en ocasiones muy aristadas.

De otra parte, el mantenimiento y la preocupación por el orden público —entendido éste en la dilatación operada modernamente en el concepto— tarea principal en un estado de autoridad como el nuestro, juntamente con la ejecución de los servicios que administrativamente dependen del Gobierno Civil, —prolija misión de detalles— absorbían gran parte de la actividad de nuestros Gobernadores restándoles dedicación a las tareas propias del gobierno general de la provincia y al planeamiento y la reflexión, indispensables en el ejercicio de su alta función.

Finalmente, la existencia para algunos Ministerios y para ciertos servicios, de circunscripciones administrativas que sobrepasan considerablemente el cuadro provincial, debilitan la posición del Gobernador, respecto a la jefatura de aquéllos, localizados fuera de su jurisdicción.

Todas estas razones, abogaban suficientemente, por determinados cambios en la configuración y estructura de nuestros Gobiernos y Gobernadores civiles.

- b) *El nuevo perfil del Gobernador civil en orden a la coordinación.—Gobernador más que administrador.—Reformas tal vez convenientes respecto a su encuadre orgánico y estructural.*

El Decreto de 10 de octubre de 1958, plantea muy interesantes aspectos, de muy variada índole, en orden a la figura y atribuciones del Gobernador, todas ellas dignas de ser comentadas pormenorizadamente.

Bástenos en este trabajo, detenernos en la forma como se enfoca en aquél, el problema de la unidad y coordinación de la política y administración estatal.

La preocupación unitaria y coordinatoria de los servicios estatales a nivel provincial, subyace diáfananamente a través de todo el texto de la disposición que comentamos.

La necesidad de que más que una Jefatura honorífica, el Gobernador Civil, constituya una representación viva del Gobierno y sea titular de facultades efectivas, para que ningún órgano desconcentrado actúe de modo inconveniente o inconexo, sino por el contrario de forma coordinada, intenta satisfacerse de distintas formas en la disposición que examinamos.

Ante todo, se pretende que sea más gobernador que administrador. Así se refuerza su misión y carácter político, para que de esta manera, pueda realizar con mayor facilidad una tarea de gobierno propiamente dicha, de planificación, impulso y dirección de toda la actividad administrativa en provincia. En este sentido el Decreto, recoge y reafirma el concepto de Gobernador del D. de 24-VI-1938, que atribuía a la competencia de los Gobernadores «la dirección y el control en materia de acción política, entendiéndose por ésta, las actividades que conciernen a la aplicación positiva de las directrices generales del Gobierno...».

Pero además, concretamente, en aras de la unidad y coordinación se le concede una serie de atribuciones «ad hoc».

Por la técnica utilizable en cada caso, podríamos sistematizarlas bajo dos aspectos:

1.º Coordinación que denominamos de carácter positivo, con la finalidad de que toda la acción administrativa

marche al unísono y converja hacia los mismos fines. La realiza el Gobernador civil en los siguientes casos:

a) En cuanto preside la Comisión provincial de Servicios Técnicos, a la que se le encomienda en la regulación de octubre de 1958, la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia lleva a cabo la Administración Central. (Artículo 52).

b) En cuanto le corresponde el impulso, fiscalización y orientación *precisamente conforme* a las directrices de los Ministerios respectivos, de todos los Servicios y Delegaciones de los Organos de la Administración Central (artículo 13-3.^o). Con ello consigue que la actividad administrativa coordinada en la cabeza de la jerarquía, sigue la línea originaria y continúe también coordinada en el plano de su ejecución a nivel local por los distintos órganos desconcentrados de los respectivos Departamentos.

2.^o Coordinación que con Chenot, titulamos de técnica negativa. («Organisation economique de l'état». París, 1951, pág. 96); realizada mediante la fórmula de suspensión de los acuerdos o resoluciones de las antes expresadas entidades y Delegados o representantes de los Departamentos Ministeriales. Todos ellos habrán de poner en conocimiento del Gobernador dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su fecha, los acuerdos o resoluciones adoptados (cuando así lo haya dispuesto con carácter general para determinadas materias o con referencia a un expediente concreto), por la relación que aquellos asuntos tengan para el buen régimen de la política provincial (Artículo 13-3.^o).

Dicha suspensión tiene la finalidad entre otras, de evitar los defectos neutrales o a veces asimétricos de la acción administrativa, cuando sean contradictorias las distintas medidas administrativas puestas en juego.

El propósito del Decreto, de coordinar la Administración Estatal a nivel provincial, resulta evidente. No obstante, y a nuestro juicio, falta aún dar dos pasos para la plena realización de este ideal.

De una parte, el abordar la cuestión de la circunscripción administrativa «polivalente», es decir, común para todos

los servicios administrativos, deliberadamente dejada al margen de regulación —como se colige de la propia exposición de motivos— aunque ciertamente se vislumbra un atisbo de su resolución con la creación del Gobernador civil general.

De otro lado, el acometer un adecuado encuadre orgánico y funcional de los Gobernadores y Gobiernos civiles, dentro de la contextura de la Administración Central.

Ambos siguen dependiendo directa y orgánicamente del Ministerio de la Gobernación, aunque ello no se señale expresamente en la nueva normativa, como lo hacía la Ley de Régimen Local (artículo 213. Texto Ref.).

Sin embargo, además de que el Gobernador Civil —como muy bien recalca la exposición de motivos— no es representante de cada uno de los Departamentos ministeriales, sino el Gobierno en pleno, el examen detallado de muchas de sus funciones, algunas ya atribuidas y otras nuevas que se le encomienden, pone de relieve, que junto a tener delegaciones de los distintos Departamentos, para materias específicas, se le asignan otras delegaciones y atribuciones, que rebasan la esfera privativa y peculiar de un servicio y poseen carácter común y genérico a todos los departamentos Ministeriales. A más se le configura como un órgano de fiscalización e inspección de todas las obras y servicios de la Administración estatal en provincias.

Así, examinemos las siguientes:

Presidencia en *nombre del Gobierno* de las recepciones públicas y de todos los actos a que concurra en la provincia de su mando, salvo algunas excepciones. (Artículo 8).

La tutela e inspección de las Corporaciones, Asociaciones e Instituciones de carácter público. (Artículo 13-2.º). Dichas Corporaciones de muy diversa factura y que en el plano nacional, se encuentran sometidas a la tutela e inspección de distintos Departamentos ministeriales, por razón de sus fines y profesión de sus componentes, en el plano provincial son tuteladas sin distinción por el Gobernador Civil. Algo en cierto aspecto análogo, acaece con las Asociaciones.

La Jefatura *de todos* los servicios públicos de su provincia y la obligación de poner en conocimiento del Minis-

tro del Ramo a que aquellos pertenezcan cualquier anomalía que en los mismos aprecie (Artículo 15).

La inspección y vigilancia respecto al desenvolvimiento *de todas* las obras civiles que se realicen por el Estado y Organismos públicos en el territorio de la provincia. Con las consiguientes facultades de suspensión en caso de urgente necesidad. (Artículo 16).

El conocimiento *de toda* actuación inspectora en los distintos organismos civiles del Estado de la respectiva provincia. (Artículo 16).

El cuidado de aplicar, circular, ejecutar y hacer que se cumplan en la provincia de su mando, las disposiciones de general observancia y las que al efecto le comunique *el Gobierno* (Artículo 17), atribución típicamente general.

El elevar *al gobierno* (no se dice específicamente a cada Ministerio) cada año, una memoria expresiva de la gestión por él mismo realizada proponiendo las medidas que a su juicio puedan contribuir al fomento de los intereses de la provincia y al mejoramiento de los Servicios que en ella radiquen. (Artículo 20).

La tramitación a las Autoridades civiles del territorio de su mando de las quejas que se formulen y la petición con relación a las mismas y en *nombre del Gobierno*, de las informaciones que estime precisas. (Artículo 19).

Obsérvese y lo subrayamos para mayor diafanidad, cómo incluso la propia redacción que se utiliza, alude siempre al Gobierno, y no a departamento ministerial concreto. En este sentido el artículo 19, señala gráficamente que «las comunicaciones relacionadas con el servicio, pidiendo datos a distintos Organismos de la Administración Pública en el orden civil, que el Gobernador dirija, se encabezarán con la fórmula siguiente: «De Orden *del Presidente del Gobierno* comunico a...» o «intereso de...».

La nueva Ley de Procedimiento administrativo, de otra parte, señala en su artículo 33, que la función informativa que debe realizar todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil, se realizará en los Gobiernos civiles respecto de todas las

Delegaciones y Dependencias civiles de la Administración Central de su provincia. Asimismo en el artículo 66, se dispone que los Gobiernos civiles recibirán *toda* instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo *dirigido a cualquier órgano* de la Administración civil del Estado que radique en la provincia o en distinta provincia.

El artículo 35 del Decreto que comentamos, señala, que el Gobernador promoverá cuestiones de competencia a los Jueces y Tribunales de todos los órdenes, y suscitará conflictos de atribuciones a otras autoridades administrativas.

La Ley de Conflictos jurisdiccionales (Artículo 7.º), en concordancia con el precepto anterior, dice que podrán promover cuestiones de competencia a los Tribunales ordinarios y especiales, *los Gobernadores Civiles, como representantes de la Administración pública, en general, dentro de sus respectivas provincias.*

Según el mismo artículo 35, *al Gobernador civil corresponderá con carácter general, la representación ordinaria del Estado* como titular de la potestad expropiatoria en los expedientes de esta clase...

Finalmente, se establece en el artículo 13-1.º, una cláusula de competencia residual a favor del Gobernador civil, de *la resolución de todas aquellas cuestiones* que no estén específicamente atribuidas al Delegado de un Departamento ministerial.

Las anteriores consideraciones, que ciertamente evidencian el significado general de las delegaciones de los Gobernadores civiles, el carácter común de muchas de sus atribuciones; su configuración como órganos de fiscalización e inspección de todas las obras y servicios de la Administración estatal en la provincia; el hecho de que desempeñen al mismo tiempo las Jefaturas provinciales del Movimiento, dependiendo en este sentido de la Secretaría general del Movimiento; en fin el propio estilo de la redacción del Decreto, nos lleva a la conclusión, de si tal vez, no sería conveniente, realizar, precisamente en nombre de la unidad y coordinación que tanto se invoca, algo que late en todo el espíritu de la disposición que estudiamos, a saber, que los

Gobiernos y Gobernadores civiles pasarán a depender orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, manteniéndose en las Delegaciones provinciales del Ministerio de la Gobernación los servicios específicos de dicho Departamento.

Evidentemente, ello supondría romper con una tradición de nuestro Derecho administrativo orgánico y adoptar una solución no similar a la que en general ofrece el derecho comparado. ¿Pero no estamos en el momento de la reforma administrativa y en la época de la eficiencia y racionalización?

Pudiera sin embargo argüirse algunas objeciones a esta tesis, además de la señalada del criterio tradicional.

a) Que todos y cada uno de los órganos del Estado, y no sólo la Presidencia del Gobierno actúan por el Estado entero. Esto es evidente. Pero cosa distinta y al mismo tiempo congruente con la anterior, es que unos órganos tengan competencias específicas y delegaciones singulares y otras competencias genéricas, comunes y delegaciones generales, y sin embargo, nadie puede poner en duda de que todos actúan por el Estado entero. Como hemos visto, la mayoría de las atribuciones y delegaciones que posee el Gobernador son de esta última clase, como acontece con la casi totalidad de los competencias que le corresponden a la Presidencia. Además habría que agregar, el carácter que se le atribuye, de órgano de fiscalización e inspección de todas las obras y servicios de la Administración estatal en provincias.

b) Que el Gobernador representa la reserva política. Razón de más para que se encuadren en la Presidencia. Porque el Gobernador civil debe ser, a nuestro entender —ya lo hemos señalado— más gobernador que administrador provincial. Administradores son «per se» los delegados en provincias de los distintos ministerios y servicios. Esta es por otra parte, la intención del Decreto, diáfana y marcada en su exposición de motivos. «Su labor —se dice en ella— no es fundamentalmente técnica, como acaece con la de los diversos Delegados ministeriales, sino predominantemente política». Y si a algún órgano del Estado, le corresponde por autonomía, la dirección política, —por encima de toda con-

sideración o cometido administrativo—, es inequívocamente a la Presidencia del Gobierno.

c) Que se vaciaría en parte de contenido al Ministerio de la Gobernación. A más de que posee otras dilatadas e importantes competencias, debe tenerse en cuenta, que tanto este Ministerio, como el viejo de Fomento, son ministerios madres de los que lógicamente emergieron y tendrán aún que surgir —por una ley lógica de la especificación de funciones y de división del trabajo— nuevos ministerios. Mas en este caso, no se trata de mermarle nada específico del mismo, como pudiera ser por ejemplo el orden público. En modo alguno, debemos dejarnos arrastrar por una razón más o menos sentimental ante una realidad evidente de eficacia y conveniencia cuando de los intereses públicos se trata.

Por supuesto nuestra tesis, en modo alguno hiere lo más mínimo la autonomía y competencia de nuestros entes locales y entidades infrasoberanas. El Gobernador es una pieza de la Administración estatal e insinuamos un reajuste dentro de la propia organización estatal, sin el menor aumento de su poder e intervención respecto a aquéllos.

d) Finalmente, que todo ello supondría sobrecargar al Presidente del Gobierno con una nueva y gran tarea a unir a las numerosas y graves que ya gravitan sobre él. Por lo que respecta al Derecho español, precisamente nuestra contextura de la Presidencia, salvaría esa posible dificultad y le haría encontrar una solución viable. El hecho de que exista un Ministro Subsecretario de la Presidencia y de que el Presidente del Gobierno esté asistido de él (artículo 3.º Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado), podría hacer recaer toda la función más prolija y administrativa de despacho, sobre el propio Ministro Subsecretario si bien supervisada y dirigida en última instancia por el Presidente del Gobierno.

Con la fórmula propuesta, los Gobernadores recibirían directamente la orientación política y administrativa coordinada ya, desde la Presidencia, facilitándose con ello la coordinación en el plano local, a través de la Comisión provincial de Servicios Técnicos. En la práctica sería la única forma de que al igual que la Presidencia del Gobierno posee

una superioridad no jerárquica pero sí de *supremacía* sobre los demás Ministerios, el Gobernador goce también *servata* distancia de supremacía análoga y real sobre los órganos desconcentrados de la Administración Central a nivel local. Ello evitaría el recelo de los Ministros de sentirse controlados en el plano local por un funcionario que en la práctica es delegado de otro Ministerio. El Ministerio de la Gobernación debería poseer un Delegado provincial para todos sus servicios al igual que lo tienen los demás Ministerios.

Piénsese que además, y de esta forma, quedarían localizados en los Gobiernos civiles, los servicios que en el plano nacional dependen actualmente de la Presidencia, algunos de ellos dedicados al suministro de datos de conocimientos de la realidad social y administrativa, todos ellos importantísimos en una administración conformadora como la de nuestra época. El Gobernador dispondría en el plano local de dichos medios, imprescindibles para la tarea de auténtico gobierno que se le ha encomendado. Incluso podría pensarse en que los funcionarios de los Gobiernos civiles tuvieran la preparación propia y el carácter de verdaderos funcionarios interministeriales. En cierto modo el Decreto tantas veces citado, atisba algo parecido, con la creación de la categoría especial de Diplomados dentro del Cuerpo Técnico Administrativo del Ministerio de la Gobernación (Disposición final 4.^a).

José ORTIZ DÍAZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE OVIEDO