

La qüestió

GOVERNADORS CIVILS, UNA FIGURA ADMINISTRATIVA QÜESTIONADA

Dinosaures o virreis

La concurrència de diferents nivells administratius a totes les comunitats autònòmiques i la duplicació de les funcions de representació política han propiciat el qüestionament de les figures dels governadors civils per diverses forces polítiques; la consigna és racionalitzar l'estat.

Josep M. Pasqual

Que amb deu anys d'estat de les autonomies no n'hi hagi hagut prou per a abolir la figura dels governadors civils, és interpretat des dels partits polítics de les diverses nacionalitats de l'estat com una demostració explícita que la descentralització autònoma no avança o, si més no, ho fa d'una manera irracional.

Amb uns Estatuts que ja han complert els cinc anys, i alguns d'ells ja van pels deu, es va crear un nou nivell administratiu, l'autonòmic. Les autonomies eren, certament, administracions

noves, amb un cost de diners públics nou, però que assumien unes competències velles, és a dir, que algú ja les tenia abans, per tant, que eren administrades des d'altres nivells. Encara posteriorment a la posada en marxa de les administracions autònòmiques, en alguna regió del país, per exemple al Principat —no encara al País Valencià i a les Illes— s'ha creat un nou nivell administratiu, el comarcal, que igual com en el cas anterior té un cost de diners públics nou, però assumeix unes competències velles, és a dir, que ja existien abans i algú altre les tenia.

Governos de les Generalitats —valenciana i catalana—, Consell Interinsular



Els governadors civils tenen competències

Governadors civils, encara

Vicent Franch i Ferrer*

De tant en tant, velles reminiscències del que podríem anomenar secular rebuig envers els virreis fan acte de presència en els cenacles del nacionalisme. Si el governador civil es va guanyar la patent i representava allò més odiós de l'estat espanyol, la democràcia i l'estructuració de l'estat en Comunitats Autònomes no ha superat l'assignatura pendent de fer desaparèixer una figura, el simple nom de la qual —més enllà de les actuals i controvertides funcions— ultrapassa la funció tècnica del càrrec per a significar-se com a pervivència d'un estil i unes intencions, finalment, perennes: la defensa a ultrança del predomini de l'aparat de l'estat central sobre aquestes altres realitats qualificades també d'estat, per bé que en la realitat ocupen un lloc predominantment subsidiari: les Comunitats Autònomes.

Efectivament, des de l'origen de la figura del Governador Civil (Arts. 309, 324 i 332 de la Constitució espanyola de 1812) el desenvolupament de funcions i àmbits d'actuació d'aquesta figura han anat perfeccionant-se en el llarg procés

d'instauració del jacobinisme espanyol fins a destil·lar i configurar un òrgan crucial del control polític dels governos de l'estat sobre la perifèria, control que esdevingué aclaparador durant l'anterior règim.

Amb l'aprovació de la Constitució del 1978 s'encetaren conflictes, protagonitzats fonamentalment pel PNB i la Minoria Catalana en els primers moments de vigència dels propis règims autònòmics que portarien a la necessitat de desenvolupar el que preveia l'Art. 154 de la Constitució, on s'estableix de manera inequívoca que el govern nomenarà un delegat en cadascuna de les futures Comunitats Autònomes les funcions del qual seran dirigir l'administració de l'estat en el territori de la comunitat i coordinar aquesta amb l'administració d'aquella.

La Llei 17/1983, de 16 de novembre, sobre desenvolupament de l'Art. 154 de la Constitució, discutida i aprovada ja dins el mandat socialista, és una llei breu; i pel que fa a la supervivència de la figura dels governadors civils, manté vigent l'estatut dels governadors ci-



vils (aprovat tres anys abans a través de la dubtosa fórmula del Reial Decret pel govern d'UCD), en tant que el delegat del govern en el territori d'una Comunitat Autònoma hauria d'ostentar una autoritat superior sobre els governadors civils, i alhora sobre tots els òrgans de l'administració civil de l'estat en el territori de la Comunitat Autònoma (cfr. Art. 5 de l'esmentada llei).

En els casos, doncs, de Comunitats Autònomes supraprovincials és ben evident que la superioritat del delegat no implica necessàriament que hagen de subsistir els governadors. En realitat, mentre la Constitució consagra l'existència d'un delegat general, no estableix de cap de les maneres que les necessà-



exclusives en matèria d'ordre públic i de la coordinació de la policia nacional i guàrdia civil.

ries funcions que l'administració de l'estat té en territoris constituïts en comunitats autònomes (avui, amb l'excepció de Ceuta i Melilla, la resta de l'estat està estructurada en disset comunitats autònomes), impliquen la permanència d'una figura amb aquest nom.

En efecte, ja l'any 1983, el mateix govern socialista, a través d'un Reial Decret suprimia les diferents delegacions provincials (tret de les d'Hisenda —creades com a tals el 1881—, potser per raons òbvies) tot convertint-les en Direccions provincials integrades en el Govern Civil, però el pas subseqüent, és a dir, la supressió de la figura concreta per a substituir-la per una oficina territorial del delegat del govern, no s'ha donat. En realitat hauria costat ben poc adoptar el model de l'administració autònoma amb la creació de delegacions territorials.

En tot cas, la controvèrsia tradicional sobre la supressió de la figura del governador civil, ha de situar-se més en la necessitat d'esborrar significants i significats de caràcter polític que no en la d'oblidar sistemàticament des de quina òptica la Constitució manté una estricta coherència amb la permanència de l'estat com a ens amb funcions i competències en els territoris de les Comu-

nitats Autònomes. Més enllà de la pervivència de la *provincia* com a «entitat local amb personalitat pròpia determinada per l'agrupació de municipis» (Art. 141-1 de la Constitució) i admetent que la Constitució no s'oposa al fet que hi haja altres agrupacions de municipis amb personalitat pròpia, el debat sobre la pervivència dels governadors civils ha perdut, al meu entendre, vigència. Com a inexcusable cal comptar que l'estat central haurà d'atendre els propis serveis i fer efectives les competències que li són pròpies i haurà d'ajustar l'organització d'aquesta trama de facultats a través dels modes organitzatius territorials que preveu l'Art. 137 de la Constitució Espanyola (municipis, províncies i Comunitats Autònomes).

Però cal fer notar que en cap dels casos, no podent l'estat abdicar de les facultats constitucionals, desapareixeria la figura dels directors, coordinadors, o com es vulguen anomenar, que es fan càrrec de la funció territorial respectiva sota la superior autoritat del delegat del govern a la Comunitat Autònoma. Les tradicionals i exagerades funcions de control d'activitat, poder de suspensió, etc., sobre l'administració local, però bé que molt retallades per l'acció de la

Jurisprudència Constitucional d'ençà del 1981 encara contempen enutjosos supòsits en els quals la col·laboració entre estat i Comunitats Autònomes (i cal apuntar la complexitat i conflictes que la possessió de competències per part de les Comunitats Autònomes sobre l'administració local introdueixen en una secular pràctica intervencionista dels governadors civils, molt més en aquells casos on la Comunitat Autònoma ostenta competències en matèria d'ordre públic o disposa d'una policia pròpia, cas que evidentment no és el valencià) està molt lluny d'aconseguir-se.






No és, per tant, la supervivència de la figura del governador civil la que motiva els conflictes sinó la boirosa compartimentació de les funcions i competències atribuïbles a Comunitats Autònomes per una banda i a l'estat per l'altra. Mentrestant, a la incontestable pervivència de la *provincia*, s'hi afegeix la del governador civil; i, comptat i debatut, com a significants d'un model organitzatiu que es vol i es pregona diferent la imatge pública l'identifica amb els paràmetres de sempre. Evidentment, no és solament un problema de noms sinó d'estructures.

* Professor titular de Dret Constitucional a la Universitat de València-Estudi General.

Fardor



NOVETATS **en** LLIBRES

<p>edicions 62 sa</p> <p>CAVALLS DE MAR Josep Lluís i Rodolf Sirera. L'Escorpi. Teatre/El Galliner, 107. 96 pàgines. Una obra brillant i complexa centrada en el món del cinema al País Valencià durant la guerra civil, d'uns autors que constitueixen una de les aportacions més importants del teatre català del nostre temps.</p>	<p> Editorial Laia</p> <p>ENAMORAMENT I AMOR Francesco Alberoni. Col·lecció L'entrellat, 138 pàgs. El més recent assaig d'Alberoni.</p>
<p>Edicions  BROMERA</p> <p>DIARI D'UN JOVE MANIÀTIC A. Macfarlane i A. McPherson El diari secret de Peter Payne. Per a joves (i adults) que volen saber... Actualment best-seller a la Gran Bretanya.</p>	<p>EDITORIAL EMPÛRIES</p> <p>TRÈVOL 1: LLENGUA Glòria Bordons, Josep M. Castellà, Pilar Monné. El llibre ideal per a l'aprenentatge de la nostra llengua a l'ensenyament mitjà i en els cursos d'adults (5a edició).</p>
<p> GREGAL LLIBRES consorci d'editors valencians s.a.</p> <p>DICCIONARI GREGAL Valencià-castellà/Castellà-valencià Vicent Pasqual Un diccionari valencià per a les nostres escoles. 1.075 ptes.</p>	<p> LA GALERA, S. A., EDITORIAL</p> <p>LES ALES ROGES Miquel Rayó i Ferrer Col·lecció Els Grumets de la Galera. Premi Josep-M. Folch i Torres, 1987. Presentació: Xavier Pastor, president de Greenpeace, Espanya. Il·lustracions d'Ismael Balanya.</p>
<p> EDITORIAL TRES I QUATRE</p> <p>VERS I PROSA Gabriel Ferrater (A cura de Joan Ferraté i Jordi Cornudella) Col·lecció L'Estel, 5 Un recull de textos d'aquest poeta, traductor, crític, lingüista, etc., seleccionat i preparat per dos dels màxims especialistes en l'obra ferrateriana.</p>	<p> curial</p> <p>CANT ALT Autobiografia literària. Jordi Pera Cerdà. Col·lecció La Mata de Jonc, 18.</p>
<p> Edicions Proa</p> <p>POESIES Ramon Llull. Biblioteca universitària 8. Edició a cura de Josep Romeu i Figueres. 128 pàgs. 1.800 ptes.</p>	<p>SIRIVS</p> <p>DOCTRINA CATALANISTA Fidel Constant Reedició facsímil del catecisme de la Unió Catalanista. Sirius. Apartat 2482. 08080 BARCELONA. Distribució (93) 256 20 00 - 347 25 11.</p>

i Consells Comarcals, cadascun en el seu nivell, es van convertint en la manera pròpia dels catalans d'articular el mapa polític-administratiu propi, que es completa amb el nivell més pròxim al ciutadà, l'administració local. Total, doncs, tres nivells que, en condicions normals, respondrien a l'estructura polític-administrativa de qualsevol altre país.

El panorama descrit queda enterbolit quan entren en escena dos elements distorsionadors més. Són dues altres administracions, la central —de l'estat— i la provincial. D'aquesta manera queda un model prou complex —amb cinc nivells administratius— i irracional —amb competències que es cavalquen entre els diferents nivells—, que respon a l'esquema: administració central, administració autonòmica, administració provincial, administració comarcal i administració local. Total, cinc nivells que no responen, evidentment, a l'estructura polític-administrativa de cap altre país d'entre els similars a l'actual estat —plurinacional i amb vocació europea— espanyol.

Una dinàmica honesta de descentralització autonòmica de l'estat hauria de comportar la supressió de la xarxa administrativa de l'estat centralista pre-constitucional. Així, podrien no tenir sentit ni les ambaixades ministerials, ni les diputacions, ni els governs civils i, amb una única delegació del govern a cada territori autònom, l'administració central de l'estat podria mantenir la seva presència física i ocupar-se de la gestió competencial que es reserva més enllà de les institucions pròpies de cada nacionalitat autònoma.

En aquest context de racionalització de les administracions públiques i de la seva adequació a la inspiració descentralitzadora i autonomista de la Constitució, és quan s'entén que la totalitat dels partits polítics nacionalistes i parlamentaris catalans siguin favorables a la supressió dels governs civils, la qual cosa caldria interpretar com un pas endavant explícit per trencar la sospita que l'estat espanyol ha entrat en una fase de regressió o d'involució autonòmica.

Els polítics, per tant, fan confluïr la vessant política i la vessant racional a l'hora d'argumentar per què és necessària la supressió dels governs civils. Per tocar més a prop de la realitat, a més, hi ha les persones mateixes dels governadors, alguns d'ells tan ineficaces per a resoldre qüestions com la de la Seguretat Ciutadana, com Pere Navarro, governador civil de Girona. Na-



Governos Civils, un planter inesgotable per a captar personalitats i destinar-los després a llocs de confiança.

varro ha declarat que la policia de Catalunya és la policia nacional i la guàrdia civil, i ni tan sols es recorda d'esmentar la policia autonòmica. Mentrestant, l'any 1987, a la seva província, Girona, dels quinze homicidis ocorreguts només n'hi ha un de resolt.

O altres tan pintorescos com l'ex-governador civil de Tarragona, Vicente Valero, que l'1 de juny del 85, en un

atracament a una sucursal del Banc de Sabadell, va entrar a les dependències bancàries a parlar amb els atracadors que retenien uns ostatges. Valero va ser ferit pels trets d'un dels delinqüents i va tardar dies a recuperar-se. Això sí, va aconseguir que la banda de música d'Alcanar li dediqués el pas-doble «Vicente Valero, el más valiente del mundo entero».

sola autoritat, el capità general i l'audiència. Felip V no destruï l'existència de Catalunya com a territori diferenciats dels altres, ho va fer la divisió provincial de 1833. A partir de llavors els territoris històrics desaparegueren inclús com a fórmula administrativa i esdevingueren simples referències al passat. En els papers oficials el mot Catalunya ja no havia d'aparèixer per res, si no era amb aquest caire històric. Cada governador despatxava directament amb Madrid sense haver de tenir en compte els interessos comuns amb les províncies veïnes, sobretot



José Luis Corcuera, ministre d'Interior.

aquelles que havien format part també del territori històric. D'aquesta coordinació s'encarregava el ministeri des de Madrid, i no les autoritats locals.

De la província a Madrid

Doncs bé, aquest plantejament de fons és el que perviu darrere dels actuals governadors civils. És cert que el règim democràtic ha restablert els territoris històrics (això sí, sobre una base provincial) i que s'han creat els delegats del govern a cada comunitat autònoma, però els governadors conserven gairebé intacta la seva capacitat per anar al ministeri, a Madrid, i resoldre-hi directament els afers provincials, com han fet sempre. I viceversa. El sistema lògic en el pitjor dels casos seria que fos el delegat del govern qui designés i cesés els governadors civils, és a dir qui els manés de debò. Ni parlar-ne.

Per a qualsevol govern central l'existència dels governadors civils li és lò-

EL GOVERN SOCIALISTA VOL MANTENIR ELS SEUS DELEGATS A «PROVÍNCIES»

Llarga vida als governadors civils

Per boca del vice-president Alfonso Guerra, el govern socialista s'ha mostrat ferm davant les demandes de fer desaparèixer la figura del governador civil. Aquests delegats polítics són molt útils al govern central, ja que la seva gestió no està sotmesa a cap control local ni autonòmic.

Josep. M. Sanmartí

El Consell de Ministres del dia 16 de setembre acordà el relleu de 15 governadors civils i arran de la seva presa de possessió diversos membres del govern central, com és ara el vice-president Alfonso Guerra, insistiren en la conveniència de mantenir aquesta figura i fins tot de potenciar-la. No és la primera vegada que el govern central es pronuncia a favor dels governadors civils en contraposició a les nombroses peticions que se li fan perquè suprimeixi

xi aquest càrrec, i tot indica que aquests personatges continuaran fent un paper decisiu en la vida política i administrativa de l'estat espanyol. El tema és, per tant, molt important.

Al marge del seu caràcter de circumscriptió electoral, la persistència de la província com a unitat autònoma trenca clarament el funcionament de l'estat de les autonomies, per no dir que fins i tot la seva essència. Ni tan sols el Decret de Nova Planta de 1716 havia anat tan lluny, ja que respectava l'existència d'un sol territori administratiu —el Principat— sotmès a una