



# TEMAS

## LA ACCIÓN COORDINADORA DE LOS GOBERNADORES CIVILES

Por FRANCISCO LOPEZ-NIETO Y MALLO

*Sumario:* 1. Idea general.—  
2. Ambito a que se extiende.  
3. Contenido general.—4. Contenido objetivo.—A) Impulso.—  
B) Orientación.—C) Fiscalización.  
a) Fiscalización de la legalidad.  
b) Fiscalización de la actuación administrativa.—c) Fiscalización de la función pública.—5. Contenido subjetivo.—A) Para el sujeto activo.—B) Para los sujetos pasivos.

### 1. Idea general

Como se hace notar en el preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958, el tratamiento orgánico de la función de los Gobernadores civiles ha venido haciéndose principalmente dentro del ordenamiento jurídico local y a través de numerosas disposiciones tendentes a regular distintos aspectos específicos de su actuación.

A ello obedece, sin duda, el que nuestros textos legales no se hayan ocupado durante algún tiempo de la función general y de mayor trascendencia que incumbe a las primeras autoridades de las provincias, en cuanto son ellas la representación del Gobierno de la nación, es decir, de la función mantenedora de la unidad y coordinación de la política y administración estatal en la provincia.

El derecho histórico patrio nos muestra, en cambio, cómo en algún tiempo inquietó al legislador esta materia, con relación a la cual fueron dirigidas brillantes instrucciones a nuestros entonces jefes superiores, subdelegados de Fomento y jefes políticos (1). Pero tales textos, más que auténticas normas obligatorias, tuvieron el carácter de normas programáticas, que no llegaron a cristalizar en disposiciones concretas que vincularan la actuación de aquellas autoridades.

---

(1) Conocida es la notable Instrucción de Javier de Burgos, a la que GARCÍA DE ENTERRÍA considera como uno de los documentos más nobles de nuestra historia administrativa (Estudio preliminar a la traducción de *Los prefectos y la Francia provincial*).

Ya el Decreto de 24 de julio de 1938, al poner en manos de los Gobernadores civiles «la aplicación positiva de las directrices del Gobierno y la prevención y represión de cuanto las obstruya y desvíe», vino a ser un atisbo de ordenación legal de la función a que nos estamos refiriendo.

Pero es el Decreto de 10 de octubre antes citado, por el que se regulan las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles, el que entra de lleno en la materia. Y así, en el capítulo segundo, dedicado a los deberes y atribuciones de los Gobernadores, se detiene a examinar lo que por su indudable importancia constituye casi el objeto del Decreto: las facultades de impulso, fiscalización y orientación de todos los servicios de la provincia como medio de llevar a cabo una eficaz acción coordinadora respecto de los mismos (2).

En efecto, dispone el último Decreto que al Gobernador civil, como delegado permanente del Gobierno en la provincia, le corresponde el impulso, fiscalización y orientación, conforme a las directrices de los Ministerios respectivos, de todos los Servicios y Delegaciones de los órganos de la Administración Central Civil (artículo 13, 3).

La importancia del precepto salta a la vista si se considera la relevancia que tiene el que los funcionarios ejecutores y delegados de los Ministerios actúen en forma solidaria en el desempeño de sus respectivas atribuciones. Como dice ORTIZ DÍAZ, 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 o dificultado por inconexiones del servicio. Pues —dice en otro lugar— si importante resulta la unidad y coordinación en los escalones administrativos superiores, no lo es menos en los inferiores (3).

## 2. Ambito a que se extiende

Se trata, pues, de coordinar la actividad de todos los Servicios y Delegaciones de la Administración Central Civil en la provincia. Por tanto, la acción coordinadora se extenderá a la actuación de los siguientes órganos:

(2) Pretende el Decreto 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 (Preámbulo).

(3) ORTIZ DÍAZ: *Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: El Decreto de 10 de octubre de 1958*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 106, págs. 482 y siguiente.

a) Delegaciones provinciales de los Ministerios civiles y todos aquellos órganos de ámbito provincial que, aunque no tengan el carácter de delegación ministerial, sean servicios integrados en uno de aquellos Departamentos.

b) Servicios dependientes del propio Ministerio de la Gobernación en la provincia, pues el Reglamento provisional de Gobiernos Civiles indica que se entienden comprendidos en los Servicios y Delegaciones de los Ministerios, a efectos de coordinación, la Jefatura Provincial de Sanidad, la Administración de Correos y el Centro de Telecomunicación, la Jefatura de Tráfico y el Parque Móvil de Ministerios Civiles (artículo 17, 1 y 2).

c) Organismos colegiados de carácter estatal y ámbito provincial que el Decreto de 8 de mayo de 1961, sobre Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, deja subsistentes (artículo 9, 5, Decreto citado).

No quedan sometidos, en cambio, a la acción coordinadora que aquí analizamos:

a) Los órganos de la Administración militar, pues el Decreto de Gobernadores cita siempre la Administración Central *civil* (artículos 13, 3, y 19), y el Reglamento de Gobiernos Civiles, cuando se refiere a la primera, habla tan sólo de *relaciones* con las autoridades militares (art. 17, 1).

b) Las Corporaciones, Asociaciones e Instituciones de carácter público, pues son entidades a las que el Decreto somete únicamente a normas de tutela e inspección (art. 13, 2 y 3), y, además, no forman parte de los órganos de la Administración pública.

c) Las Corporaciones locales, por la primera razón expuesta en el apartado anterior y porque, respecto a ellas, el Gobernador civil actúa, a nuestro juicio, como jefe de la Administración provincial y no como delegado del Gobierno (vid. artículo 36, D. Gobernadores).

Cuestión al margen de la que tratamos es la de los inconvenientes que, sin duda, ha de ofrecer la acción coordinadora cuando haya de incidir sobre órganos que abarquen circunscripción más amplia que la provincial, problema de consideración atrayente al que ya ha hecho alguna alusión la doctrina en nuestra patria (4).

---

(4) Véase, por ejemplo, ORTIZ DÍAZ: *Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, números 20-21, página 9, y GARCÍA ARIAS: *Principios para una nueva división territorial*, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 50, pág. 20.

### 3. Contenido general

La normativa vigente ofrece ciertas deficiencias terminológicas cuando describe las facultades a que nos estamos refiriendo, cosa que, en principio, puede dificultar el examen de su contenido. Así, el Decreto de Gobernadores habla unas veces de impulso, fiscalización y orientación (art. 13, 3) y otras de acción coordinadora (preámbulo). El Decreto citado de 8 de mayo de 1961 repite las mismas expresiones en su preámbulo, y el Reglamento de Gobiernos Civiles usa en ocasiones (art. 1, 2) de la palabra coordinación como sustitutiva del término orientación de que se vale el Decreto de Gobernadores, repitiendo en otras (art. 17, 1) las palabras de este último.

Pero en el fondo todas estas expresiones aparecen vinculadas a una idea, a la necesidad de velar por la actuación conjunta de los órganos provinciales, es decir, a la coordinación, a ese «contrapeso necesario de la desconcentración y de la dispersión de actividades inherentes a la multiplicidad de organismos», según expresión de GÓMEZ ANTÓN (5).

ORTIZ DÍAZ distingue (6), por la técnica utilizable en cada caso, dos aspectos de la coordinación:

1.º Coordinación que denomina de carácter positivo, con la finalidad de que toda acción administrativa marche al unsono y converja hacia los mismos fines, y que realiza el Gobernador en cuanto le corresponde el impulso, fiscalización y orientación, precisamente conforme a las directrices de los Ministerios, de todos los servicios y delegaciones de los órganos de la Administración Central.

2.º Coordinación que titula con CHENOT, a quien cita, de técnica negativa, realizada mediante la fórmula de suspensión de los acuerdos o resoluciones de las entidades y delegados representantes de los Departamentos ministeriales.

Nosotros, para proceder al análisis del contenido de las facultades de coordinación, vamos a considerarlas desde dos puntos de vista. En un aspecto objetivo, es decir, considerando la actividad administrativa que entrañan en sí tales atribuciones, y en un aspecto subjetivo, a saber, contemplando los derechos y obligaciones que aquellas atribuciones engendran tanto para los Gobernadores como para los titulares de los órganos sometidos a la acción coordinadora.

---

(5) GÓMEZ ANTÓN: *La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*. Madrid, 1958, pág. 16.

(6) ORTIZ DÍAZ: *Ob. cit.*, pág. 493.

#### 4. Contenido objetivo.

Tal contenido se encuentra condensado, en esencia, en el artículo 13 del Decreto de Gobernadores, donde descubrimos tres tipos de funciones: el impulso, la orientación y la fiscalización.

Son tres funciones diferenciadas, en principio, a las que el Decreto se va refiriendo después, en forma concreta y con relación a determinadas materias, a través de sus artículos 25 a 34. Sin embargo, no siempre es fácil en el Decreto discernir a punto fijo cuándo las facultades atribuidas al Gobernador son de impulso, cuándo de orientación y cuándo de fiscalización, pues a veces cualquiera de ellas lleva implícita alguna de las otras dos e incluso ambas. Así, por ejemplo, en el artículo 17 se establece que los Gobernadores cuidarán 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 les comunique el Gobierno. Las facultades contenidas en este precepto son amplísimas, y realmente podemos encontrar en ellas, si bien en términos muy amplios, facultades de impulso, de orientación y hasta de fiscalización.

Veamos ahora estas tres facultades por separado.

##### A) IMPULSO

La palabra impulso expresa la acción y efecto de impeler e implica la idea de movimiento que se inicia, lleva en sí el concepto de iniciativa. Por eso, porque el Gobernador representa en el ámbito provincial al Gobierno de la nación, no es de extrañar que a su autoridad se encomienden funciones de impulso respecto de los servicios públicos de la provincias, tan propias de la administración del moderno *Estado social de Derecho* (LÓPEZ RODÓ), del *Estado-providencia* (GARRIDO FALLA), en el que la consecución del máximo bienestar social es una idea capital.

El impulso a que se refiere el Decreto será, por tanto, la acción constante del Gobernador para provocar y fomentar el bienestar social en la provincia mediante el estímulo de todos los servicios.

El Decreto, además de ocuparse de la labor de impulso en forma general, como ha quedado dicho, alude varias veces a esta labor a través de su articulado, al examinar diversas materias concretas a las que quiere que extienda su acción de impulso el Gobernador civil. Así, unas veces nos dice que impulsarán la enseñanza primaria (art. 30, 1); otras, cita expresiones en las que subyace la misma idea de impulso: fomentar las

medidas tendentes al incremento u ordenación del turismo (art. 26), fomento del regadío, colonización y concentración parcelaria (art. 27, 1), fomento de la repoblación forestal (art. 27, *in fine*), fomentar la construcción de viviendas destinadas a los sectores de población de economía modesta (art. 28), cuidarán cuanto redunde en la mejora y estimularán los servicios y actividades, dice el Decreto refiriéndose a materias de agricultura (art. 27), adoptarán las medidas que aseguren el abastecimiento de los artículos de primera necesidad (art. 31).

## B). ORIENTACIÓN

Orientar significa dirigir o encaminar una cosa hacia un fin determinado (Real Academia), servir de guía en la línea a seguir, y aplicándolo a nuestra materia, asegurar, como dice RANELLETTI, la unidad de dirección política en el desenvolvimiento de los distintos servicios que conciernen al Estado (7).

En este sentido, el Gobernador debe orientar los distintos servicios para que no se aparten de las directrices señaladas por el Gobierno de la nación o que procedan de los titulares de los Departamentos ministeriales, de las cuales el Gobernador puede y debería tener siempre un conocimiento directo. En uno y otro caso, es en último tiempo el Gobierno de la nación quien marca las directrices a seguir (8), pero no debe olvidarse que el Gobernador civil puede influir en tales directrices por diversos medios; uno de ellos—tal vez el más idóneo—lo constituye la Memoria que el Decreto le obliga a elevar al Gobierno proponiendo las necesidades que, a su juicio, puedan contribuir al fomento de los intereses de la provincia y mejoramiento de los servicios que en ella radiquen (véase art. 20).

También el Decreto se refiere en ocasiones a la función de orientación en forma concreta. El artículo 26, por ejemplo, nos habla de coordinar las iniciativas y la acción de las entidades que tengan atribuida la misión de fomentar el turismo.

---

(7) RANELLETTI: *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*. Milán, 1945. Parte IV, página 73.

(8) Debe recordarse que es el Consejo de Ministros el órgano donde reside la competencia para aprobar el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los Departamentos ministeriales (art. 10, 1, L. Rég. Jur.).

## C) FISCALIZACIÓN

Tal vez la palabra fiscalización ofrezca en el campo jurídico un sentido más claro que las de impulso y orientación, pues es evidente que las facultades de fiscalizar son más comunes. Podría equipararse esta facultad gubernativa a la que RANELLETTI atribuye a los prefectos italianos de vigilancia sobre la marcha (*andamento*) de todas las públicas administraciones (9).

En el Decreto de Gobernadores la facultad de fiscalización es, como se dice en su preámbulo, decisiva y trascendente y, por otra parte, imprescindible e inherente al sustancial cometido de dirección que, en materia de acción política, corresponde a la primera autoridad de la provincia.

Esta fiscalización presenta varias facetas, o, mejor, varias zonas a donde se extiende su acción, que estimamos pueden quedar reducidas a las tres siguientes:

- Fiscalización de la legalidad.
- Fiscalización de la actuación administrativa.
- Fiscalización de la función pública.

a). Consideramos como *fiscalización de la legalidad* las siguientes facultades de los Gobernadores:

1. Cuidar 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 (art. 17, Decreto Gobernadores), o, como declara la Ley de Régimen Local, publicar, ejecutar y hacer cumplir las leyes y disposiciones del Gobierno (art. 260).

2. Promover cuestiones de competencia a los jueces y tribunales de todos los órdenes y suscitar conflictos de atribuciones a otras autoridades administrativas (art. 35 D. Gob. y art. 7, 1.º, L. Confl. Jur.).

b) Deben ser tenidas como *fiscalización de la actuación administrativa* las siguientes atribuciones:

1. Suspender en un plazo de tres días las resoluciones adoptadas por los delegados o representantes de los Departamentos ministeriales en la provincia que le sean comunicadas, por haberlo así dispuesto el propio Gobernador civil (art. 13, 3, D. Gob.), así como los acuerdos adoptados por las Comisiones y Juntas exceptuadas de integración en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (art. 9, 5, D. 8 mayo 1961).

---

(9) RANELLETTI, *Ob. cit.*, pág. 74.

2. Inspeccionar y vigilar el desenvolvimiento de todas las obras civiles que se realicen por el Estado y organismos públicos en el territorio de la provincia y, en su virtud, decretar, en caso de urgente necesidad, la suspensión de aquéllas (art. 16, 1 y 2, D. Gob.).

3. Poner en conocimiento del Ministro del Ramo correspondiente cualquier anomalía que aprecie en los servicios públicos de su provincia (art. 15, 1, D. Gob.).

4. Dirigirse a las demás autoridades civiles del territorio de su mando transmitiendo las quejas que ante ellas se formulen y pidiendo, con relación a las mismas y en nombre del Gobierno, las informaciones que estime precisas (art. 19, 1, D. Gob.).

5. Atender las quejas originadas por anomalías observadas en el funcionamiento de los mismos y en el de los distintos servicios de las Delegaciones y Dependencias de la Administración Central en la provincia (art. 20, 2, Rg. Gob. Civ.) (10).

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre horarios de despacho al público en todas las oficinas públicas civiles de la provincia (art. 37, 1 y 3, L. P. A.).

c) Las facultades de *fiscalización de la función pública* se manifiestan en el hecho de que el Gobernador pueda promover los expedientes de carácter disciplinario o sancionar, en razón de las faltas que considere cometidas en el ejercicio de sus cargos, a los funcionarios del Estado, organismos autónomos y Cuerpos nacionales de Administración Local (art. 15, 2, D. Gob.).

## 5. Contenido subjetivo

Dentro de este aspecto cabe distinguir los derechos y obligaciones que las atribuciones que estudiamos generan, respectivamente, para el

---

(10) Este precepto ha sido reproducido casi a la letra por el Reglamento de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones del Ministerio de la Gobernación de 17 de septiembre de 1962 (art. 37, 2). El Reglamento de Gobierno civiles habla de *quejas* y el de aquellas Oficinas de *reclamaciones*, palabras que, en este caso, estimamos sinónimas. Aunque la letra de una y otra disposición atribuye estas facultades a las propias Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones de los Gobiernos civiles, parece lógico que el Gobernador no deba permanecer ausente en la titularidad de tales facultades. No cabe duda de que cuando el artículo 39, 1 del segundo de los Reglamentos citados añade que, si no fuese posible a las Oficinas resolver directamente las reclamaciones, las pondrán en conocimiento inmediato de quien corresponda, el precepto legal se está refiriendo a los superiores jerárquicos del jefe de la Oficina y, en último término, al Gobernador.

Gobernador civil y para los órganos delegados de la Administración Central sujetos a la acción coordinadora o, más comprensivamente, para el sujeto activo y para los sujetos pasivos de tal acción.

#### A) PARA EL SUJETO ACTIVO

Son varias las atribuciones conferidas al Gobernador civil, contenidas muchas de ellas en las facultades antes examinadas:

1. Disponer que le sean comunicadas con carácter general las resoluciones adoptadas por los representantes de los Ministerios que estime de interés para el buen régimen económico y político de la provincia, y aquellas otras que, en cada caso, concretamente determine (art. 13, 3, párrafo segundo, D. Gob.).

2. Exigir de los organismos colegiados de carácter estatal y ámbito provincial que le comuniquen la convocatoria de reunión, con expresión del orden del día, así como acta certificada de las sesiones que se celebren (art. 9, 5, D. 8 mayo 1961) (11).

3. Pedir datos a los distintos organismos de la Administración pública en el orden civil (art. 19, 3, D. Gob.).

4. Ordenar que por los funcionarios a sus órdenes se realicen las actuaciones y propuestas necesarias para el ejercicio oportuno y acertado de las facultades de impulso, coordinación y fiscalización (véase art. 17, 1, Rg. Gob. Civ., que atribuye estas funciones a la Sección de Coordinación y Relaciones Públicas, Negociado de Relaciones Interministeriales, de los Gobiernos Civiles).

5. Convocar y presidir la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y sus Comisiones Delegadas, órganos a los que está encomendada la coordinación de la actividad desconcentrada que dentro de la provincia lleve a cabo la Administración Central (art. 52 y siguientes D. Gob.).

6. Presidir y solicitar informe del Gabinete Técnico del Gobierno Civil, pues a tal órgano atribuye el Reglamento de Gobiernos Civiles, entre otras cosas, el asesorar en las cuestiones a que da lugar el ejercicio de las funciones de fiscalización, coordinación e impulso de las Delega-

---

(11) Nótese que decimos *exigir* porque, a diferencia del Decreto de Gobernadores que faculta a estas autoridades para disponer que les sean comunicadas las resoluciones que ellos estimen de interés, el Decreto de integración de 8 de mayo de 1961 dice taxativamente *comunicarán*; es decir, que, a nuestro juicio, han de serles comunicados todos los acuerdos y sin que sea precisa indicación alguna por parte de aquéllas.

ciones en la provincia de organismos de la Administración estatal (artículo 28, 4.º, Rg. Gob. Civ.) (12).

7. Convocar reuniones de jefes de servicios para tener noticias sobre la marcha general de los mismos, señalando las oportunas directrices, así como citar a los mismos fines a los funcionarios aisladamente (13).

## B) PARA LOS SUJETOS PASIVOS

Correlativas a las atribuciones de los Gobernadores civiles examinadas en el apartado anterior, fácil es descubrir las obligaciones que pesan sobre los órganos estatales sujetos a la acción coordinadora. Son las siguientes:

1. Poner en conocimiento del Gobernador, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su fecha, las resoluciones por ellos adoptadas que aquél disponga (art. 13, 3, párrafo segundo, D. Gob.).

2. Comunicar los órganos colegiados no integrados en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la convocatoria de reunión, con expresión del orden del día, así como acta certificada de las sesiones que se celebren (art. 9, 5, D. 8 mayo 1961).

3. Facilitar los datos que solicite el Gobernador (art. 19, 3, D. Gob.).

4. Asistir los titulares de los órganos a las reuniones de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos para las que sean convocados (art. 52 y siguientes D. Gob.).

5. Poner previamente en conocimiento del Gobernador civil toda actuación inspectora (art. 16, 3, D. Gob.).

6. Notificarle, sin excepción, todas las sanciones que se impongan por infracciones de carácter administrativo (art. 13, 3, párrafo tercero).

7. Dar cuenta periódica al Gobernador de los créditos que les estén asignados en el transcurso del ejercicio económico, de su inversión y de las incidencias o dificultades que les afectaren (art. 16, 4).

---

(12) Componen el Gabinete Técnico de los Gobiernos civiles los Técnicos de Administración civil de Gobernación adscritos al Gobierno respectivo, presididos, cuando no lo hiciere el Gobernador, por el Secretario general.

(13) Estas facultades son señaladas por RANELLETTI como conferidas a los prefectos italianos (*ob. cit.*, pág. 73); el espíritu del Decreto de Gobernadores y otras disposiciones concordantes dan pie para suponer que nuestras primeras autoridades provinciales aparecen también investidas de tales atribuciones.