

EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

POR

MARIA ANTONIA CALVO GONZALEZ
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Esta nota tiene como objetivo analizar el artículo 154 de la Constitución española de 1978 y, en consecuencia, la figura del delegado del Gobierno. El carácter de este comentario ha hecho aconsejable prescindir de las referencias al Derecho comparado, tema que será tratado en un próximo trabajo.

Entre las diversas posibilidades de enfoque para abordar el estudio del delegado del Gobierno, he optado por centrarme en dos elementos que, pese a situarse en diferentes planos, contribuyen, en mi opinión, de forma significativa a definir la ambigua figura a la que hace referencia el ya mencionado artículo de la Constitución. Por una parte, se contemplan las posibles incidencias que el delegado del Gobierno producirá sobre los agentes del poder central que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, han actuado como representantes del poder central en las provincias, es decir, los gobernadores civiles. El otro nivel de análisis responde a una tentativa de perfilar cuál va a ser la función de los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, a la luz del contenido normativo recogido en la Constitución y los textos de los Estatutos de autonomía ya existentes.

1. INTRODUCCION

Para situar lo que va a ser la primera parte de nuestra exposición, creo oportuno hacer alguna consideración sobre la denominación que se ha elegido para designar a la figura que regula el artículo 154. Es evidente que una comparación estricta de los delegados del Gobierno previstos por la Constitución de 1978, sólo nos permite referirnos a los períodos en que se ha optado en la historia constitucional española por una organización territorial del Estado que responda al modelo federal o regional. Esto reduce la relación a los períodos republicanos, ya que sólo en ellos se han previsto estos supuestos. Sin embargo, podemos comprobar que en la legislación franquista la figura del delegado del Gobierno ha sido utilizada no sólo para definir el carácter de la

representación de los gobernadores civiles (art. 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958), sino también para denominar a representantes del poder central con atribuciones diferentes entre sí. Así, nos encontramos en el artículo 42 del citado Decreto de 10 de octubre de 1958, con la existencia del delegado del Gobierno en las provincias insulares, a excepción hecha de la capital, que quedarán subordinados a la autoridad del gobernador civil existente en la capital de la provincia. A su vez, el Decreto de 1 de marzo de 1973 regula el cargo de delegado del Gobierno para los territorios de Ceuta y Melilla. Las atribuciones de éstos, respondiendo a la consideración de plazas militares que disfrutaban las dos provincias señaladas, sobrepasan las que corresponden a los gobernadores civiles del resto del Estado.

No creo necesario insistir más en esta cuestión que, pese a poder ser entendida como anecdótica ya que simplemente se refiere a cuestiones terminológicas, no puede considerarse, en ningún caso, un acierto inicial en la denominación, sobre todo si tenemos en cuenta la tendencia a la confusión que, por diversos motivos y sobre algunas materias, ha presidido la actividad de nuestros legisladores.

El otro aspecto, sin duda más significativo, al que quiero referirme en esta breve introducción, es el de los antecedentes que, por cuestión fundamentalmente de ámbito territorial sobre el que ejercían competencias, presenta una cierta similitud con el delegado del Gobierno actualmente previsto.

El proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873 responde a un criterio diferente de organización territorial del Estado al contenido en la Constitución de 1978. Esto repercute notablemente en la concepción que de los delegados del Gobierno se hace en los dos textos. El artículo 72.8 del proyecto de 1873 regula la competencia del poder ejecutivo para «enviar a cada Estado regional un delegado», pero, igualmente, determina cuál ha de ser la función específica de éstos y que consistirá en «vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, de los decretos y reglamentos federales; pero sin autoridad ninguna especial dentro del Estado o municipio» (artículo 72.8). Al hecho de que exista una definición expresa de las atribuciones que corresponden a los delegados en los Estados, y que difieren sustancialmente de las previstas en el artículo 154 de la Constitución de 1978, hay que unir una clara enumeración de las materias que son de exclusiva competencia de los poderes públicos de la Federación, lo que hace prácticamente irrelevante la necesidad de una labor de coordinación, que desde el punto de vista actual correspondería al delegado del Gobierno. En resumen, tal y como hemos puesto de manifiesto, el delegado recogido en el proyecto de 1873 dista mucho de poder ser equiparable al que centra el objeto de nuestro estudio.

El texto aprobado en diciembre de 1931 por la República española no constitucionaliza la figura del delegado del Gobierno. Sin embargo, en el artículo 15.1 se regula la inspección del Gobierno de la República para la correcta ejecución de las leyes sociales. La posterior referencia que se contiene en el artículo 6.º de los Estatutos de autonomía catalán (1932) y vasco (1936) al señalar que «el Estado podrá designar en cualquier momento los delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes (leyes sociales)», es lo que nos permite interpretar que el artículo 15.1 de la Constitución de

1931 prevé, aunque no de forma explícita, que el control del Gobierno de la República se efectuará mediante los delegados del Gobierno.

No entramos en este apartado a valorar los supuestos de coordinación entre el Estado de la República y las regiones autónomas que, igualmente, se contemplan en los Estatutos de 1932 y 1936, por considerar que la actuación de los delegados del Gobierno queda reducida exclusivamente, o al menos con carácter prioritario, a una labor de supervisión en la ejecución de las leyes sociales tal y como se desprende del artículo 6.º de los Estatutos. Por el contrario, al estudiar las atribuciones que corresponden al delegado del Gobierno en la vigente Constitución, será obligado analizar estos supuestos en consecuencia con el contenido del propio artículo 154.

II. EL DELEGADO DEL GOBIERNO Y LOS GOBERNADORES CIVILES

No es posible en esta nota argumentar el destacado papel que, a mi juicio, han tenido los gobernadores civiles desde el inicio de nuestra historia constitucional y fundamentalmente durante el franquismo. Sin embargo, y partiendo de la validez de esta consideración, a nadie se le puede pasar por alto la importancia de las modificaciones que el artículo 154 de la Constitución puede introducir en estos poderosos agentes del Gobierno en la provincia.

La primera pregunta que cabe formularse es si los delegados del Gobierno anulan o coexisten con los gobernadores civiles. Es evidente que en el momento actual la respuesta a esta pregunta se inscribe en un marco valorativo sobre cuál debería ser la solución más correcta para una mejor interpretación de la Constitución y del espíritu que ha presidido su elaboración.

En primer lugar, hay que considerar el mantenimiento de la provincia como parte de la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141 de la Constitución). En segundo lugar, el contenido del artículo 154 donde se dice 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». Ante esto, nada nos impide pensar que allí donde no se forme una Comunidad Autónoma los gobernadores civiles continuarán ejerciendo sus funciones. Cuestión posterior será la de valorar si sus funciones deberán ajustarse a las contenidas en el Estatuto de 1958.

El problema a dilucidar, en consecuencia con lo expuesto, se sitúa inicialmente en los territorios que constituidos en Comunidad Autónoma contarán con la presencia de un delegado del Gobierno. Una fácil resolución del problema vendría dada por la equiparación del delegado del Gobierno con el gobernador general regulado en los artículos 38 y siguientes del Estatuto de 10 de octubre de 1958. Esto nos conduciría a ver en el delegado un supragobernador de la Comunidad Autónoma, al que quedarían supeditados los gobernadores civiles de las provincias que formen parte de ella. Mi opinión es que esta equiparación no conduciría más que a una interpretación restrictiva, o si se prefiere muy interesada, del espíritu de la Constitución. Y ello por los

motivos que a continuación señalo. En primer lugar, la diferencia del contexto histórico-político en que ambas normas han sido concebidas, y que tiene especial importancia en la fórmula adoptada para la organización territorial del Estado, hace pensar que no emanen de su contenido figuras paralelas. Por otro lado, la previsión de nombramientos de gobernadores generales que se hace en el Estatuto de 1958 responde a «casos excepcionales», incluyendo en el propio artículo 38 que en el Decreto de su nombramiento deberán constar tanto sus atribuciones como las circunstancias relativas al carácter de su nombramiento, hecho que desvirtúa la comparación con los delegados que prevé la Constitución. Es obvio que para algunas personas la relación entre el delegado del Gobierno y los gobernadores generales podría subsanarse ya que las objeciones anteriores tendrían carácter formal y no de contenido en cuanto a competencias, para lo cual la asimilación se realizaría aplicando las modificaciones a que obliga la Constitución. A esta argumentación hay que responder con el sentido práctico que ha tenido, y aún tiene, la actuación de los gobernadores civiles. Su carácter predominante de agente político centrado en solucionar cuestiones de orden público, entendiendo este ámbito en un sentido amplio, no parece la posición idónea para «dirigir la administración del Estado y coordinarla con la administración de la propia Comunidad». Evidentemente no niego la intervención del delegado en materias relacionadas con el orden público, pero matizo que un intento de reproducir esquemas pasados puede conducir, como de hecho ya ha ocurrido en el debate del proyecto de Ley Orgánica sobre Policía de las Comunidades Autónomas, a conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas de difícil solución.

No creo, en consecuencia, que se deba interpretar el artículo 154 teniendo como referencia el Estatuto de Gobernadores de 1958. Es, sin duda, más aconsejable, pese a la dificultad que encierra y a las posibles soluciones que pueden derivarse, optar por una interpretación más estricta de dirección y coordinación de la administración del Estado en la Comunidad Autónoma, hecho que inevitablemente iría acompañado de una remodelación de la propia Administración del Estado.

La duda sobre la existencia simultánea de los delegados gubernativos y los gobernadores civiles, ha sido resuelta en el Proyecto de Ley Orgánica de Policía de las Comunidades Autónomas. De ser aprobado el presente Proyecto, y no se olvide el rango de la Ley, los gobernadores civiles serán los representantes del Gobierno en las provincias que integran la Comunidad y presidirán las Juntas de Seguridad provincial allí donde éstas se constituyan.

Una última consideración, a la vista de los recientes acontecimientos políticos en el terreno de las autonomías, me obliga a plantear que, ante la ambigua definición constitucional sobre el delegado del Gobierno, está lejos de ser una solución válida la negociación puntual de sus competencias. A este respecto el conflicto abierto entre el Gobierno y el Consejo General Vasco, por la inclusión en el proyecto de Ley Orgánica sobre Policía de las Comunidades Autónomas (art. 7.4) de que sea el delegado del Gobierno quien presida la Junta de Seguridad, resulta suficientemente ilustrativo. De la misma forma, es difícil considerar una alternativa a esta cuestión el cambio que se quiere imponer en el proceso autonómico cuya «ralentización», en el caso de prosperar,

iría acompañada del mantenimiento de los gobernadores civiles ya existentes.

Se configuran, en consecuencia, dos tipos de gobernadores civiles, los que asumen sus competencias en la provincia dependiendo directamente del poder central y, los que teniendo competencias en una provincia que forma parte de una Comunidad Autónoma deberán someterse a la autoridad del delegado del Gobierno de las respectivas Comunidades.

III. COMPETENCIAS DEL DELEGADO DEL GOBIERNO

Como ya hemos indicado en este trabajo, en el texto del artículo 154 se constitucionaliza la figura del delegado del Gobierno. Igualmente se recogen en este mismo artículo las atribuciones de éste que consistirán en «dirigir la administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma y coordinar, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad».

Un primer planteamiento obliga a cuestionar la oportunidad de que tal figura haya quedado incluida en el articulado constitucional. El Gobierno tenía asegurada la capacidad para nombrar delegados suyos siempre que lo considerara oportuno, sin necesidad de una explicitación como la que se hace en el artículo 154. Son, por tanto, otras razones las que han inducido a incluir al delegado del Gobierno en el texto constitucional. Se podría pensar que, por un lado, estas razones obedecen a la posible reorganización de la Administración del Estado que se contemplaba como necesaria en el apartado anterior de este trabajo. Por otra parte, y en gran medida como consecuencia de la reestructuración administrativa, el contenido del artículo 154 podría suponer una base de homogeneización para regular las relaciones de la Administración del Estado dentro y con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tan sólo iniciado el desarrollo constitucional podemos observar que ambos supuestos no se corresponden con la realidad.

La ambigua fórmula adoptada en el Título VIII de la Constitución para regular el tema autonómico, hacía dudoso pensar que asistiríamos en nuestro país a una paulatina reforma de la organización territorial del Estado que tendría como resultado la formación de un Estado regional (supuesto italiano) o, según los más utópicos, la evolución hacia el modelo de Estado federal. La elaboración y aprobación de los Estatutos catalán y vasco, el proyecto de Estatuto gallego y la posición del partido del Gobierno con respecto al acceso del resto de las regiones a su consideración de Comunidad Autónoma, ha puesto de manifiesto lo que para algunos era más que probable, esto es, la confirmación de que la organización territorial del Estado español no responde a ningún modelo existente. La imprecisión con que se resolvió en el texto constitucional el tema autonómico, consecuencia obligada de la política de consenso, reducía el problema al terreno político, hallándose las posibles soluciones en dependencia directa a la dinámica que impusieran las fuerzas políticas.

De lo expuesto se deduce que la defensa de incluir en la Constitución la figura del delegado del Gobierno, en base al carácter uniforme que podría conferir a la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas, no parece defendible más que desde una posición de ingenuidad que intenta ver en la

constitucionalización del delegado un límite a la reconocida capacidad de actuación del Gobierno en este sentido. Tampoco es argumentación sostenible la de hacer depender la reforma administrativa de la existencia o no del artículo 154. El delegado del Gobierno existirá donde se forme una Comunidad Autónoma, proceso que algunos pretenden no generalizar, y en cada una de las Comunidades sus competencias vendrán derivadas del contenido del propio Estatuto.

El siguiente problema que se desprende de una lectura del artículo 154 está basado en lo que podría considerarse un matiz ortográfico. Hasta el momento, ninguna publicación sobre el tema se ha detenido a valorar el hecho de que la palabra administración aparezca en este artículo con minúscula, tanto cuando se refiere a la Administración del Estado como de las Comunidades. No es mi objetivo entrar en un terreno que en cualquier caso quedaría en el ámbito del Derecho administrativo, pero, sin embargo, considero oportuno hacer esta indicación que podría tener consecuencias sobre las competencias del delegado del Gobierno, si se sitúa en el marco de la distinción que García Trevijano hace entre Administración del Estado como persona jurídica y administración entendida como actividad que emana de los órganos de la Administración.

El artículo 23.2 del Estatuto de autonomía para el País Vasco, reproduce el 154 de la Constitución incluyendo la palabra Administración escrita de igual forma que en el resto del articulado constitucional.

Las funciones de dirección de la Administración del Estado que competen al delegado del Gobierno, dependerán del significado que adquiera el término «Administración del Estado», al igual que a entender la actividad de dirección en un sentido estricto, hecho que obligaría a una reorganización administrativa, o a reducirlo a una simple constatación de la supremacía jerárquica que corresponde al delegado del Gobierno¹.

La otra función que conforme al tantas veces mencionado artículo 154 corresponde al delegado del Gobierno es la de coordinación entre ambas administraciones. Los supuestos de coordinación se darán sobre aquellas materias de competencia compartida por el Estado y la Comunidad autónoma y que a la luz de los Estatutos ya aprobados se puede afirmar que son numerosas. Por razones de espacio centraremos el tema de la coordinación en la materia de orden público, tanto por la importancia de la materia en sí como por disponer ya del proyecto de Ley orgánica de policías autónomas.

El artículo 13 del Estatuto de autonomía para Cataluña y el 17 del Estatuto vasco regulan la existencia de policía autónoma dentro de la Comunidad. Para coordinar la actuación de esta policía con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se prevé la formación de una Junta de Seguridad compuesta por un número igual de representantes del Gobierno y de la Comunidad autónoma. En el Estatuto catalán el apartado 7 del citado artículo 13 precisa algunas de las competencias de esta Junta, si bien remite su desarrollo

¹ Véase, a este respecto, la lectura del artículo de E. Linde Paniagua, *El delegado del Gobierno*, en «Documentación Administrativa», Madrid, abril-junio 1979, núm. 182, páginas 255 a 286.

a la Ley orgánica que recoge el apartado 1. Era lógico esperar que pese a no estar especificados los miembros del Gobierno que integrarían la Junta de Seguridad, el delegado del Gobierno formase parte de ella. Sin embargo, lo que ya no responde a la lógica de todos es que tenga que ser el propio delegado quien asuma la presidencia de la Junta, tal y como ha quedado recogido en el artículo 7.4 del Proyecto de Ley Orgánica de Policía de las Comunidades Autónomas² y ratificado por el Dictamen de la Comisión (art. 7.5)³. Pese a que, salvo los casos en que expresamente se le atribuyen, las funciones de la Junta de Seguridad tienen carácter consultivo, no resulta extraño que éste sea uno de los puntos de conflicto entre el Gobierno y los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Y más si tenemos en cuenta que en el mismo artículo del proyecto de Ley orgánica se supeditan a la autoridad del gobernador civil los Cuerpos de policía provincial comprendidos en el apartado b) del artículo 2.1. La incógnita sobre la coexistencia de los gobernadores civiles con el delegado del Gobierno queda resuelta por medio de esta Ley Orgánica.

Los redactores de este proyecto de Ley parecen no tener dudas en cuanto a la concepción del delegado del Gobierno como el supragobernador que responde al modelo de los gobernadores generales del Estatuto de 10 de octubre de 1958. Ya he expuesto las razones por las que esta interpretación no parecía ser la más indicada para un desarrollo progresista de la Constitución, fenómeno que de no avanzar en este sentido reduce considerablemente la capacidad autonómica de las Comunidades.

Al encontrarse esta nota en prensa, se ha producido la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del Real Decreto 190/1980, de 1 de febrero sobre delegados especiales del Gobierno para la Seguridad⁴. La regulación de esta figura, las funciones que en el Real Decreto se le atribuyen, así como el nombramiento del primer delegado especial para la Seguridad en el territorio de una Comunidad Autónoma, plantea nuevas e importantes interrogantes que afectan de forma directa al tema aquí tratado y que serán el objeto de un futuro estudio.

² *Boletín Oficial de las Cortes* de 11 de julio de 1979, serie A, n.º 65-I.

³ *Boletín Oficial de las Cortes* de 7 de diciembre de 1979, serie A, n.º 65-II.

⁴ *Boletín Oficial del Estado*, 2 de febrero de 1980, núm. 29, pág. 2565.