

EL DECRETO REGULADOR DE LAS ATRIBUCIONES Y DEBERES DE LOS GOBERNADORES CIVILES

SUMARIO: I. ESTRUCTURA FORMAL DEL DECRETO.—II. EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL DECRETO.—III. COMPETENCIA DE LOS GOBERNADORES. TÉCNICA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA QUE ABORDA EL DECRETO. 1. *Los gobernadores, delegados del Gobierno.* 2. *Facultades suspensivas de los gobernadores sobre los actos de actividades de la Administración central.* 3. *Facultades suspensivas de los gobernadores sobre los actos de las Corporaciones locales.*—IV. OTROS ÓRGANOS GUBERNATIVOS DE CARÁCTER REGIONAL O PROVINCIAL. 1. *Gobernadores generales.* 2. *Subgobernadores civiles.* 3. *Delegados de Gobierno.* 4. *La Comisión provincial de Servicios técnicos.*

Vamos a hacer una exégesis objetiva en el orden jurídico del trascendental Decreto de 10 de octubre de 1958, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del 10 de noviembre siguiente (núm. 269) y rectificado en el de 9 de diciembre (núm. 294) del mismo año, regulando las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles, sin que con ello me permita comentario alguno en el orden político, por no ser este marco adecuado para ello, estudio que distribuiremos en cuatro secciones.

Empezaremos en la I por el examen de la estructura formal; en la II, estudiaremos el procedimiento de elaboración; para entrar luego en la III en el comentario de los nuevos problemas de fondo, singularmente el de la competencia de los gobernadores y de la técnica jurídica que aborda el Decreto, y en la IV, en el de la estructura y las atribuciones de los otros órganos gubernativos de carácter regional o provincial.

I.—ESTRUCTURA FORMAL DEL DECRETO.

1. La estructura en forma de Decreto de la disposición reguladora de los gobernadores civiles se justifica en el preámbulo, sin duda ante la objeción que se hiciera de que la regulación de los gobernadores, regidas por la Ley de Régimen local (texto refundido de 24 de junio de 1955, libro II, título I, capítulo II, sección 1.ª, y título II, capítulo II, sección 1.ª),

debiera obtener la aprobación de las Cortes españolas, porque modifica una ley formal, votada en Cortes, si no tuviera su descanso en base aprobada por el Pleno (art. 10, Ley de 17 de julio de 1942).

Se sale, sin duda, en dicho preámbulo al paso de la registrada objeción, diciendo que sus orientaciones no implican modificación de los principios que sobre los gobernadores civiles sentó la Ley de Bases de 10 de julio de 1945.

Efectivamente, la Base 35 de la Ley de 17 de julio de 1954, de Régimen local, dispone: «Los gobernadores civiles representan al Gobierno en las provincias, y serán nombrados y separados por Decreto a propuesta del ministro de la Gobernación. Para ser nombrado gobernador civil se requerirá ser español, mayor de veinticinco años de edad y reunir las condiciones de idoneidad y competencia que determine la Ley.

El cargo de gobernador civil es incompatible con el ejercicio de toda profesión o industria dentro de la respectiva provincia.»

Todos estos requisitos formales y de fondo se cumplen en los artículos 2.º y 3.º del Decreto que glosamos. En este artículo 3.º lo que se hace es determinar o reglamentar las condiciones de idoneidad y competencia así enunciadas:

a) Ser o haber ministro, subsecretario, director general, gobernador civil, procurador en Cortes, jerarquía nacional del Movimiento, presidente de la Diputación o alcalde de Municipio con población superior a 30.000 habitantes.

b) Haber prestado servicios de plantilla en el Estado, Provincia, Municipio, Movimiento y Corporaciones de Derecho público en Cuerpos técnico-administrativos, facultativos o especiales durante un tiempo no inferior a cinco años, como funcionario permanente.

c) Poseer título profesional que exija grado de facultad universitaria o de Escuela Especial Superior o Academia militar.»

Además, diversas normas figuradas en el texto articulado de la Ley de Régimen local, texto refundido de 1955, fueron introducidas por Decreto, disposición de igual rango que la que regula el régimen de gobernadores, haciéndose observar en el preámbulo que las variaciones que en detalle se proyecta sobre preceptos diversos del texto articulado y aprobado por Decretos de 16 de diciembre de 1950 y 24 de junio de 1955, no «suponen sino ampliaciones que se legitiman en la cláusula revisoria de la disposición final tercera de ambos textos refundidos, así como también a virtud de lo que establece la disposición final 1.ª de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, haciéndose igualmente aplicación de la de 15 de julio 1954.

Dicha disposición 3.ª final de la Ley de Régimen local dice: «La presente Ley deberá ser revisada cada cinco años, y el ministro de la Gobernación, a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia

en la aplicación de sus preceptos, informará al Gobierno y le propondrá, en su caso, las reformas que convenga introducir.»

Aun dado que no transcurriesen los cinco años de la última revisión de la Ley de Régimen local, pues lo fué por la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953, articulada por Decreto de 18 de diciembre del mismo año y refundida con aquélla en el texto articulado de 24 de junio de 1955, habiendo desaparecido en el texto de esta Ley la disposición 2.ª final de la Ley articulada de Régimen local del texto sancionado de 16 de diciembre de 1950, que decía que «sus preceptos sólo podrán ser modificados por otra disposición de igual rango en que expresamente se haga constar el artículo o los artículos que se modifican o adicionan», sustituido por la 4.ª final en el texto de 1955, que previene que «sus preceptos que sean reflejo de los principios esenciales comprendidos en las Bases de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, y cuya modificación implique la de aquéllos, sólo se podrán variar o alterar mediante otra Ley de Bases en la que se declare concretamente el alcance de la reforma», se llega a la conclusión de que actualmente todas las disposiciones de régimen local introducidas por Decreto pueden ser modificadas también por precepto de igual rango.

Holgaba el haber hecho mención en el preámbulo del nuevo Decreto a la disposición 1.ª final de la Ley de Régimen jurídico que dice: «Se faculta al Gobierno para dictar por Decreto cuantas medidas sean conducentes a la ejecución de lo dispuesto en esta Ley, así como para la creación, modificación, traspaso de un Ministerio a otro, fusión y supresión, de acuerdo con las directrices del Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, de cuantas dependencias y organismos merezcan ser reorganizados.»

Esta disposición no aduce nada en favor del rango gubernativo del Decreto para regular las atribuciones y deberes de los gobernadores, pues un Gobierno civil no es una dependencia ministerial de las figuradas en el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, que alude tan sólo a la estructura interna ministerial o a las Comisiones delegadas del Gobierno.

El artículo 10 de la Ley constitutiva de las Cortes atribuye al Pleno, entre otras cuestiones de las que puedan afectar al tema objeto de este artículo: «...g) La ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado; h) Las bases de régimen local.»

Aun cuando los Gobiernos civiles se consideren instituciones político-jurídicas y aun cuando sus atribuciones comprendan alguna sobre la Administración local, la base reguladora ha sido objeto, según ya examinamos, de aprobación de las Cortes, constituyendo la número 35 de la Ley de 17 de julio de 1945, transcrita.

Por lo expuesto, en el Decreto sobre régimen de los gobernadores civiles, en cuanto a la forma en su totalidad —no diremos ya en algún caso muy concreto—, no podrá ser impugnado en la Jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de lo dispuesto en la Ley de 27 de diciem-

bre de 1959, por Entidades y Corporaciones, según el artículo 28, apartado b), *erga omnes*, ni según el 39, número 3 de la mentada Ley, por persona interesada al afectarle su aplicación, prevaleciendo en el artículo 26 de la Ley de Régimen jurídico que previene que la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes, y en el artículo 28 siguiente, que dispone que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan, entre otros, dicho artículo.

II.—EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL DECRETO.

El Decreto está acordado en Consejo de Ministros, sancionado por el Jefe del Gobierno, a propuesta del ministro de la Gobernación, que lo refrenda, y así se advierte en el preámbulo y se suscriben por dichas personalidades.

La aprobación definitiva o sanción del Decreto acordado en Consejo de Ministros corresponde al Jefe del Estado; empero, al no haber jefe de Gobierno al que, con arreglo a lo prevenido en el artículo 13, número 7, de la Ley de Régimen jurídico se le inviste de facultades para proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, método de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por el cumplimiento de las vigentes (1), tratándose de conferir a los gobernadores civiles atribuciones que afecten a varios Departamentos ministeriales, parece lógico llevarse el refrendo del ministro subsecretario de la Presidencia, máxime a que, con arreglo al artículo 14, número 2 de la Ley referida, se le atribuye el preparar y presentar al Gobierno los proyectos de Ley o de Decreto (2) relativos a las cuestiones atribuidas a su Departamento (art. 10, 2, L. R. L.).

III.—COMPETENCIA DE LOS GOBERNADORES. TÉCNICA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA QUE ABORDA EL DECRETO.

1. *Los gobernadores, delegados del Gobierno.*—El nuevo Decreto confiere a los gobernadores, en el artículo 13, la delegación permanente del Gobierno, como lo hacía ya la Ley de Régimen local en el artículo 212, el Estatuto provincial de 1925 en el 37 y la Ley provincial de 1882 en el 37, en el que le confiaba la representación del Gobierno de Su Majestad, y les delega algunas funciones especiales de diversos Ministerios.

(1) Lo que se confirma en la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 en su artículo 130, número 2.º, Ley que entró a regir el 1 de noviembre de este año, o sea después del Decreto de Gobernadores.

(2) Como DESANTES GUANTER: *La elaboración de las disposiciones generales en la Ley de Procedimiento administrativo*, en «Documentación administrativa», números 8-9, agosto-septiembre, 1958, págs. 47 y 48.

Las Leyes de Aguas, Puertos, Montes, Minas, Propiedades intelectuales e industrial, Expropiación forzosa, Obras públicas, Carreteras, Ferrocarriles, Instrucción pública, Huelgas y las disposiciones de carácter social, prensa, etc., conferían a los gobernadores atribuciones de importancia, muchas de las cuales se han ido mermando para otorgarlas a los directores de las Confederaciones Hidrográficas o a los delegados de los Servicios Hidráulicos, a los jefes de Obras públicas, a los jefes de Distritos forestales, a los jefes provinciales de Minas, de Industrias, a los rectores, como jefes de los Distritos Universitarios; a los delegados provinciales del Trabajo y a los de Información y Turismo. Un buen régimen de especialización y de flexibilidad administrativa invitaba a la puesta en práctica de esa desconcentración o mejor diremos desplazamiento de funciones en las autoridades regionales o provinciales referidas; empero el nuevo Decreto, inspirado quizá en alguna preocupación política, intenta reintegrar algunas de las funciones desconcentradas o asumidas en o por otros órganos, en los gobernadores civiles.

Examinaremos más adelante algunas de estas funciones reintegradas; pero destacaremos un aspecto jurídico, sin precedentes, en el orden de la Administración General del Estado, entre autoridades paralelas o coordinadas, conferidas en el nuevo Decreto a los gobernadores. Me refiero a la suspensión de acuerdos y sanciones adoptadas por órganos delegados de otros Ministerios civiles, distintos al de la Gobernación.

2. *Facultades suspensivas de los gobernadores sobre los actos de las autoridades de la Administración Central.*—El artículo 13, número 2, del Decreto comentado, atribuye a los gobernadores la tutela e inspección de las Corporaciones, Asociaciones e Instituciones de carácter público, lo que, en realidad, no hace esta disposición otra cosa que confirmar las funciones controladoras que les atribuía la Ley de Régimen local en su artículo 260, apartado h), y en general en anteriores disposiciones ya enunciadas.

El número 12 de dicho artículo les confía funciones de impulso de orientación administrativa de todos los servicios y delegaciones de la Administración Central civil, singularmente las —que ya venían atribuidas— de sanidad y beneficencia, como secuela obligada de esa función orientadora e impulsora —esta última ya algunos gobernadores lo venían ejecutando—, para promover la implantación de servicios de suministro eléctrico, teléfonos, instrucción pública, etc.

El Decreto impone a los delegados o representantes de los Departamentos ministeriales el de poner en conocimiento del gobernador, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su fecha, los acuerdos o resoluciones por ellos adoptados, que aquella autoridad disponga con carácter general para determinadas materias o con referencia a un expediente concreto le sean comunicados, y asimismo todas las sanciones que se impongan de carácter administrativo. El gobernador, en un plazo de tres

días, podrá suspender aquellos acuerdos y sanciones, con expresión de las causas motivadoras de la resolución adoptada, dando cuenta de la suspensión a la entidad o funcionario que las adopte y al ministro del ramo competente.

Si el Ministerio confirma el acuerdo del gobernador, se entenderá revocada la resolución, considerándose tal conformidad tácitamente prestada cuando en el plazo de un mes no manifestase su discrepancia.

En caso de disenso, el Ministerio correspondiente, dentro del plazo marcado, pondrá en conocimiento del gobernador su disconformidad, levantándose la suspensión por éste decretada. De tal acuerdo se dará traslado al ministro de la Gobernación.

A los efectos anteriores, ninguno de los acuerdos susceptibles de suspensión será ejecutivo hasta que transcurran cinco días, contados desde el siguiente al de la fecha de su adopción (art. 13, número 3.º, del Decreto).

Excusado es decir el papeleo o el atasco burocrático que se puede originar si los titulares de los Gobiernos civiles no fueran prudentes en ordenar la recepción de tales notificaciones, y sobre todo de las de las sanciones en materia forestal, transportes, abastos, minas, docente, con más las que asume enteramente por el artículo 29 del Decreto al conferir con carácter exclusivo al gobernador civil la imposición de sanciones derivadas de infracciones de circulación fuera de las poblaciones, bien sea a propuesta de los agentes de la Policía de Tráfico o a iniciativa de otros servicios, y las que se le atribuyen por daños causados o actos cometidos con riesgo de causarlo en los montes (art. 27) y en materia de espectáculos y similares (art. 32). Bien es verdad que si no se aumenta el personal técnico administrativo —lo que dudo se pueda prescindir de ello—, se perfeccionará su competencia y se remunerará mal holgadamente según la disposición 4.ª final del Decreto. lo que bien será preciso, ya que los haberes del funcionariado burocrático no es vital ni suficiente para incompatibilizarle con otros menesteres profesionales, que los distrae de cumplir sus esenciales funciones.

La finalidad de aquella notificación es la de poder ejercer los gobernadores el derecho de suspensión de los actos administrativos adoptados por las autoridades provinciales y regionales civiles.

Ello quebranta el principio de desconcentración administrativa que recoge y desarrolla el articulado de la llamada Ley de Procedimiento administrativo, y que ha sido objeto de nuestro comentario elogioso en el anterior número de esta REVISTA.

Además, la suspensión de las decisiones de las autoridades delegadas de los Departamentos ministeriales trastueca la faz del ordenamiento tra-

(3) ENTRENA CUESTA: *El texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1956*, en el núm. 24 de esta REVISTA, septiembre-octubre, 1957, pág. 282.

dicional presente jurídico-administrativo, que consagraba el principio privilegiado (3) de la ejecutividad inmediata de los actos administrativos.

Omitimos, al referirse a la ejecutividad y la ejecutoriedad de actividades en materia fiscal o local, que, de momento su minucioso estudio no hace al caso ni a las que aludo en el trabajo publicado en el último número de esta REVISTA (4).

El principio de la ejecutividad inmediata de los actos administrativos lo recogen: a) el artículo 33 de la Ley de Régimen jurídico, que dice: «Los actos y acuerdos de las autoridades y Organismo de la Administración del Estado, serán inmediatamente ejecutivos, salvo los casos en que una disposición establezca lo contrario, o requieran aprobación o autorización superior»; y b) los 44 y 45, párrafo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que, transcritos afirman respectivamente: «Los actos de la Administración sujetos a derecho público serán ejecutivos, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo V del título IV de esta Ley.» «Los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.»

Cierto es que en el párrafo 2.º de este artículo 45 se contiene esta salvedad: «La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.»

El espíritu del texto parece querer indicar que la ejecutividad no comienza hasta que los actos administrativos estén notificados a los interesados, bien publicados en los Boletines oficiales (esto cuando sea indispensable), o aprobados por el Superior, si se exige la complejidad de estos actos, como ya lo reconoce una sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1958, y salvo que exista una *conditio juris* de la que se haga depender su eficacia plena (Sent. T. S. 6 febrero 1958 (5)). No parece expresar, sin embargo, que queda en suspenso cuando se notifique a autoridad administrativa distinta o superior que no goce de la virtud aprobatoria del acto.

He ahí por qué decimos que el nuevo precepto trastueca el ordenamiento jurídico preestablecido por normas de superior rango.

Hasta ahora los efectos suspensivos de los actos administrativos se disponían cuando en la interposición de los recursos gubernativos lo solicitaban los recurrentes por las autoridades superiores que habían de entender en ellos, con caución (Reglamentos de Procedimientos del Minis-

(4) «Estudio de la nueva Ley de Procedimiento administrativo», mayo-agosto, 1958, págs. 194-95.

(5) Vid. GARRIDO FALLA: *La eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de Procedimiento*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 26, mayo-agosto, 1958, págs. 207 y sigts.

terio de la Gobernación de 31 enero de 1947, art. 156, y del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954, art. 79; Ley de Régimen local, artículo 727, núms. 5, 6 y 7; Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 20 de julio de 1924, art. 3), o sin caución (Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954, art. 34; la Ley de Régimen local, art. 362; y con carácter general para la Administración Central, Ley de Régimen jurídico, art. 34); o por los jueces o los Tribunales contencioso-administrativos con medidas cautelares si resultan o derivan daños y perjuicios a los intereses públicos o a un tercero con la decisión suspensiva (arts. 367, Ley de Régimen local; 100, Ley del texto refundido de 8 de febrero de 1952, y 122-25, Ley de 27 de diciembre de 1957).

El nuevo Decreto trasluce su margen amplio discrecional para el ejercicio de la facultad suspensiva por parte de los gobernadores.

En cambio, hasta el presente, la suspensión a instancia de parte se hacía y se puede hacer por otras autoridades cuando la ejecución del acto administrativo cuya suspensión se intente, ocasionase daños o perjuicios de separación imposible o difícil.

El Decreto que comentamos introduce un nuevo procedimiento de suspensión de actos administrativos que, a los efectos de la disposición 3.ª final de la Ley de 17 de julio de 1958, exceptúa del procedimiento innovado por la Ley de 17 de julio de 1958 el Decreto de 10 de octubre de 1958, número 12. Obsérvese que éste lleva la misma fecha que el comentado.

3. *Facultades suspensivas de los gobernadores de los actos de las Corporaciones locales.*—Para la suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales que sus presidentes pueden y aun deben decretar, han de concurrir alguno de los siguientes casos: 1.º Cuando recaigan en asuntos que, según las leyes, no sean de su competencia.

2.º Cuando constituyan delito.

3.º Cuando sean contrarios al orden público.

4.º Cuando constituyan infracción manifiesta de las leyes (art. 362, Ley de R. L.).

Los gobernadores civiles deberán suspender las resoluciones de los presidentes de las Corporaciones locales, así como los acuerdos de éstas cuya suspensión no hubiere decretado el correspondiente presidente en los tres primeros casos enunciados anteriormente —a cuyo efecto serán oportuna y debidamente notificados los gobernadores por aquéllos—, cuya decisión puede ser apelada gubernativamente, y contra la resolución del Ministerio de la Gobernación se admite la impugnación en la vía contencioso-administrativa (art. 305 de Régimen local) (6).

(6) Vid. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952, artículos 323-33.

Esta facultad de los gobernadores subsiste según el nuevo Decreto (art. 13, párrafo final). También suspenderán como presidentes de las Comisiones provinciales de Urbanismo —que creemos desaparecen, como luego diremos, sustituyéndose por la Comisión provincial de Servicios técnicos, según el Decreto comentado—, los acuerdos municipales a propuesta de tal Comisión o de los órganos centrales de urbanismo, la ejecución de los acuerdos municipales que infrinjan las disposiciones urbanísticas vigentes (art. 212 Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956).

Como se observará, hoy las facultades de suspensión de los gobernadores civiles, a reserva de aprobación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente superior, respecto de los actos administrativos de las autoridades provinciales o regionales de la Administración Central subordinada a aquellas autoridades, son ciertamente motivadas, pero discrecionales, discrecionalidad de que no gozan, en cambio —acabamos de exponer su regulación—, respecto de las Corporaciones locales (7).

4. *Otras facultades de los gobernadores.*—El nuevo Decreto, en su artículo 33, párrafo 2.º, atribuye a los gobernadores civiles la imposición de servidumbre de aguas y la intervención en las concesiones de aprovechamiento de las de carácter público; acordar la requisa de las particulares que, mediante la consiguiente indemnización, sean precisas para el abastecimiento de población; asegurar su sanidad y pureza y conceder los permisos para investigación y alumbramiento de las subterráneas, todo ello de acuerdo con la Ley que las regula, con lo cual se les reintegran las atribuciones que les confería el Decreto de 5 de septiembre de 1918 y el Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, y que por la Ley de 20 de mayo de 1932, Decreto de 29 de noviembre de 1932 y Orden de 30 de los mismos mes y año, habían sido transferidas primero a la Jefatura de Aguas de las Cuencas Hidrográficas (Jefatura de Obras Públicas en Santa Cruz de Tenerife y en Las Palmas) y luego, por el Decreto de 28 de noviembre de 1947, a los ingenieros directores de las Confederaciones Hidrográficas y a los Servicios Hidráulicos.

No dice la Ley de manera tajante si las concesiones de aguas para los servicios indicados en el artículo 4.º del Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 vuelven a ser de la competencia de los gobernadores; pero si así va a ser y dichas dependencias técnicas van a continuar interviniendo, como parece lógico, con arreglo al artículo 6.º de dicho Decreto-Ley, en el bastanteo de proyecto, confrontación de informes, así como en cuantos extremos se promuevan sobre el régimen de las corrientes de aguas, su vigilancia y su explotación, va a complicarse la tramitación administrativa y tendrá

(7) Cfr. GUAITA: *Eficacia del acto administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 25, enero-abril, 1958 págs. 167-170.

que aumentarse el personal burocrático de los Gobiernos civiles, y por ende el retardar la resolución de expedientes.

Si éstos, en la Confederación Hidrográfica y en los Servicios Hidráulicos, se adormecían, bien está el que los gobernadores, instados por particulares y Corporaciones públicas interesados, recaben su rápida, su urgente tramitación, y, de ser desatendidos, eleven sus quejas a la Dirección General de Servicios Hidráulicos, empero atribuirle nuevamente las expresadas funciones, estimo que ni técnica ni administrativamente sería acertado.

Un Decreto complementario dimanado del órgano político-administrativo coordinador ministerial, solucionará sin duda estos problemas que se produzcan, o aclararán con una justa interpretación las dudas y confusiones que se planteen (8).

Otras atribuciones encomendadas a los gobernadores en dicho artículo 33, sobre la regulación y garantía de las propiedades especiales, imposiciones de servidumbres forzosas de paso de corriente eléctrica, venían ya conferidas, respectivamente, en el artículo 34 de la Ley de Propiedad intelectual de 10 de enero de 1789 y en el 34 y concordantes del Reglamento de 3 de septiembre de 1880 (Gobiernos de la provincia, salvo Madrid); artículos 34 y siguientes del Estatuto de Propiedad industrial de 30 de abril de 1930, y 3 de la Ley de 23 de marzo de 1900 y 8.º, número 2, del Reglamento de 27 de marzo de 1919, disposiciones reguladoras de las servidumbres de paso de corrientes eléctricas, por lo que su confirmación no ha de originar alguno, antes bien, evitará definitivamente intromisiones de órganos técnico-administrativos incompetentes, a los que sí les incumbe informar previamente.

No haremos comentario de otras facultades confiadas a los gobernadores civiles, como la de Beneficencia, Sanidad, Espectáculos, Abastos, Turismo, en colaboración con las Delegaciones provinciales de Información y Turismo, etc., por ser también confirmatorias de disposiciones vigentes, y algunas ya, como las tres primeras enunciadas, de tiempo secular, amén de que pertenecen al marco subordinado a la competencia del Ministerio de la Gobernación, y además las de Abastos vienen conferidas en la Base 36 de la Ley de 17 de julio de 1945, al principio de este trabajo mentada.

Tampoco lo haremos de las facultades de los gobernadores que, como jefes de la Administración provincial y municipal (arts. 36 y 37), tienen su fundamento en la Base 37 de la aludida Ley de 1945.

(8) Por de pronto, la Policía de aguas se halla bajo la dependencia inmediata de las Direcciones de las Confederaciones Hidrográficas y de las Jefaturas de los Servicios Hidráulicos (art. 2, Decreto de 14 de noviembre de 1958).

IV.—OTROS ÓRGANOS GUBERNATIVOS DE CARÁCTER REGIONAL O PROVINCIAL.

1. *Gobernadores generales.*—El nuevo Decreto introduce la posibilidad de nombrar, en casos excepcionales, el Jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros, gobernadores civiles generales, con jurisdicción en el territorio de varias provincias o parte de ellas.

En el Decreto de nombramiento se señalarán sus atribuciones, las circunstancias relativas al carácter de su designación, el ámbito que comprende la jurisdicción de su mando y su régimen jurídico.

En todo caso, los gobernadores civiles de las provincias incluídas en la jurisdicción del gobernador general estarán jerárquicamente sometidos a éste.

El gobernador general se reunirá periódicamente y en régimen de actuación colegiada con los gobernadores civiles de las provincias de su jurisdicción para coordinar la política y la acción administrativa del Gobierno general.

A dichas reuniones asistirán los miembros de las Comisiones provinciales de servicios técnicos que al efecto sean convocados.

El nombramiento de gobernadores civiles generales podrá hacerse también por motivos de orden público, de acuerdo con la legislación especial de la materia, en cuyo caso se limitarán sus atribuciones a este cometido y en tanto subsistan las causas que originan su designación.

Los gobernadores generales regionales estaban previstos en la Ley de Orden público de 28 de julio de 1933.

2. *Sub-gobernadores civiles.*—También el nuevo Decreto permite que el Gobierno designe, para las provincias en que se creyere necesario, sub-gobernadores civiles, que dependerán de los respectivos gobernadores y que tendrán a su cargo las funciones que aquél les señale o éstos les deleguen.

El nombramiento de sub-gobernadores se hará por Decreto y recaerá en quienes ostenten algunas de las condiciones previstas para ser gobernadores.

3. *Delegados de Gobierno.*—A) El Decreto reconoce en cada isla de las provincias insulares, salvo en la capital, la existencia de un delegado de Gobierno, subordinado al gobernador civil de la respectiva provincia, que será nombrado por el ministro de la Gobernación, previa propuesta de aquél.

Los delegados de Gobierno tendrán, en relación con el orden público, las siguientes facultades:

Primera.—Mantenerlo y proteger a las personas y propiedades, a cuyo efecto podrán recabar el apoyo de la fuerza armada que necesiten.

Segunda.—Reprimir los actos contrarios a la religión, a la moral o a

la decencia pública, las faltas de obediencia o de respeto a la autoridad, y las que cometan los funcionarios y corporaciones dependientes del Estado en el ejercicio de sus cargos.

Tercera.—Adoptar las medidas que estén al alcance de su autoridad para evitar la perpetración de los delitos y procurar el descubrimiento y aprehensión de los autores de cualquier hecho criminal.

Cuarta.—Instruir por sí mismo o por sus delegados las primeras diligencias en aquellos delitos cuyo descubrimiento se debe a sus disposiciones o agentes, entregando, en el término de tres días, al Tribunal competente a los detenidos, con las diligencias que hubiere practicado.

Quinta.—Acudir sin demora, dando parte al gobernador de la provincia, a cualquier punto de su demarcación en que ocurran desórdenes o se halle amenazada la tranquilidad pública o se produzcan sucesos graves o extraordinarios.

Los delegados del Gobierno cuidarán cuanto se refiere a la sanidad en la forma prevenida por las Leyes y Reclamentos, y dictarán en casos imprevistos y urgentes de epidemia o enfermedad contagiosa o calamidades públicas, cuantas providencias sean necesarias, dando cuenta inmediata al gobernador.

Los delegados del Gobierno estarán autorizados para la imposición de multas por hechos relacionados con el orden público, infracción de normas generales o gubernativas o faltas de respeto a la autoridad. La cuantía de ellas no podrá exceder del límite que la Ley de Orden público u otras disposiciones especiales autoricen en cada caso.

El arresto sustitutorio se acomodará a los términos generales establecidos en el artículo 22.

De la imposición de las expresadas multas podrá alzarse el sancionado ante el gobernador de la provincia, sin perjuicio del recurso que proceda contra la resolución de este último (arts. 47-49 Decreto de Gobernadores).

Los delegados insulares fueron creados por Ley de 11 de julio de 1912 como órganos inferiores al gobernador. El Real Decreto de 12 de octubre de 1912 señalaba claramente este carácter para los de las Islas Canarias, determinando que sus facultades eran delegadas del gobernador civil. Las atribuciones que se les conferían eran análogas a las que ejercían los gobernadores civiles. Luego fueron reguladas por el Estatuto de 20 de marzo de 1925 en su artículo 190, que modificó el Decreto-Ley de 8 de mayo de 1928, adoptando el número 188.

En la Ley articulada del Régimen local, en su primera disposición adicional, se autoriza al Gobierno para constituir en el Archipiélago Balear el Régimen de Cabildos insulares; por lo tanto, para implantar los delegados insulares, el delegado insular residirá en la capital del Cabildo.

B) Según la Ley de Régimen local, el alcalde, como delegado del

Gobierno, será el representante de la Administración del Estado en el término municipal, salvo en los casos siguientes:

1.º Cuando en el término municipal funcione otro órgano de la autoridad encargada de tal delegación.

2.º Cuando el gobernador civil de la provincia asuma dicha representación bien directamente o por medio de delegado especial (art. 118 de la Ley de Régimen local).

Regula esta materia el artículo 51 del Decreto de 1958 que comentamos, diciendo que los gobernadores civiles podrán nombrar, para zonas y casos determinados, dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones, delegados de su autoridad que los representen en el mantenimiento del orden público.

También podrán nombrarse con tal carácter para funciones informativas o de esclarecimiento de hechos que por su importancia requieran esta clase de designaciones.

Del nombramiento de estos delegados se dará conocimiento al Ministerio de la Gobernación, siéndoles de abono, por cuenta del Estado, las dietas y gastos de viaje que se causen en el cumplimiento de su misión.

4. *La Comisión Provincial de Servicios Técnicos.*—A esta Comisión, que preside el gobernador civil y ha sido introducida y organizada en la Base 40 de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945, de la que forman parte representaciones de la Diputación provincial y de los servicios técnicos de la Administración Central, le ha sido encomendada por la Base 46, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar los planes de urbanización, las ordenanzas de construcción de viviendas y los proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial que hubieren formado los Ayuntamientos de la provincia cuando se tratare de Municipios de menos de 50.000 habitantes.

b) Formar, con respecto a los Municipios que carezcan de personal técnico adecuado, planes de urbanización, ordenanzas de construcción y de viviendas, proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios, que, una vez formados por la Comisión provincial de Servicios Técnicos, serán sometidos a informe del respectivo Ayuntamiento, y cuando el informe fuere adverso, no serán ejecutivos sin la aprobación del Ministerio de la Gobernación.

c) Informar los planes de obras y servicios que hayan de ser sometidos a acuerdo de la Diputación, y cualesquiera otros asuntos de carácter técnico en los que ésta estime pertinente oír a la Comisión. Las materias de que tratan dichas Bases 40 y 46 han sido articuladas en el texto refundido de 24 de junio de 1955, respectivamente, al título I, capítulo I y sección 4.ª, y al título II, capítulo II, sección IV del libro I.

Después de promulgarse la Ley del Régimen del Suelo de 12 de mayo

de 1956 e instituídas las Comisiones provinciales de Urbanización, que también presiden los gobernadores civiles y las integran representaciones de las Corporaciones locales y Servicios del Estado, le fueron conferidas las facultades atribuídas en los apartados a) y b) de la Base 46 de la Ley de Régimen local de 1945 a la Comisión provincial de Servicios Técnicos, en virtud de lo preceptuado en el artículo 28, apartado c), y 201, número 2, de aquella Ley.

La Comisión provincial de Urbanismo pasó a depender del Ministerio de la Vivienda por el Reglamento orgánico provisional de este Departamento el 26 de abril de 1957, y su artículo 4.º regulaba la organización del Pleno, cuya presidencia incumbía al gobernador civil, siendo secretario el delegado provincial del Ministerio, que, en ausencia del gobernador, lo podía presidir, e integraban la Comisión representantes de Servicios técnicos y de organismos institucionales y de Corporaciones locales.

Como la legislación del Régimen del Suelo asestó un fuerte golpe a la Comisión provincial de Servicios técnicos, reduciendo casi a la nada sus atribuciones, ausente de lógica coordinatoria, en la Ley de Presupuestos para el bienio 1955-59 de 26 de diciembre de 1957, en el Decreto de 13 de febrero y en la Orden de 29 de marzo de 1958, se implantaron y se dotaron los planes provinciales de inversión de obras y servicios encomendando su realización y la distribución de fondos del Estado a dicha Comisión provincial de Servicios técnicos, con lo cual se mermaron las facultades — y sobre todo la ayuda financiera del Estado — que tenían las Diputaciones en la cooperación provincial a los servicios municipales, conferidas en los artículos 255 a 258, ambos inclusive, de la Ley de Régimen local de 1955 y en el título IV del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de dicho año, cuya crítica quedó ya realizada con acierto por GARCÍA DE ENTERRÍA en su folleto *Problemas actuales de Régimen local* (9), por lo que, sin dejar de suscribir sus puntos de vista, me releva de holgados comentarios.

2. El nuevo Decreto de gobernadores reorganiza la Comisión provincial de Servicios Técnicos bajo la presidencia de dicha autoridad, infringiendo la Base 40 de la Ley de Régimen local, no ya porque introduce vocales nuevos como el alcalde de la capital y porque se desconoce cuál será el representante del Ministerio de Agricultura en la provincia, ya que hay dos: el ingeniero jefe de la Sección Agronómica y el jefe del Distrito Forestal, sino porque suprime otros técnicos.

Encomienda el Decreto a dicha Comisión el asesoramiento del gobernador con la finalidad principal de coordinar toda la actividad desconcentrada que, dentro de la provincia, realiza la Administración Central

(9) Págs. 153 y sigtes.

y sin perjuicio de aquellos otros objetivos que le atribuye la legislación vigente, dejando fuera de su competencia las siguientes materias:

- a) Orden público.
- b) Fiscales o tributarias.
- c) Jurisdiccionales.
- d) Militares.
- e) Medios de información (art. 57).

Además, le atribuye administrar los fondos provinciales de inversión que el Estado u organismos paraestatales dediquen para subvencionar obras o servicios de interés local de acuerdo con las directrices que se señalan y asumir el cometido de todas las Juntas, Comisiones o cualquier organismo colegiados de carácter estatal que exista en la provincia (artículo 56, apartados c) y d), con lo cual parece que de este último párrafo se deduce como consecuencia la disolución de los Consejos provinciales de Sanidad, Juntas provinciales de Beneficencia y las mismas Comisiones provinciales de Urbanismo, por ser organismos asesores sobre materias no excluidas de la competencia de aquella Comisión por el nuevo Decreto, para lo cual convendría instituir secciones con los representantes técnicos administrativos especializados en cada una de aquéllas.

Como dichos organismos asesores tienen su base o fundamento en disposiciones legales, para obviar cualquier impugnación jurisdiccional de los preceptos de transferencia de las funciones asesoras de tales organismos, convendría una confirmación formalmente legislativa.

Conclusión.—Dada la importancia de este nuevo Decreto que venimos comentando, abrigamos la esperanza de que sea desenvuelto o aclarado en disposiciones sucesivas de carácter general, y algunos de sus puntos confirmados legislativamente, permitiéndome poner de manifiesto la necesidad, al menos la oportunidad, de la intervención del órgano técnico-administrativo coordinador, o sea del ministro subsecretario de la Presidencia —dado que el político (Consejo de Ministros) intervino en la aprobación de las normas reguladoras de atribuciones y deberes de los gobernadores— en la elaboración de las disposiciones complementarias para cumplir los preceptos enunciados en la Ley de Régimen jurídico ya esbozado en el inicio de este trabajo.

SABINO ALVAREZ-GENDIN
Magistrado del Tribunal Supremo.
Catedrático de Derecho Administrativo.

