

D TEMAS

LAS DIVISIONES TERRITORIALES Y LOS GOBERNADORES CIVILES GENERALES (*)

Por JOSÉ ORTIZ DÍAZ

353.008.03 : 35.047(46)

La diversidad de extensión de las distintas divisiones que la Administración Central hace del territorio nacional origina problemas que son analizados por el autor de este tema, estudiando a continuación la nueva figura de los Gobernadores civiles generales como posible solución de aquéllos.

I. SUGERENCIAS EN TORNO A LA REDISTRIBUCION DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Dos temas, en muchos aspectos ciertamente espinosos, pero no por ello eludibles dentro de la reforma orgánica de la Administración española, son los siguientes:

Revisar el emplazamiento y la distribución de los distintos servicios de nuestra Administración pública y las llamadas divisiones especiales.

1. REVISAR LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

La realidad sociológica española cambió considerablemente desde los tiempos en que muchos de aquéllos se establecieron. La expansión o el desplazamiento demográfico, el nacimiento de nuevas industrias, los nuevos focos de riquezas y actividades comerciales, con las consiguientes

(*) Este trabajo está integrado por unas notas extraídas de un estudio del autor, en preparación, para la Fundación March.

necesidades de transporte y culturales, alteraron, entre otras causas, en muchas parcelas de nuestra geografía el marco social en que venía desarrollándose tradicionalmente la actividad administrativa. A veces se formaron estructuras organizativas y de administraciones privadas, no acompañadas de los pertinentes e imprescindibles servicios públicos, para atender debidamente las diversas necesidades de la población que giraba en torno a aquéllas.

Efectivamente, debe estimarse que en general los servicios administrativos creados en nuestra patria en los últimos tiempos responden, en cuanto a su emplazamiento y contextura, a las nuevas exigencias de la realidad social.

Empero creemos que el problema fundamental se plantea respecto a la localización y distribución de los antiguos servicios públicos, frecuentemente impermeable ante las modernas alteraciones de la realidad social. Sólo detallados y veraces datos sociológicos, con sus consiguientes valoraciones —nunca consideraciones apriorísticas—, pueden ponernos de relieve la virtualidad de los actuales emplazamientos y distribuciones de nuestros servicios públicos y las modificaciones y redistribuciones aconsejables al respecto. Tarea prolija que, en efecto, requiere la colaboración de otras disciplinas, especialmente de la geografía aplicada. El conocimiento de la realidad concreta y la aportación completamente científica y objetiva, que aquélla —como dice el Profesor Casas Torres («La geografía aplicada», en «Revista Geográfica» número 1. Zaragoza 1954)— siempre debe suministrar, la consideramos imprescindible en esa reordenación de servicios administrativos propuesta. Apuntamos simplemente el tema. En otro lugar intentaremos tratarlo con más detalle.

2. REVISIÓN DE LAS DENOMINADAS

«DIVISIONES ESPECIALES»

El tema segundo que proponemos afecta a la revisión de las llamadas «divisiones especiales».

Como es sabido, suelen denominarse así aquellas demarcaciones territoriales de carácter singular, determinadas por los fines específicos e índole peculiar de ciertos servicios públicos.

En general, puede afirmarse que los diversos problemas derivados de la existencia de servicios con demarcación especial no son exclusivos del derecho orgánico español, en el que las «divisiones especiales» de

distinta índole, y según nuestros cálculos, ascienden aproximadamente a cincuenta. Plantéanse también en las Administraciones públicas de otros países. Por lo que respecta a Francia —la nación de las divisiones artificiales y geométricas—, Banca («Les circonscriptions administratives de la France». París, 1945; pág. 276) pone de relieve que el país se ha cubierto progresivamente de una red de divisiones territoriales más compleja que la que existía en 1789. Con el número, y entrecruzamiento sobre todo, de dichas divisiones se ha llegado a una situación parecida a la de los días que precedieron a la caída del «Ancien Regime», motivadora en gran parte de las drásticas medidas que en aquel entonces fueron adoptadas. Precisamente, y en relación con el problema, en el informe que sobre la situación financiera de Francia elevó al Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos en 8 de diciembre del pasado año, el Comité designado al efecto, presidido por M. Rueff (publicado recientemente por la O. C. Y. P. E. en «Documentación económica» número 2, 1959, pág. 31), al aludir a la reforma de la Administración y marcar los planos en que la misma debe llevarse a cabo, se señala lo que sigue: «La división administrativa del territorio exige una reforma completa. Al no haberse llevado a cabo ninguna modificación desde principios del siglo XIX, no han podido tenerse en cuenta los cambios profundos acaecidos durante un siglo y medio en la geografía económica y humana de nuestro país. Las inevitables adaptaciones han supuesto siempre la creación de Organismos nuevos, sin que se haya pensado en suprimir como contrapartida los que resultaban innecesarios.» «La pluralidad de circunscripciones administrativas, judiciales y militares —se agrega— ha llegado a tal punto que desconcierta al público.»

En nuestra patria, las «divisiones especiales» a veces afectan a todo el territorio nacional y alcanzan marcos supraprovinciales (universitaria, militar, etc.). En otros casos, también con carácter supraprovincial, refiérense, sin embargo, sólo a determinadas partes de aquél (entre otras, las Delegaciones Regionales de Comercio, Orden de 17 de mayo de 1952); divisiones que por ese motivo pudiéramos denominar «incompletas». Finalmente, la «división especial» se configura con fundamento en ocasiones en un área inferior, incluso a la provincia común. (Por ejemplo, regiones pesqueras y provincias marítimas, Decreto de 24 de enero de 1944.)

De otra parte, las demarcaciones especiales pueden establecerse como plantas de servicios administrativos o técnicos y también como zonas de servicios de inspección, ciertamente frecuentes en nuestra organiza-

ción administrativa (Inspecciones Regionales de Hacienda, Zonas de Inspección Técnica de Previsión Social, de Prisiones, etc.).

En muchos casos la existencia de todas estas «divisiones especiales» no solamente queda justificada, sino impuesta por elementales exigencias de técnica, eficiencia, economía y de apreciación realista en que toda Administración pública debe desenvolverse.

No se trata, por consiguiente, de propugnar una supresión «a radice» de las mencionadas divisiones especiales.

Sin embargo, debe reconocerse que en ocasiones no fué precedida de un pertinente y detenido estudio, previsor al mismo tiempo de las posibles repercusiones que la nueva división supondría. Son tal vez producto de decisiones y criterios unilaterales de los distintos Departamentos ministeriales, desprovistos de toda valoración de conjunto respecto a la totalidad de los demás servicios y divisiones administrativas y nacidas en circunstancias alteradas en la actualidad, en cuanto no suficientemente sobrepasadas por el transcurso del tiempo y la transformación de la realidad social.

La organización de los servicios públicos que poseen demarcación especial y su proliferación plantea importantes problemas de conexión y engarce con los servicios y autoridades de jurisdicción común y general. Detengámonos en las relaciones de aquéllos con los Gobernadores civiles, vocados por la propia indole de su función a dar unidad y coordinación a los diversos servicios administrativos estatales a nivel provincial.

Al no coincidir las circunscripciones administrativas especiales con la común —generalmente aquéllas sobrepasan la demarcación provincial—, la autoridad del Gobernador no actúa más que parcialmente sobre los Organismos y servicios administrativos con demarcación especial. La parte de ellos, localizada fuera de la circunscripción general y común, queda bajo la jurisdicción de otro Gobernador. A veces, por el contrario, la cabecera del servicio con división especial se sitúa en otra provincia y entonces el Gobernador se encuentra con que personal y servicios que actúan y se desarrollan en su provincia dependen de un delegado ministerial radicado en otra provincia; que las directrices generales sobre aquéllos les vienen marcadas por otro Gobernador, y que esos órganos y servicios ubicados en su provincia quedan prácticamente al margen del engarce que deben tener dentro de la unidad y política general que el Gobernador civil señala y de la que en última instancia responde.

Pensemos que estas cuestiones pueden adquirir mayor importancia con la aplicación práctica del Decreto de 10 de octubre del pasado año, en el que se regulan las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles. Precisamente, una de las finalidades del mismo radica en reforzar las atribuciones del Gobernador civil en orden a todos los servicios administrativos del Estado en la provincia, para que la actividad administrativa resulte coordinada e isocrónica. La puesta en práctica de dichas facultades aristarán más, si cabe, los problemas que hemos enunciado. Repárese, a título de ejemplo, en el ejercicio de suspensión por parte de los Gobernadores, de acuerdos y sanciones de los distintos delegados y servicios ministeriales. Piénsese en las posibilidades de suspensión de un acto producido por autoridad radicante en provincia distinta de la del Gobernador que suspenda cuando la jurisdicción de aquella autoridad (en su materia específica) abarque circunscripción más amplia que la provincial. Por ejemplo: ¿Puede un Gobernador civil suspender un acto de un Rector de Universidad cuando ésta se encuentre localizada en provincia distinta a la que aquél gobierna? o la suspensión, en su caso, ¿sólo se limitaría a la vigencia del acto en el ámbito territorial de la jurisdicción del Gobernador?

En conclusión, y por todas las consideraciones expuestas, propugnamos para nuestra patria la necesidad de reconsiderar los marcos y las razones de vigencia de nuestras actuales «divisiones especiales» y, en consecuencia, proceder en los distintos casos a su supresión, mantenimiento o revisión en las formas que fuere preciso.

II. CIRCUNSCRIPCIONES ADMINISTRATIVAS «POLIVALENTES» Y GOBERNADORES CIVILES GENERALES

Tal vez, y como solución a los problemas anteriormente mencionados, debería abordarse la idea de circunscripciones administrativas de carácter «polivalente»; es decir, común al conjunto de los diversos servicios públicos, que, en la medida de lo posible, acoplasen y coordinaran a todos ellos, aunque con las ineludibles, pero reducidas excepciones, de determinadas «divisiones especiales», cuya necesidad, en ciertos supuestos, de antemano reconocemos.

En nuestro ordenamiento administrativo, y según la Ley de Régimen Local (art. 2.º), ya tenemos a la provincia como «división territorial de

carácter «unitario» para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional. Mas aún, la misma Ley, en su artículo 3.º, preceptúa que «la división de los servicios del Estado se acomodará en lo posible a los límites de las provincias y de los Municipios, de forma que sus territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden».

Propugnamos, pues, en primer lugar, el cumplimiento de dicha norma. Mas si después de realizada la revisión de las «divisiones especiales propuesta anteriormente resultara imposible el acoplamiento de las mismas a la circunscripción unitaria —provincia—, habría que pensar en una circunscripción «polivalente» de mayor área que la provincial.

Ultimamente, el Decreto de 10 de octubre de 1958, sin llegar a la creación de la circunscripción administrativa «polivalente» de mayor área, establece en nuestro ordenamiento administrativo la figura del Gobernador civil general, cabeza en potencia de esa posible circunscripción e íntimamente relacionada, de otra parte, con algunas de las cuestiones líneas atrás enunciadas.

Ciertamente —según señala la exposición de motivos—, no trata el Decreto de plantear problema alguno sobre si debe o no subsistir la actual división del territorio nacional en provincias, cuestión ajena por completo —agrega— a su ámbito y propósito, pero sí ha tenido presente la diversidad de cada una de ellas en extensión y características y hasta previsto la coyuntura de que el Gobernador deba ejercer sus funciones en circunscripción más extensa.

Precisamente el tener en cuenta la extensión y características de las distintas provincias, en orden a la posibilidad de instaurar un mando sobre las mismas, de tipo y ámbito jurisdiccional, distinto y supraordenado a las actuales jefaturas, vislumbra la correspondiente toma de conciencia respecto a la insuficiencia territorial de alguno de los actuales marcos provinciales y a los problemas de coordinación entre los distintos servicios administrativos de provincias limítrofes o que excedan de la demarcación provincial. Concretamente, y encaminado a este último aspecto, el artículo 39 del Decreto citado —como luego veremos— encomienda al Gobernador civil general la coordinación de la política y la acción administrativa del Gobierno general.

III. PRECEDENTES EN EL DERECHO ESPAÑOL Y ANALOGÍAS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMPARADA DE LA FIGURA DE LOS GOBERNADORES CIVILES GENERALES

Aunque en nuestra patria existieron Gobernadores civiles generales con anterioridad a la instauración del régimen constitucional, referiremos, sin embargo, dichas figuras a partir de la implantación del mismo por la evidente afinidad tipológica que desde entonces a acá se encontrará.

Un Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, obra de don Patricio de la Escosura, que organizaba la Gobernación Civil del Reino, dividió al efecto el territorio de la Península en once regiones o Gobiernos Generales; en cada uno de ellos debía haber un Gobernador civil general; en cada provincia, un Gobernador civil de provincia, cuyas funciones ejercía en la suya el Gobernador civil general, y en algunos puntos, un Subdelegado civil.

La disposición, que atendía más a las necesidades del poder central que a los fueros de la vida local, quedó pronto en suspenso por las vicisitudes políticas.

En el proyecto Moret de 1884 se creaban quince grandes Gobiernos «correspondientes a las regiones geográficas y económicas de España», superpuestas a las provincias y coincidentes con la demarcación de las Audiencias Territoriales. Se colocaba al frente de cada región un Gobernador y al frente de cada provincia un Delegado.

Muy interesante es el estudio y regulación que sobre la figura del Gobernador regional realizaba el Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local de Silvela y Sánchez de Toca, de 1891. Inspirado en criterios regionalistas, no pasó de ser mero derecho proyectado. Basaba dicho proyecto la división del territorio nacional para su administración y régimen local en regiones y provincias. El gobierno y la administración de la región correspondían al Gobernador regional, al Consejo Regional y a la Comisión Ejecutiva de este Consejo.

Los Gobernadores regionales constituían la autoridad superior que representaría al Rey en el gobierno de toda la región, siendo, por tanto, los jefes inmediatos de los Gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la circunscripción (art. 8.º). Se señalaba asimismo en el proyecto que las capitales de región dependerían directamente del Gobernador regional (art. 3.º), en las que residiría (art. 10).

El Gobernador regional aparecía configurado a través de todo el proyecto como una autoridad de derecho normal y como jefe de toda una administración regional que se esbozaba. Presidía con voz y voto de calidad en los empates el Consejo Regional y la Comisión Ejecutiva cuando asistía a sus sesiones.

El Estatuto Provincial de 1925, al regular la región, señalaba en el artículo 38, apartado E), que correspondería la representación del Gobierno en la región a un Gobernador regional, que habría de tener residencia en la capital de la región, pudiendo actuar a sus órdenes Subgobernadores residentes en las capitales de provincias agrupadas y designados como él, libremente por el Gobierno, dentro de las condiciones exigidas por la misma ley para los Gobernadores civiles.

Durante la segunda República española el Gobernador civil general fué siempre una pieza exclusiva de la Administración Central, como órgano desconcentrado de la misma y para fines de orden público.

Ya la Ley de Defensa de la República, de 21 de octubre de 1931, autorizaba al Gobierno para aplicar a la misma el nombramiento de Delegados especiales con jurisdicción sobre dos o más provincias. Y por Decreto de 21 de enero de 1932 se nombró un Delegado especial con jurisdicción en las Vascongadas y Navarra.

Mas específicamente, la Ley de Orden público de 1933 configuró expresamente a los Gobernadores civiles generales como especialmente encargados de asegurar el orden público con jurisdicción sobre el territorio de varias provincias o parte de ellas. El Gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros, podría nombrarlos por el tiempo que estimara preciso y con las facultades que determinase, las cuales no podrían exceder en ningún caso de las definidas en dicha ley. De conformidad con lo prevenido en la citada ley, el Decreto de 9 de noviembre de 1934 nombró para la provincia de Asturias y varios partidos judiciales de las de León, Palencia y Santander un Gobernador civil general, especialmente encargado de asegurar el orden público y de dirigir la reconstrucción y normalización de las regiones damnificadas por la acción rebelde de octubre de 1934.

Recién producido el Alzamiento Nacional, la Ley de 1 de octubre de 1936 creó el cargo de Gobernador general con una contextura «sui generis», requerida por las circunstancias del momento. Según el Decreto de 5 de octubre de 1936, que establecía las instrucciones para el desenvolvimiento de sus cometidos, venía a constituir un órgano supraordenado a los Gobernadores civiles de inspección de los mismos, de la

Administración provincial y, en algunos aspectos, de la municipal. Coordinaría también las actividades de aquéllos con las autoridades militares y se le encomendaba el control de medidas tributarias, a fin de que sólo se implantaran las debidamente autorizadas.

En la Administración colonial española en Africa, que en la actualidad constituyen las provincias africanas, existía y subsiste la figura del Gobernador general con el carácter de autoridad territorial.

Tanto las posesiones del Golfo de Guinea como los Territorios del Africa Occidental Española estaban regidos cada uno por un Gobernador general. Representaba al Gobierno y tenía a su cargo el gobierno y administración de la colonia. Además del mando político asumía el militar de las Fuerzas de Tierra, Mar y Aire y le estaban subordinadas todas las demás autoridades y funcionarios, salvo las judiciales en cuanto afecta a sustanciación y fallo de los asuntos de justicia.

Con el Decreto de 10 de enero de 1958, que divide los Territorios del Africa Occidental Española en dos provincias, denominadas Ifni y Sahara Español, disminuye la circunscripción a que extendía su jurisdicción el Gobernador general, ya que cada una de esas provincias estará regida por un Gobernador general.

Las Posesiones del Golfo de Guinea, configuradas como provincias por el Decreto de 21 de agosto de 1956, continúan regidas también por un Gobernador general.

En la nueva reorganización los Gobernadores generales de cada una de las provincias citadas mantienen el carácter y las atribuciones mencionadas.

Aunque ciertamente no existe parangón respecto a todas las causas específicas que originaron su nacimiento, tal vez la mayor analogía que, en líneas generales, puede encontrarse en el vigente derecho comparado, respecto de nuestros Gobernadores civiles generales, se halla en la figura de los I. G. A. M. E. franceses (*Inspecteurs Generaux de l'Administration en Mission Extraordinaire*).

Las huelgas de noviembre y diciembre de 1947 suscitaron graves desórdenes y motines en diversas partes del territorio francés. Más que nunca — como dice Lemasurier («Les Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire»; en *Revue administrative* número 40. París, 1954; págs. 378 y ss.) —, ellas acusaron la multiplicidad artificial de las fronteras departamentales y la ausencia de coordinación en las medidas de policía. Moch, entonces Ministro del Interior, vióse obligado para restablecer la situación a enviar con urgencia a

Provenza un Prefecto provisto de plenos poderes sobre las autoridades civiles y militares.

Por la Ley Presupuestaria de 21 de marzo de 1948 se crearon a partir de 1 de abril de 1948 ocho empleos de Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria, con rango, prerrogativas y tratamiento de Prefectos *hors classe*. A pesar de su provisionalidad por las circunstancias excepcionales en que nacieron, los I. G. A. M. E. no han cesado de ver agrandar su papel cerca de los poderes públicos. Hoy día el I. G. A. M. E. no es solamente, como señala Lemasurier, el *super-policier* de las horas revolucionarias, sino que remedia diariamente la estrechez del Departamento y constituye una autoridad administrativa permanente.

El número de los I. G. A. M. E. y su demarcación jurisdiccional fueron fijados en coincidencia con las nuevas regiones militares, a fin de asegurar la conexión entre la organización civil y la militar. Su competencia se extendía sobre el conjunto de Departamentos comprendidos en cada una de dichas regiones.

En un principio residieron en París, en el Ministerio del Interior, que podía enviarlos a cada una de las regiones militares, por eso estos *Misi Dominici* de los tiempos modernos, fueron calificados de I. G. A. M. E. volantes. No poseían ni Secretarías, ni Gabinetes, ni *Bureaux* en el Escalafón Regional. Como escribe Douëil («L'Administration locale a l'épreuve de la guerre, 1939-1949». París, 1950; pág. 69), no interpusieron ningún aparato administrativo nuevo entre el Gobierno y los Prefectos.

En 1951 se les aplica el Estatuto Prefectoral, y a partir de entonces los I. G. A. M. E. volantes se convierten en I. G. A. M. E. Prefectos y residen en la cabeza de la región militar. Para proveer a la administración del departamento cabeza se le creó un Prefecto adjunto, que gozaba bien simplemente del papel de Secretario general o asumía toda la responsabilidad del departamento cabeza.

Los I. G. A. M. E. poseen una doble función:

— Conectar el poder central con los noventa Prefectos e informar a aquél de los problemas y necesidades de cada Prefectura.

Encuestadores e informadores, los I. G. A. M. E. constituyen los «ojos y los oídos del Poder central». A más de las distintas misiones que les suelen confiar los Ministros, juegan el papel de Consejeros cerca del

Presidente del Consejo y de aquellos que mensualmente los reúnen y consultan en conferencias de información. De este modo ejercen indirectamente, en el curso de estas reuniones, un papel importante en la coordinación de los diversos Departamentos ministeriales:

— Conexión y coordinación entre los diversos Prefectos y Jefes de servicios de su región.

Sus frecuentes contactos con los Prefectos de la región crean una atmósfera de confianza, que permite abordar los problemas de interés regional o general, cada vez más numerosos.

Además, en determinadas materias poseen funciones muy precisas y poderes de decisión que lo convierten en auténtica autoridad administrativa regional.

Mientras que en tiempo normal la Policía está en manos del Prefecto, en tiempos de motines, cuando se trata de restablecer el orden, es el I. G. A. M. E. quien decide el desplazamiento de las Fuerzas de Policía, y aun de los contingentes militares en la región, lo que evita declarar el estado de sitio.

Eventualmente, los I. G. A. M. E. deben igualmente remediar las calamidades excepcionales, para lo que reciben los correspondientes poderes extraordinarios.

Desempeñan a veces la representación del Gobierno o de sus miembros en los Organismos internacionales.

En fin, son agentes de desconcentración, sobre los que recaen con frecuencia delegaciones expresas del Gobierno o de los distintos Ministerios.

IV. LA REGULACION DE LOS GOBERNADORES CIVILES GENERALES EN EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958

Parcos y poco numerosos (arts. 38 a 40 inclusive), son los preceptos que el Decreto de 10 de octubre de 1958 dedica a la figura de los Gobernadores civiles generales.

Por razón de la causa de su nombramiento, dos tipos de Gobernadores civiles generales se señalan en el mismo:

- Cuando el nombramiento de dichos Gobernadores obedece a motivos de orden público.
- Cuando la designación se realiza en casos excepcionales.

1. NOMBRAMIENTO POR MOTIVOS DE ORDEN PÚBLICO

Estaba previsto y vigente su posibilidad, como hemos señalado anteriormente, por la Ley de Orden público, de 28 de julio de 1933 (art. 7.º). Con arreglo a la misma, el Gobierno podía nombrarlos por el tiempo que estimara preciso y con las facultades que asimismo determinase, las cuales no podían exceder en ningún caso de las definidas en aquella ley.

La nueva regulación vincula algo las facultades de la Administración al respecto que nos ocupa. Precisa que las atribuciones de los Gobernadores civiles generales se limitarán al cometido del orden público y «en tanto subsistan las causas que originaron su designación» (artículo 40). La amplia discrecionalidad que se concedía al Gobierno en orden a la fijación de la duración del nombramiento de los referidos Gobernadores civiles generales (y, por tanto, en definitiva, a la propia vigencia temporal de dichas figuras), queda disminuida considerablemente. La subsistencia de las mismas viene limitada por la de unos presupuestos fácticos, cuya valoración tal vez pueda considerarse de carácter discrecional, pero en modo alguno debe estimarse así su propio y real acaecimiento en el espacio y en el tiempo.

2. NOMBRAMIENTO EN «CASOS EXCEPCIONALES»

La novedad más interesante del Decreto a este respecto radica en la posibilidad de nombramiento de Gobernadores civiles generales, por motivos distintos del orden público y que se incluyen bajo la denominación de «casos excepcionales». En efecto, el artículo 38 dispone que «en casos excepcionales» el Jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá nombrar Gobernadores civiles generales con jurisdicción en el territorio de varias provincias o parte de ellas.

La terminología empleada «en casos excepcionales» puede ciertamente conducir a equívoco en su interpretación y conviene, por tanto, aclararla. Interesa asimismo diferenciar bien lo que el Decreto quiere significar cuando se refiere al nombramiento de Gobernadores civiles

generales «en casos excepcionales» de aquella otra designación por motivos de orden público, que responde también a unos presupuestos de excepcionalidad.

Reconocemos que, evidentemente, resulta impropio el empleo de los términos «en casos excepcionales». Tal vez hubiera sido mejor decir en casos singulares o peculiares, para indicar con ello que, en efecto, no se trata de una autoridad, que se establece con carácter general y de forma común a través de toda una nueva división del territorio nacional en distintos Gobiernos Generales, sino sólo para determinadas circunscripciones establecidas en él. Creemos que el Decreto pretende instituir una figura con carácter permanente, aunque no de forma genérica a través del territorio nacional, en definitiva, no propia de derecho excepcional, pero sí de derecho especial. Esta nos parece la intención del legislador y la hermenéutica que nosotros mantenemos. Opinar que el Decreto piensa en «otras circunstancias excepcionales» —sociales, económicas, etc., tales como las recoge la jurisprudencia del Conseil d'Etat francés— distintas de las del orden público nos conduciría a la conceptualización del Gobernador civil general nombrado en «casos excepcionales», como una figura encuadrable en la órbita del derecho excepcional, contrapuesta a la del Gobernador civil, considerada como de derecho normal. Si en cambio mantenemos la tesis de que el Gobernador civil general, nombrado por motivos de orden público, es institución de derecho excepcional, limitada temporalmente y en cuanto a sus atribuciones a esas circunstancias excepcionales del orden público.

Toda esta necesaria discriminación entre esos dos tipos de Gobernadores civiles generales y la conveniente precisión de las circunstancias en que actúan no constituyen una sutileza baladí. Abriga importantes consecuencias prácticas. Porque el empleo por parte de los Gobernadores civiles generales de poderes administrativos excepcionales sólo queda legitimado legislativamente en circunstancias excepcionales y únicamente por la duración de las mismas. Por tanto, sólo cumplirían esas condiciones los de los Gobernadores civiles generales nombrados por motivos de orden público.

En principio, pues, los Gobernadores civiles generales designados por motivos distintos de los de orden público carecen de la correspondiente habilitación legislativa para la utilización de medidas excepcionales. Cosa distinta es que, a pesar de ello, las pongan en práctica. Ciertamente, la jurisprudencia del Conseil d'Etat legitimó en ocasiones el

empleo de poderes de excepción por parte de las autoridades administrativas, sin la existencia de normas legislativas previas de autorización.

En segundo lugar, por las repercusiones de los problemas enunciados en el correspondiente control jurisdiccional, que siempre debe existir sobre los hechos, ya que ésta es cuestión de legalidad. De otra parte, por la posibilidad de una recepción en nuestra patria de la doctrina y jurisprudencia francesa sobre el control jurisdiccional de la administración, actuando en circunstancias excepcionales cuando se carezcan de previsiones legislativas para la acción de la Administración en dichas circunstancias.

3. JUICIO SOBRE ESTA ÚLTIMA MODALIDAD DE GOBERNADORES CIVILES GENERALES

La configuración que esboza la disposición que comentamos respecto a los Gobernadores civiles generales para «casos excepcionales» resulta, como decíamos, bastante sucinta y diferida en muy gran parte a las individuales designaciones que en el futuro se lleven a cabo.

Según el artículo 38, en los respectivos decretos 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.

Determinase, sin embargo, que en todo caso los Gobernadores civiles de las provincias incluidas en la jurisdicción del Gobernador general estarán jerárquicamente sometidos a éste.

En resumen, estimamos acertado el establecimiento de esta nueva modalidad de los Gobernadores civiles generales, aun cuando el juicio sobre el particular pueda ser más completo y exacto al regularse los detallados cometidos y funciones de los mismos en las circunstancias concretas y condiciones peculiares de los distintos nombramientos que se efectúan.

De momento, las siguientes razones, entre otras, abonan la bondad de su implantación:

a) La extensión de su jurisdicción al territorio de varias provincias o parte de ellas y su fundamental misión coordinadora pueden contribuir eficientemente a la coordinación de los servicios provinciales y estatales a nivel provincial con los también servicios estatales, pero con de-

marcación especial y supraprovincial. Como señalábamos, éste constituye uno de los problemas más apremiantes que plantean las «divisiones especiales» y que el Gobernador civil se ve en cierto modo incapacitado a abordar por la extensión de su circunscripción.

b) Aunque evidentemente los problemas conexos o comunes a varias provincias pueden solucionarse mediante las técnicas de coordinación horizontal—conversaciones interprovinciales, Organismos de enlace, etc.—, resulta mucho más eficaz para ello, como pone de relieve Liet-Veaux a la vista de la experiencia francesa (*Le regionalisme constitutionnel*. Paris, 1943; pág. 29), el establecimiento de un órgano superior jerárquico, con poderes de decisión ejecutivo sobre las cuestiones que deban resolverse.

La presidencia de las reuniones periódicas, que en régimen de actuación colegiada deberá celebrar con los Gobernadores civiles de las provincias de su jurisdicción (art. 39), y su superioridad jerárquica sobre éstos contribuirá efectivamente a la resolución de los problemas aludidos. Ello permitirá, por otra parte, abordar las cuestiones que surjan como consecuencias de la insuficiencia, en algunas ocasiones, de nuestras áreas provinciales para el planeamiento y gestión de determinados servicios públicos y el estudio y la búsqueda de las fórmulas adecuadas.

c) Finalmente, la flexibilidad respecto a la extensión de su jurisdicción—a varias provincias o parte de ellas o a determinadas comarcas—puede contribuir a superar y aliviar las dificultades propias surgidas de la petrificación y artificialidad, a veces de los límites administrativos.

El mapa administrativo debe ser por su propia naturaleza inestable, ya que lo administrativo es un elemento dinámico en la estructura orgánica de las comunidades sociales y mira más al futuro que al pasado. Aun cuando las demarcaciones administrativas resulten diáfanas por coincidir con las fronteras naturales, los hechos que atañen al intercambio humano, como dice Mumford (*The Culture of the Cities*, página 462), generalmente anulan esos límites, que se suponen precisos, reduciendo o venciendo los obstáculos naturales.

d) Ciertamente, ha sido acertado y prudente de momento no dividir todo el territorio nacional en Gobiernos Generales, creando por vía general una nueva circunscripción intermedia entre la provincia y el

Estado. Porque, en verdad, muchas de las áreas de nuestras provincias resultan suficientes y realmente eficaces para el desarrollo idóneo y adecuado de nuestra Administración pública. Sólo el exacto conocimiento y adecuada valoración de nuestra realidad sociológica provincial —cuyo estudio, por cierto, no se encuentra en el suficiente grado de madurez— puede arrojarnos nítida e infalible luz sobre tan delicado tema. En definitiva, la estructura formal de los órganos ocupa puesto secundario respecto a la aplastante verdad de los servicios y su adecuación a las diversas realidades ciliales.

Por ello estimamos oportuno, inicialmente, la creación por vía de ensayos de algunos Gobiernos civiles generales «pilotos», cuyo funcionamiento *ad experimentum* puede marcar hitos vivamente indicadores en ese camino hacia una reforma de la administración territorial, cuya necesidad en aspectos concretos se presiente, pero cuya estructura, como parece —tal vez regionalizadora—, no se encuentra, ni mucho menos, madura en su concepción.

Ni que decir tiene que la visión política y la idoneidad personal necesaria en los futuros titulares de los órganos recién creados se encuentra en proporción directa con la delicadeza y futura trascendencia de la misión que se les encomienda.