

EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por TOMAS RAMON FERNANDEZ RODRIGUEZ
Catedrático de Derecho Administrativo

1. El texto constitucional ha sido muy poco explícito en los temas relativos a la Administración Pública y a su funcionamiento, a pesar de que los entes, órganos e instituciones de la galaxia administrativa son parte inescindible del aparato del Estado. Por utilizar un símil expresivo podría decirse que nuestra Constitución ha dedicado su atención de forma casi exclusiva al puente de mando y a la oficialidad del barco, olvidando casi totalmente la sala de máquinas de éste, con el consiguiente riesgo de avería o de mal funcionamiento del mismo.

Esta desatención por los temas de organización administrativa es especialmente preocupante desde la perspectiva de la reconstrucción interna del Estado sobre la base de las autonomías políticas, que supone una transformación total de los esquemas organizativos tradicionales.

Buena parte de las competencias y funciones de los poderes públicos del nuevo Estado —la inmensa mayoría, diría yo— están concebidas como competencias compartidas entre las instancias centrales del Estado y las instancias autonómicas del mismo. Esto significa que la acción de unas y otras debe desarrollarse al unísono en beneficio de la comunidad, pues es evidente que ni la Constitución ni las demás Leyes están para satisfacer a los políticos o a los profesores y que aquélla y éstas se justifican sólo en la medida en que hacen posible un mayor y mejor servicio a los ciudadanos.

Esto sentado, el problema era y sigue siendo el de cómo lograr ese ejercicio acompasado de los poderes públicos, centrales y autonómicos. Este problema, el del cómo, remite, justamente, al nivel de lo administrativo, nivel ciertamente

secundario con respecto al de la política pura, al de la gran arquitectura constitucional, pero no por ello merecedor del menosprecio y la desatención con que ha sido tratado con notoria ingenuidad por los constituyentes de 1978.

Digo esto porque, en efecto, la Constitución vigente dedica un sólo artículo al gran problema de la conjunción de esfuerzos de las Administraciones estatal y autonómica, objetivo irrenunciable que sorprendentemente se ha confiado a una sola pieza: el Delegado del Gobierno.

El artículo 154 de la Constitución se limita a afirmar, como es sabido, que “un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad”.

¿Es suficiente esta única pieza? La experiencia de funcionamiento en todos los Estados federales obliga a responder negativamente. En todos ellos, el entusiasmo federalista o autonomista del momento constituyente ha conducido a soluciones ingenuas y parcas como la de nuestra propia Constitución. Una especie de falso pudor parece condicionar permanentemente a los políticos, que temen siempre entrar en mayores precisiones en este punto por miedo a ser tratados de centralistas. La realidad, que es cruel, termina, sin embargo, por vengarse obligando a improvisar *de iure* o *de facto* múltiples formas, más o menos felices, de conjunción o coordinación. Así, por ejemplo, en la República Federal Alemana se han hecho habituales las Conferencias de Ministros de los distintos Lánders o países y del propio Ministro federal del ramo, sin las cuales no es posible llegar a definir la imprescindible acción común y otros que la realidad reclama. Ejemplos semejantes podían multiplicarse aquí si tuviéramos tiempo para ello, aunque realmente no es necesario. En cualquier caso, ahí está el ejemplo, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que se ha visto en la necesidad de crear un órgano de coordinación de las Haciendas estatal y autonómicas (el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las C. A. que tampoco estaba previsto en el texto constitucional).

2. Lo que acabo de decir pretende poner de relieve hasta qué punto es necesario afrontar este tema con seriedad y serenidad, al margen del tópico maniqueísmo al uso, de esa dialéctica de buenos y malos, es decir, de “centralistas” y “autonomistas”, más propia de los *westerns* que de los debates políticos y constitucionales.

Planteadas las cosas de este modo, importa analizar con desapasionamiento la figura del Delegado del Gobierno, tal y como se diseña en el Art. 154 de la Constitución, para contrastar luego con este diseño el perfil detallado que la ha dado el reciente Real Decreto 2.238/1980, de 10 de octubre, publicado en el

Boletín Oficial del Estado del siguiente día 22, y sobre el cual se abrió entonces una viva polémica que ocupó las páginas centrales de los periódicos.

Dos son las notas que caracterizan la figura y dos también sus funciones básicas:

Por un lado, dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. Por otro, coordinar el aparato administrativo estatal y el autonómico.

La primera de estas funciones no ofrece matiz polémico alguno. La Constitución emplea un verbo inequívoco, “dirigir”, lo que significa que el Delegado del Gobierno es el jefe de todos los servicios de la Administración del Estado en el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma. Los Gobernadores Civiles de cada provincia, los distintos Delegados provinciales o regionales de los diferentes Ministerios y organismos autónomos, todas las autoridades administrativas dependientes del Gobierno central en una palabra le están, pues, subordinadas en una estricta relación de jerarquía.

No hay, pues, abuso alguno desde esta perspectiva al llamarles Gobernadores Generales, figura ya conocida por nuestro ordenamiento jurídico, aunque no experimentada, y cuyos perfiles están diseñados con claridad en los Arts. 38 y siguientes del Estatuto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958 en términos muy semejantes a los de otros ordenamientos jurídicos y singularmente al francés.

La denominación de Gobernador General que se les ha dado por el Real Decreto de 10 de octubre puede ser más o menos acertada desde un punto de vista político, puede ser, incluso, si se quiere, poco diplomática, empleando este término en su sentido más vulgar, en la medida en que ha podido herir susceptibilidades que están demasiado a flor de piel en un sector de nuestra clase política, pero desde el punto de vista técnico-jurídico no es criticable seriamente.

Los Delegados del Gobierno de que habla el Art. 154 de la Constitución son órganos de la Administración del Estado, que ésta y sólo ésta es competente, por lo tanto, para regular, como sólo las Comunidades Autónomas son competentes, para definir y regular sus propias y específicas autoridades administrativas. Son, además, auténticos Gobernadores Generales, en cuanto jefes de todos los servicios estatales en su territorio y superiores jerárquicos de los Gobernadores Civiles de cada una de las provincias de aquél, a quienes corresponde sin discusión la jefatura inmediata de los servicios estatales de su provincia respectiva.

Aplicarles esta denominación no supone tampoco infringir la Constitución, ni cambiarles el nombre que ésta les haya dado, y ello por la sencilla razón de que, en realidad, no les ha dado nombre alguno. El texto literal del Art. 154 de la norma fundamental no les bautiza como Delegados del Gobierno, sino que se

limita a aludir a la existencia de —y cito literalmente— “*un Delegado nombrado por el Gobierno*”. Quiero subrayar el “un”, artículo indeterminado, y destacar también que ni siquiera es exacto el nombre de Delegados del Gobierno que quienes denuncian el presunto cambio insisten en atribuirles. Lo que la Constitución hace es mencionar que habrá un Delegado sin más y que le nombrará el Gobierno. Cómo habrá de llamarse ese Delegado es algo que la Constitución deja imprejuizado.

Exactamente igual ocurre con otras referencias constitucionales a los órganos de las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, con las relativas a las Asambleas legislativas y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades, que los Estatutos ya aprobados han venido a denominar Parlamentos y Gobierno. Nadie ha protestado por ese “bautizo” estatutario, ni ha denunciado inconstitucionalidad alguna por un presunto cambio de la terminología empleada por la Constitución, ya que tal cambio no ha existido, en rigor, supuesto el carácter de mera referencia al órgano en abstracto que obviamente corresponde a los términos y expresiones utilizados al respecto por el Art. 152 del texto constitucional.

La tempestad que la prensa reflejó en aquellas fechas fue una vez más una tormenta en un vaso de agua.

Tampoco merece reproche la definición de sus funciones como jefe de los servicios estatales en el territorio, esto es, como Gobernador General en sentido técnico-jurídico, que se hace en el Art. 6-2 del Real Decreto de 10 de octubre, puesto que todas ellas son las típicas de una institución de esta naturaleza: velar por el cumplimiento de las leyes y de las normas reglamentarias del Estado, de los acuerdos y resoluciones del Gobierno y de los órganos de la Administración Civil del Estado; dirigir, impulsar, coordinar e inspeccionar los servicios y organismos autónomos de la misma; dirigir y coordinar la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en los términos previstos en las leyes; conocer e informar las propuestas de nombramiento de los Gobernadores Civiles; informar los planes de inversiones del Estado en su territorio e impulsar, coordinar y vigilar su ejecución; ejercer cuantas competencias puedan ser desconcentradas en él por el Gobierno o cualquiera de sus Ministros, así como todas aquellas otras atribuciones que pueda reconocerles el ordenamiento jurídico estatal.

3. La segunda nota o función básica de estas nuevas autoridades públicas se concreta en la coordinación de la Administración estatal y la autonómica. ¿Qué quiere esto decir? ¿En qué puede traducirse esta función coordinadora?

Sinceramente tengo que confesar que no lo sé exactamente. El principio de coordinación no ha sido nunca bien estudiado en el pasado, sencillamente porque no era demasiado necesario en el seno de un Estado y una Administración rigurosamente centralizados donde el principio de jerarquía se bastaba y sobra-

ba para explicarlo todo o casi todo. Coordinar solía traducirse convencionalmente en crear órganos interministeriales de funciones exclusivamente consultivas, que, en la práctica, no servían para nada.

Con este pobre bagaje conceptual en materia de coordinación hemos entrado en una nueva etapa histórica en la que el principio de jerarquía ya no es, ni mucho menos, la única clave, sino sólo una de ellas. El importante espacio que el principio de jerarquía ya no puede explicar porque las relaciones que en él se producen ya no tienen lugar entre superiores e inferiores, tiene que explicarlo, justamente, el de coordinación, pero el cambio ha sido tan rápido que no ha dado tiempo todavía a poner a punto ese concepto hasta ahora vacío y la palabra se repite y se repite una y otra vez sin saber cuál es su alcance y cuáles sus concretas consecuencias.

Eso es lo que hace también el Art. 7 del Real Decreto de 10 de octubre que no aporta al respecto precisión alguna sobre la forma de asegurar esa coordinación.

Este es, justamente, el problema que la figura de los Gobernadores Generales plantea realmente y no el de su denominación, ni el de los honores y precedencias con respecto a las autoridades autonómicas. Conseguir un funcionamiento acorde de los dos tipos de Administraciones Públicas que coexisten en el territorio es el gran reto de nuestros días, el problema cuya solución exigirá todos nuestros esfuerzos y toda nuestra capacidad.

A él, pues, debemos dedicarnos dejando a un lado las polémicas terminológicas y los problemas protocolarios que no añaden un ápice siquiera al bienestar de los ciudadanos.