

EL DELEGADO DEL GOBIERNO

Por ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES EN EL DERECHO ESPAÑOL: A) El Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873. B) Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931. C) Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932. D) Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936.—III. EL COMISARIO DEL GOBIERNO DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA DE 1947: A) Análisis del artículo 124. B) La coordinación en las regiones con Estatuto ordinario. C) La coordinación en las regiones con Estatuto especial.—IV. RÉGIMENES PREAUTONÓMICOS Y SU COORDINACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.—V. LA ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: 1. *Los trabajos de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.* 2. *Los debates en el Congreso:* A) La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. B) El Pleno del Congreso.—3. *Los debates en el Senado:* A) Las enmiendas de grupos y senadores al Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso. B) El debate en la Comisión Constitucional. C) El Pleno del Senado. 4. *La Comisión Mixta.*—VI. LAS FUNCIONES DEL DELEGADO DEL GOBIERNO CON ARREGLO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN: 1. *El delegado del Gobierno como director de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma:* A) Justificación. B) Significado de la expresión «Administración del Estado». C) Delegado del Gobierno y gobernadores civiles. 2. *El delegado del Gobierno como coordinador de la Administración del Estado con la propia de la Comunidad autónoma:* A) Estructura del órgano coordinador. B) El ámbito material de la coordinación.—VII. DELEGADO DEL GOBIERNO Y PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

I. Introducción

Este estudio es un análisis del artículo 154 de la Constitución española de 1978, que introduce la figura del delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades autónomas.

Si, en principio, el texto constitucional y los antecedentes legislativos de la citada norma pudieran parecer elementos suficientes para su interpretación, lejos de esto proyectan más sombras que luces. A pesar de ello, hemos intentado, mediante el estudio de los antecedentes históricos en el Derecho español, así como de la experiencia que el caso italiano suministra, dar una respuesta a los problemas básicos que la interpretación del citado precepto comporta.

II. Antecedentes en el Derecho español. A) El Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873. B) Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931. C) Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932. D) Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936

Los antecedentes del delegado del Gobierno en el Derecho español son escasos y coinciden precisamente con los períodos republicanos que suponen los únicos intentos, hasta la presente Constitución, de modificar la organización territorial del Estado español.

A) El primero de los antecedentes se encuentra en el Proyecto de Constitución Federal de la República Española depositado en las Cortes el 17 de julio de 1873, que, como es sabido, comenzó a discutirse el 11 de agosto de 1873 concluyendo el debate tres días después sin que llegara a aprobarse.

El citado Proyecto en dos ocasiones hacía referencia a «delegados del Gobierno», a saber: en el título V, denominado «De las Facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación» (este título no se articula y sigue al artículo 49), que dice en su apartado 14: «Envío de delegados a los Estados para la percepción de los tributos y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales.» Y más adelante en el título IX, «Del poder ejecutivo», el artículo 72,8 dice así: «Al poder ejecutivo compete... 8) Enviar a cada Estado regional un delegado con encargo expreso de 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.»

Las figuras del delegado del Gobierno en el referido Proyecto y en la Constitución de 1978 son, sin embargo, bien diferenciadas. Efectivamente, el Proyecto de 1873 configura un modelo de Estado Federal en el que tan sólo se enumeran las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación (título V), de lo que se deduce, pese a la ausencia de una determinación expresa, que las demás competencias se debían entender atribuidas a los Estados regionales. Sistema éste que dista enormemente del instaurado por la Constitución de 1978 en que la

distribución de competencias se ha hecho conforme a un modelo no exento de complejidad que posibilita soluciones claramente diferenciadas, entre las que cabe desde meros supuestos descentralizadores de competencias escasamente significativas, hasta auténticos Estados regionales en un contexto que no parece concebido al efecto. De modo que, frente a la homogeneidad con que se concibe la estructura de los Estados regionales y la precisa determinación de las competencias de los delegados del Gobierno en el Proyecto de 1873, el delegado del Gobierno de la Constitución de 1978 puede, en virtud de lo que dispongan los distintos Estatutos de autonomía, concretarse en versiones difícilmente asimilables, como tendremos oportunidad de referir más adelante.

B) La Constitución de 1931 tuvo entre otras virtualidades la de crear el Estado regional en base a un sistema de distribución de competencias conforme a tres listas, esto es: materias en que la legislación y ejecución directa es de la exclusiva competencia del Estado español (art. 14); materias cuya legislación corresponde al Estado español, pudiendo, a juicio de las Cortes, atribuirse a las regiones autónomas su ejecución (art. 15), y en tercer lugar, materias cuya legislación exclusiva y ejecución directa podía corresponder a las regiones autónomas de no estar comprendidas en los artículos 14 y 15 de la Constitución y siempre que se incluyeran en los Estatutos correspondientes aprobados por las Cortes (art. 16). Esto significaba que la lista de competencias exclusivas del Estado estaba dotada de rigidez, es decir, que las competencias enumeradas en el artículo 14 de la Constitución necesariamente tenían que ser asumidas y no podían en ningún caso delegarse. Otro tanto ocurría con la lista de materias compartidas, dotada de igual rigidez que la anterior en lo referido a la legislación, reduciéndose la compartición por las regiones a la ejecución de la legislación de la Federación en base al criterio de las Cortes. En consecuencia, el conjunto de competencias exclusivas de las regiones en materia de legislación y ejecución tenía un carácter residual en relación a las anteriores, pero fácilmente deducible. Por otra parte, la Constitución contenía un conjunto de técnicas, que por cierto se han incorporado a la de

1978, que junto a las anteriores hacían presumible determinar con claridad la distribución de competencias entre Estado y regiones (arts. 17 a 22 inclusive de la Constitución de 1931).

Parece, por consiguiente, que la estructura y competencias de las regiones estaba dotada en la Constitución de 1931, por comparación a la de 1978, de mayor transparencia y uniformidad. Quizá, por estas razones, no se entendió necesario crear a nivel constitucional delegados del Gobierno en las regiones, salvo en el supuesto contemplado en el artículo 15,1, párrafo segundo, que con carácter sectorial lo hacía posible al establecer que: «La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia. Parece evidente que, en base a este artículo, podía el Gobierno nombrar en las regiones delegados con competencias muy superiores a las que puedan deducirse del artículo 154 de la Constitución de 1978, que en relación a las competencias administrativas de las Comunidades autónomas tan sólo estipula la función de coordinación del delegado del Gobierno.

Cabe cuestionar si el silencio de la Constitución de 1931, junto con la mención del artículo 15,1, significaba que la creación de delegados del Gobierno en las regiones no requería la expresa determinación de la Constitución o, por el contrario, que no era posible salvo en el supuesto contemplado por el artículo 15,1. La resolución en sede teórica del problema tiene en la actualidad escaso interés, razón por la que centraremos la averiguación en la respuesta que suponen los Estatutos de Cataluña y del País Vasco.

C) El Estatuto de Cataluña, aprobado por ley de 15 de septiembre de 1932, desarrolló lo dispuesto en el artículo 15,1, párrafo segundo, en el sentido de que se facultaba al Estado en el artículo 6.º para nombrar «en cualquier momento los delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes», explicitando la consistencia de las competencias establecidas en el referido artículo 15,1, párrafo segundo, de la Constitución, en el sentido de que: «La Generalidad está obligada a subsanar, a requerimiento del Gobierno de la República, las deficiencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes; pero si la Ge-

neralidad estimase injustificada la reclamación, será sometida la divergencia al fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución. El Tribunal de Garantías Constitucionales, si lo estima preciso, podrá suspender la ejecución de los actos o acuerdos a que se refiere la discrepancia, en tanto resuelve definitivamente.» Del desarrollo por el Estatuto de Cataluña del artículo 15,1, párrafo segundo, se obtiene, con mayor claridad que de la sola lectura de la Constitución, la conclusión de que el delegado del Gobierno que en ella se prefigura poco tiene que ver con el de la Constitución de 1978, ya que en aquél, lejos de concretarse competencias en orden a la dirección de la Administración del Estado o a la coordinación de ésta con la de las regiones, se dan exclusivamente competencias de control sobre la ejecución de leyes del Estado y tratados en materia social por la Administración de las Regiones.

No obstante, el Estatuto de Cataluña va a introducir una innovación notable, o si se prefiere una destacada interpretación de la Constitución, al configurar en dos ocasiones un mecanismo de coordinación entre el Estado y las regiones en la ejecución de competencias concurrentes.

El artículo 5.º del Estatuto estableció el conjunto de materias cuya legislación correspondía al Estatuto y su ejecución a la Generalidad, y en su apartado 11, en que se atribuye los servicios de aviación civil y radiodifusión, establece que queda a salvo: «El derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país», y sigue diciendo: «El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funcionen por concesión de la Generalidad.»

El supuesto de coordinación del artículo 5.º,11 del Estatuto de Cataluña tiene enorme interés, como veremos, por ser trasladable a la actualidad. Efectivamente, en el marco de las competencias legislativas del Estado la Generalidad asumía parcialmente la ejecución de dicha legislación, lo que implicaba concurrencia de competencias ejecutivas sobre una misma materia que, lógicamente, debían coordinarse. Si bien es cierto que el referido artículo no vino a explicar en qué consistía la coordinación del Estado, ni tampoco a través de qué órgano tenía lugar.

Será el artículo 8.º del Estatuto el que venga a perfilar lo que debe entenderse por coordinación y por qué órgano debe ser ejercida. El supuesto que ahora contemplamos hace referencia al orden público, reservado al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 14, números 4, 10 y 16, de la Constitución, que hacen referencia respectivamente a la «Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional», al «Régimen de extradición» y a la «Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería», atribuyendo el citado artículo 8.º del Estatuto a la Generalidad «todos los demás servicios de Policía y orden interiores en Cataluña». De modo que tiene lugar un supuesto de competencias concurrentes sobre una misma materia, esto es, sobre el orden público que se atribuye (a diferencia del supuesto anterior, en que la coordinación del conjunto de competencias se atribuye al Estado) a una «Junta de Seguridad» creada al efecto.

La Junta de Seguridad era el órgano competente para la «coordinación permanente de ambas clases de servicios (se refiere a los servicios de Policía) mutuos, auxilios, ayuda e información y traspaso de los que correspondan a la Generalidad», y estaba integrada de acuerdo con su Reglamento de organización y funcionamiento por representantes del Gobierno de la República y de la Generalidad y por las autoridades superiores que prestaran servicios en el territorio regional que dependieran de una y otra. Se venía además a especificar en el referido artículo el ámbito de la competencia de la Junta que: «Entenderá en todas las cuestiones de regulación de servicios, alojamiento de fuerzas y nombramiento y separación de personal.» La coordinación se va a ordenar como «función informativa», con la particularidad de que la Generalidad no podía proceder contra los dictámenes de aquella que versaran sobre los servicios coordinados ni podía nombrar personal de los servicios de Policía y orden interior sin la conformidad de la citada Junta.

Nos interesa destacar, en conclusión, que el Estatuto de Cataluña contemplaba dos supuestos de coordinación, caracterizados fundamentalmente porque en uno la coordinación competía exclusivamente al Estado (se dan competencias ejecutivas concurrentes en materia de legislación exclusiva del Estado), mientras que en

otro la coordinación de competencias correspondía a un órgano integrado por representantes del Estado y la Generalidad (se dan competencias ejecutivas concurrentes en materia cuya legislación es asumida por Estado y Generalidad en ámbitos perfectamente delimitados). Pero, además, el segundo de los supuestos de coordinación contemplados tiene el interés de explicitar su consistencia específica, que se concreta en emitir informes o dictámenes que vinculaban negativamente a la Generalidad, en cuanto que ésta en el ámbito de la competencia coordinada no podía proceder en contra de los mismos.

D) Por cuanto se refiere a la Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936 hay que decir que recoge las mismas técnicas de coordinación que hemos observado en el Estatuto de Cataluña (en los artículos 5, 6 y 13 de la ley), por lo que le son aplicables las conclusiones que obtuvimos anteriormente.

III. El comisario del Gobierno de la Constitución italiana de 1947.

A) Análisis del artículo 124. B) La coordinación en las regiones con Estatuto ordinario. C) La coordinación en las regiones con Estatuto especial

A) La estructura territorial del Estado español prefigurada por la Constitución, sin ser igual a la de Italia, encuentra en ella su parangón más relevante, sobre todo en lo referido al tema que nos ocupa, razón por la que vamos a centrar la averiguación dentro del Derecho comparado en el caso italiano.

Efectivamente, el artículo 154 de nuestra Constitución, que como vimos más atrás no tiene sino vagos antecedentes en nuestro Derecho constitucional, es prácticamente una traducción del artículo 124 de la Constitución italiana, que dice así: *Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione*. Resulta evidente como veremos, a la vista del texto transcrito, que los redactores del primero de los textos del proyecto de Constitución española, que ha llegado hasta el final del proceso constitucional

con ligeras modificaciones, se inspiraron en el citado artículo de la Constitución italiana. Sin embargo, no hicieron otro tanto en relación a la competencia del comisario del Gobierno, establecida en el artículo 127 de aquella Constitución, que estipula, a través del comisario, la importante competencia de controlar las leyes regionales.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones en Italia se hace en base a una sola lista (art. 117), en que se enuncian toda una serie de materias sobre las que las regiones pueden dictar normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por el Estado y siempre que las citadas normas no vayan contra los intereses nacionales ni de otras regiones. De modo que están tasadas las competencias legislativas de las regiones, siendo la competencia del Estado de carácter residual, es decir, que compete al Estado la legislación de todo lo que no se contiene en el artículo 117 de la Constitución. Mas la gestión administrativa de las regiones no se corresponde necesariamente con el contenido del artículo 117. Efectivamente, por una parte puede estar excluido de su gestión todo lo que por leyes de la República se atribuya por su interés exclusivamente local a las provincias, a los municipios o a otras corporaciones locales, y de otra parte el Estado puede delegar a las regiones otras funciones administrativas (art. 118). Pero, en cualquiera de los casos, las regiones ejercen sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras corporaciones locales o bien sirviéndose de sus medios materiales y personales.

Las diferencias entre la Constitución italiana y la Constitución española, en lo que se refiere a la configuración de las regiones y sus relaciones con el Estado, alcanzan su nivel más alto en lo relativo al control sobre los actos administrativos de las regiones, que está previsto tenga lugar a través de un órgano descentralizado del Estado (art. 125), así como el control que un órgano de la región ejerce sobre los actos administrativos de la provincia, del municipio y de los demás entes locales (art. 130). Resulta evidente que este sistema de controles sobre la actividad administrativa que versa sobre la legalidad u oportunidad, según

los casos, está ausente en nuestra Constitución, del mismo modo que resulta diferente el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones (o Comunidades, en el caso de nuestra Constitución) y, por consiguiente, el conjunto de las mismas. Todo esto hace que, pese a que la institución del delegado del Gobierno haya sido tomada de la Constitución italiana, su virtualidad en contextos claramente diferenciados produzca consecuencias dispares.

No obstante, vamos a prestar atención al comisario del Gobierno por la utilidad que pueda reportarnos a los efectos de dilucidar el significado de nuestro delegado del Gobierno.

Las diferencias de los contenidos de los artículos 124 de la Constitución italiana y 154 de la española de 1978 son, como decíamos, escasas. De una parte reciben una denominación diferente los órganos que se contemplan (comisario y delegado), y a diferencia de lo que ocurre en Italia, en España no se exige al delegado residir en la capital de la Comunidad autónoma (región en Italia). Además, aunque de escasa importancia, en Italia se ha utilizado la fórmula descriptiva para determinar la competencia del comisario, «funciones administrativas ejercidas por el Estado», mientras que la Constitución española se refiere a la organización sobre la que ejerce la competencia de dirección «Administración del Estado». Por último y en lo relativo a la función de coordinación, en el caso español se explicita que tendrá lugar «cuando proceda», lo que, sin embargo, no significa que con arreglo a la Constitución italiana la coordinación del comisario sea en cualquier caso precedente.

Pues bien, del examen del artículo 124 de la Constitución italiana, al igual que ocurre con el artículo 154 de nuestra Constitución, se extraen escasas conclusiones, si bien es cierto que el desarrollo e interpretación de la Constitución italiana a lo largo de más de treinta años permite la comprensión de lo referido en el artículo 124 en la legislación que lo desarrolla, los Estatutos regionales y las sentencias del Tribunal Constitucional, aunque en menor medida a la que podía esperarse.

En primer término, llama la atención que no hayan sido desarrolladas las funciones de dirección (superintendencia) del comisario del Gobierno (tardíamente las leyes de 8 de diciembre

de 1970, en su artículo 8, y la de 22 de julio de 1975, en su artículo 3, han atribuido respectivamente competencias al comisario de carácter ejecutivo en materia de protección civil y de tramitación de las relaciones formales entre Estado y regiones, si bien éstas no pueden considerarse suficientes) que, salvo excepciones, convive con los antiguos prefectos, cuya competencia y funciones vienen reguladas por la ley de 8 de marzo de 1948, según la cual el prefecto representa el poder ejecutivo en la provincia, ejerciendo, en consecuencia, funciones de vigilancia, control e incluso de dirección. Esto hace que realmente no puedan aducirse, a los efectos de conformar jurídicamente al comisario del Gobierno, otros argumentos que el propio de la Constitución. Esto ha determinado que la doctrina haya llegado a la conclusión, al tener que compaginar la existencia del comisario del Gobierno con la de los prefectos, que aquél, si bien tiene una posición de preeminencia por determinación de la Constitución, ésta se concreta no en una relación de supremacía jerárquica con respecto a los jefes de la Administración periférica del Estado, ni en relación a los órganos que la integran, sino tan sólo en relación a las funciones desempeñadas por dicha Administración (1). Pero los argumentos que se manejan no son excesivamente convincentes y más parecen determinados por la necesidad de asumir la ausencia del necesario desarrollo constitucional de las funciones de dirección del comisario del Gobierno, en lo relativo a la Administración del Estado en las regiones, que a otras razones. Con ello queremos significar que si bien no tienen que ser, al nivel que contemplamos, incompatibles la existencia de un comisario en las regiones con la existencia de prefectos en las provincias, que siguen siendo una pieza básica de la estructura territorial italiana, parece necesario que se remodelen las competencias de los prefectos coordinándolas o reordenándolas en relación a las del comisario.

B) En lo referido a las competencias de coordinación del comisario del Gobierno no es posible establecer un modelo único y generalizado en las 20 regiones existentes (19 de ellas se contienen en el artículo 131 de la Constitución y Molise se constituyó

(1) Vid. E. GIZZI: *Manuale di Diritto Regionale*, Milán, 1976, pp. 511 y ss.

como región con Estatuto ordinario por la Ley constitucional de 27 de diciembre de 1963), por el contrario hay que distinguir las regiones con Estatuto ordinario de las regiones con Estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia), pues mientras que las primeras obtienen una regulación unitaria en relación al tema que nos ocupa, en la ley de 10 de febrero de 1953, modificada por las de 16 de mayo y 23 de diciembre de 1970, las regiones de Estatuto especial regulan estas cuestiones, precisamente, en sus respectivos Estatutos.

En lo referido a las regiones con Estatuto ordinario regidas en este punto por la citada ley de 10 de febrero de 1953, dedica su artículo 40 al comisario del Gobierno, al objeto de determinar el procedimiento de nombramiento (presidente de la República a propuesta del presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y de acuerdo con el ministro del Interior), condiciones del candidato, rango y tratamiento económico. Es decir, que no se hace referencia alguna a la función de coordinación del comisario del Gobierno, lo que no deja de ser sorprendente en el ámbito de una ley general, y teniendo en cuenta que ninguna otra norma contempla estas funciones. En consecuencia, la consistencia de la función coordinadora del comisario del Gobierno en Italia es el resultado de construcciones doctrinales en lo referido a las regiones con Estatuto ordinario.

C) Como veremos, no son más alentadoras las conclusiones que se extraen del examen de los Estatutos especiales.

En relación con el Estatuto de la región siciliana, convertido en Ley Constitucional por ley de 26 de febrero de 1948 (téngase en cuenta que fue aprobado con anterioridad a la Constitución italiana el 15 de mayo de 1946) y con posterioridad a la declaración por la Corte Constitucional de la inconstitucionalidad de los artículos 26 y 27 (sentencia núm. 6 de 1970), que atribúan al comisario las facultades de promover la acción penal en relación a los miembros del Gobierno regional, le compete proponer la disolución de la Asamblea Regional (art. 8), así como la competencia contemplada en el artículo 28, trasunto del 127 de la Constitución, que referimos más atrás, sobre control de la legislación regional. Es decir, que no tiene competencia alguna en materia administrativa, ni de dirección de la Administración del Estado

en la región, ni de coordinación de la Administración del Estado con la de la región. Por lo que, a juicio de P. Virga, aquél es en Sicilia «un órgano de defensa de intereses constitucionales conectados al régimen autonómico» (2).

Por lo que se refiere al Estatuto de la región de Cerdeña aprobado por Ley Constitucional de 26 de febrero de 1948, en su artículo 48 repite prácticamente el artículo 124 de la Constitución sin más explicitación, si bien denomina al comisario «representante del Gobierno» (las normas de actuación DPR de 19 de mayo de 1949 establece que la Administración central puede delegar competencias en el representante del Gobierno).

La región constituida por el Valle de Aosta fue dotada de un Estatuto especial por Ley Constitucional de 26 de febrero de 1948. Tal y como concluimos para la región siciliana, puede decirse ahora que el denominado en el artículo 31, representante del Ministerio del Interior, no tiene función administrativa alguna directa y de dirección sobre la Administración estatal ni regional, habida cuenta de que en esta región, dadas sus peculiaridades, por DIL de 7 de diciembre de 1945 (art. 4.º) fue suprimido el prefecto, asumiendo sus funciones el presidente de la Junta regional. Por otra parte, ésta es la única región en que se ha constituido una Comisión de coordinación, presidida por el representante del Ministerio del Interior e integrada por un representante del Ministerio de Finanzas y un representante de la región designado por el Consejo del Valle de Aosta entre miembros a él no pertenecientes. Bien es cierto que no hace referencia alguna a sus competencias, pero con todo supone la explicitación mayor de entre los desarrollos estatutarios que hemos referido del artículo 124 de la Constitución italiana. Por otra parte le corresponde al representante del Ministerio del Interior la competencia derivada del artículo 127 de la Constitución a que hemos hecho referencia anteriormente (art. 31 del Estatuto).

Son, sin duda, los Estatutos de las regiones Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia los que suponen el desarrollo más considerable de las funciones del comisario del Gobierno. El Estatuto de la región Trentino-Alto Adige fue aprobado por Ley

(2) «Commissario del Governo nelle Regioni», *Enciclopedia del Diritto*, T. VII, 1960, página 856.

Constitucional de 26 de febrero de 1948, modificada por la Ley Constitucional de 10 de noviembre de 1971, con arreglo a la que se dictó el texto único del Estatuto, que en su artículo 87 establece dos comisarios, uno en la provincia de Trento y otro en la de Bolzano, con las siguientes competencias: la coordinación, de conformidad con las indicaciones del Gobierno, de las atribuciones del Estado en la provincia; la vigilancia del funcionamiento de los órganos administrativos del Estado en la región, salvo los relativos a la justicia, defensa y ferrocarriles; vigilancia del ejercicio por provincias y otros entes locales de las funciones ejercidas por delegación del Estado; hacer observaciones al presidente regional o provincial; realizar las funciones correspondientes al prefecto, siempre que no hayan sido encomendadas por el Estatuto a órganos de la región o por otras leyes a otros órganos del Estado (art. 76 del Estatuto), y, por último, es el encargado del mantenimiento del orden público (artículo 77 del Estatuto). En consecuencia, como dice Gizzi (*ob. cit.*, página 517), el comisario del Gobierno en esta región asume las competencias correspondientes a las regiones de Estatuto ordinario, así como algunas de las correspondientes al prefecto, dado que en las provincias de Trento y Bolzano se ha suprimido este último órgano, siempre que, como decíamos anteriormente, las mismas no hayan sido atribuidas a otros órganos regionales o estatales (no prestaremos atención en este lugar a las normas de actuación del Estatuto, dictadas por DPR de 12 de diciembre de 1948, en cuyo artículo 17 se prevé la institución del vicecomisario con atribuciones delegadas por el Comisario).

Por su parte, el Estatuto de la región Friuli-Venezia Giulia, dado por Ley Constitucional de 31 de enero de 1963, dedica los artículos 61 y 62 bajo el título VII de las relaciones entre el Estado y las regiones al comisario del Gobierno. El artículo 61 está dedicado al nombramiento y condiciones del mismo, que coinciden con las del régimen general antes expuesto. Las funciones del mismo vienen enumeradas en el artículo 62 y son: de coordinación, de conformidad con las directrices gubernativas, de ejercicio de las atribuciones del Estado en la región; de vigilancia del ejercicio por parte de la región, provincias y municipios de las funciones delegadas por el Estado; hacer ob-

servaciones a los jefes de las respectivas administraciones y servir de intermediario o comunicación en las relaciones entre el Estado y las regiones, salvo en los supuestos de órganos de la Administración periférica transferidos a las regiones. Por otra parte, y en virtud de las normas de actuación del Estatuto (DPR de 23 de enero de 1965), se crea la institución del vicecomisario, así como se prevé la posibilidad de que le sean atribuidas al comisario las funciones de prefecto en la provincia de Trieste.

IV. Regímenes preautonómicos y su coordinación con la Administración del Estado

A los efectos de averiguar las actuales tendencias del Gobierno y las en su día Comunidades autónomas en lo relativo a las relaciones entre los distintos órdenes de Administración, los regímenes preautonómicos son un excelente campo de observación.

La normativa, mediante la que se crean hasta un total de 13 regímenes preautonómicos, no hace mención alguna a la coordinación entre la Administración de éstos con la del Estado, lo que, dada la índole de las referidas disposiciones, no resulta sorprendente. Sin embargo, otro tanto ocurre con los decretos por los que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad y País Vasco que no son mucho más explícitos; así, en la generalidad de los casos se hace constar que la Comisión mixta de transferencia «actuará en la fase de aplicación de la presente disposición como órgano de coordinación, estudio y consulta, y podrá proponer al Gobierno o a los ministerios competentes las medidas que estime precisas para su ejecución» (por ejemplo, entre otros, disposición final cuarta del decreto de 23 de junio de 1978 por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura). Pero la referencia a la coordinación a que nos referimos no ha sido desarrollada en las normas de funcionamiento de las diferentes comisiones mixtas.

La tendencia que, por consiguiente, se observa en los regímenes preautonómicos es la de librar de controles estatales o de otros órganos colegiados integrados por el Estado y las administraciones de las preautonomías a la gestión administrativa de éstas, sin introducir nuevos órganos de coordinación, además de las comisiones mixtas que necesariamente tendrán una duración limitada, que posibiliten el funcionamiento eficaz de los diferentes órdenes de Administración.

V. La elaboración del artículo 154 de la Constitución española de 1978

1. LOS TRABAJOS DE LA PONENCIA DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

El *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)* de 5 de enero de 1978 (número 44), que publicara el primero de los textos del anteproyecto elaborado por la ponencia constitucional, dedicaba dentro del título VII, «De los territorios autónomos», el artículo 142 al delegado del Gobierno, diciendo así: «*Un delegado nombrado por el Gobierno y residente en la capital del territorio autónomo dirigirá la Administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la Administración autonómica.*» El nivel de acuerdo alcanzado por los miembros de la ponencia queda reflejado en el hecho de que ninguno de ellos formulará voto particular al referido texto.

Abierto el plazo para la interposición de enmiendas en el Congreso, se presentó en relación al citado artículo una sola (número 587), debida al diputado A. Rosón Pérez (UCD), que pedía la supresión del citado artículo; decía así: «Se aboga por la supresión de este precepto porque, de una parte, el Gobierno tiene expedita su facultad de nombrar delegados allí donde lo estimare conveniente, sin necesidad de que este particular sea recogido por la Constitución; de otra, la facultad de coordinar se configura de manera tan imprecisa, que puede dar lugar a confusiones y conflictos y aun exceder, en relación con los territorios de régimen autonómico, con la competencia del ejecutivo.»

Sin embargo, la nueva redacción dada por la ponencia al texto del anteproyecto no aceptó la referida enmienda, que, no obstante, fue apoyada por los grupos comunista y minoría catalana (3). La ponencia numeraba entonces el citado artículo como 146 y modificaba ligeramente la anterior redacción, que ahora decía: «*Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la Administración autónoma*» (4). Puede apreciarse que, en relación a la redacción anterior, se ha suprimido la frase que decía «residente en la capital del territorio autónomo», y, de otra parte, se viene a utilizar ahora la palabra «autónoma», en vez de «autonómica».

2. LOS DEBATES EN EL CONGRESO: A) LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LIBERTADES PÚBLICAS. B) EL PLENO DEL CONGRESO

A) El artículo 146 del texto de la ponencia no sería discutido por la Comisión del Congreso, que el 16 de junio de 1978 lo aprobaría por unanimidad, conforme a la redacción dada por la ponencia (29 votos a favor, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 91, sesión núm. 22, celebrada el 16 de junio de 1978, p. 3415), si bien aparecía ahora numerado como artículo 148 (5). En consecuencia, no se hacían constar en el «Boletín» últimamente citado ni enmiendas ni votos particulares con intención de defenderlos en el Pleno del Congreso.

B) No es de extrañar, por consiguiente, que el citado artículo 148, tal y como llegó al Pleno del Congreso, fuera votado sin previo debate el 21 de julio de 1978, arrojando la votación el resultado sobre 281 votos emitidos, 265 a favor, dos en contra y 14 abstenciones (6), por lo que la primitiva redacción dada por la ponencia sería la que serviría de base a las discusiones del proyecto constitucional en el Senado (7).

(3) Vid. «BOC» de 17 de abril, núm. 82, p. 1605.

(4) Vid. «BOC» de 17 de abril de 1978, núm. 82.

(5) Vid. «BOC» de 1 de julio de 1978, núm. 121.

(6) «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 116, sesión plenaria número 43, celebrada el 21 de julio de 1978, p. 4560.

(7) «BOC» de 24 de julio de 1978, núm. 135.

3. LOS DEBATES EN EL SENADO. A) LAS ENMIENDAS DE GRUPOS Y SENADORES AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO. B) EL DEBATE EN LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL. C) EL PLENO DEL SENADO.

A) A diferencia de lo ocurrido en el Congreso, en que, como observamos, se presentó una sola enmienda al artículo que contempla al delegado del Gobierno, fueron varias las enmiendas que en relación al citado artículo se presentaron en el Senado, quizá por la mayor sensibilización de los miembros de esta Cámara hacia los problemas relacionados con las futuras Comunidades autónomas.

La primera de las enmiendas corresponde al grupo Progresistas y Socialistas Independientes (núm. 90), que proponía para el citado artículo 148 la siguiente redacción: «Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá en el territorio de cada Comunidad autónoma las funciones administrativas estatales y las coordinará, cuando proceda, con las ejercidas por los órganos propios de la Comunidad», texto que los enmendantes justifican en base a motivaciones de técnica jurídica, en el sentido de que «se considera que la enmienda mejora la precisión del artículo al definir la figura de los delegados del Gobierno en las Comunidades autónomas».

De otra parte, M. Iglesias Corral, del grupo Mixto, presentó una enmienda (núm. 125) por la que pedía la supresión del citado artículo 148 del proyecto de Constitución; la justificación que se acompaña tiene, a nuestro entender, cierto interés, razón por la que la transcribimos seguidamente; dice así: «Tras una redacción demasiado alambicada, "Administración periférica" (?), "la coordinadora", lo que asoma es esto: la sombra del virrey. Toda la teoría de las autonomías y todo el impacto que han suscitado se resuelve ahora en la aparición del supergobernador civil, un tipo de gobernador general. Nuevo y más concentrado resorte centralizador. Nunca se ha visto que la figura de los gobernadores civiles tenga que ir a la Constitución; la del supergobernador, menos. Nuevos conflictos, nuevos problemas de capitalidades, etc.»

En el sentido de pedir la supresión del citado artículo hay que citar igualmente la enmienda presentada por el senador F. Carazo Hernández (núm. 226), si bien en este caso no se acompañaba motivación alguna.

El grupo Entesa dels Cataláns presentó una enmienda al citado artículo (núm. 804), consistente sustancialmente en suprimir el término «periférica»; decía así: «Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en los territorios de las Comunidades autónomas y la coordinará, cuando proceda, con la Administración autónoma.»

Por último, el grupo de senadores vascos proponía en una enmienda (núm. 1033) una redacción distinta del citado artículo, que no supone sino modificaciones de matiz de escasa relevancia, a saber: «Un delegado nombrado por el Gobierno presidirá y dirigirá las funciones administrativas del Estado y las coordinará, cuando proceda, con la Administración autónoma.» Al parecer de los enmendantes: «Son conceptos distintos el de las funciones del Estado y el de la Administración periférica del Estado. Están sometidas a una dinámica constitucional distinta. La Constitución italiana, en su artículo 124, cuida proyectar el papel del delegado sobre las funciones, concepto este último de mayor permanencia y estabilidad que el de la Administración periférica.»

B) Contrariamente a lo que podía hacer suponer el número de enmiendas presentadas, no se produjo en la Comisión Constitucional del Senado ni el debate correspondiente ni se aportaron elementos de juicio que sirvieran al efecto de clarificar la competencia y funciones del delegado del Gobierno.

Efectivamente, el senador Iglesias Corral retiró su enmienda, y el grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, a través de su portavoz Martín-Retortillo Baquer, delegó en el grupo Entesa dels Cataláns la defensa de su enmienda, lo que tuvo lugar a través del senador Benet, que, lejos de fundamentar el texto de la enmienda de su grupo, sustituía ésta por otra *in voce*, cuyas diferencias con la enmienda sustituida son escasas; decía así: «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.» Texto que, sin debate y por votación unánime (25 votos), pasaba a ser el artículo 153 (8).

C) El referido texto, tal y como quedó elaborado por la Comisión de Constitución del Senado, fue aprobado sin debate previo, al no haberse presentado enmiendas, por 145 votos a favor y dos abstenciones (*Vid.* «Diario de Sesiones del Senado», número 66, sesión plenaria número 40, p. 3296, y «BOC» de 13 de octubre, núm. 161).

4. LA COMISIÓN MIXTA

Por último, la Comisión Mixta aceptaba la redacción dada por el Senado, si bien aparecía ahora como artículo 154; el texto definitivo dice así:

«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.»

VI. Las funciones del delegado del Gobierno con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución

El delegado del Gobierno, tal y como aparece configurado en el artículo 154 de la Constitución, tiene dos funciones diferenciadas, si bien relacionadas. De una parte, dirige la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma, mientras que, de otra, tiene otorgada de un modo un tanto impreciso la función de coordinar, cuando esto sea procedente, la Administración que dirige con la de la Comunidad autónoma.

(8) *Vid.* «Diario de Sesiones del Senado», Comisión de Constitución núm. 54, sesión 18, celebrada el miércoles 13 de septiembre de 1978, pp. 2885-2886, y «BOC» de 6 de octubre de 1978, núm. 157.

1. EL DELEGADO DEL GOBIERNO, COMO DIRECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

A) *Justificación*

En primer término, cabría cuestionar la necesidad de hacer constar en la Constitución la función de dirección del delegado del Gobierno sobre la Administración del Estado, en el territorio de la Comunidad autónoma. En este sentido, recordemos la enmienda anteriormente citada del diputado A. Rosón, en el sentido de pedir la supresión del artículo 154 por estimar que su mención en la Constitución era innecesaria, porque el Gobierno está facultado para nombrar delegados cuando lo estime conveniente, sin que sea preciso hacerlo constar en la Constitución. Sin embargo, esta observación no puede darse por buena, en razón no tanto a que la apreciación sea inexacta sino a que es otra la intencionalidad del citado artículo 154. Efectivamente, se ha querido establecer la exigencia al Gobierno de que nombre en el territorio de las Comunidades autónomas un delegado del mismo, con exclusión por consiguiente de la libertad de actuación del Gobierno al respecto.

Esto no significa que el Gobierno no pueda, en virtud del ejercicio de la potestad organizativa en relación a la Administración del Estado, nombrar otros delegados o comisionados en los territorios de las Comunidades autónomas, pero en cualquiera de los casos estarán subordinados al delegado del Gobierno del artículo 154 de la Constitución.

Las anteriores observaciones nos permiten afirmar que la mención que el artículo 154 hace a la función de dirección del delegado del Gobierno en relación a la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma, lejos de ser superflua constituye un elemento que caracteriza uniformemente a la Administración del Estado en las Comunidades, pudiendo dotarla de coherencia y eficacia superiores.

Efectivamente, parece que la primera intención del párrafo que estudiamos del artículo 154 de la Constitución es la de organizar jerárquicamente la totalidad de la Administración del Estado en relación al delegado del Gobierno, dotándola por consiguiente de carácter unitario, en aras de su mejor funcionamiento.

B) *Significado de la expresión «Administración del Estado»*

No parece difícil llegar a la conclusión en virtud de la utilización que de la expresión Administración del Estado se hace en la Constitución (art. 103), que la misma no se utiliza conforme al significado preciso del artículo 1,2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso - administrativa, generalmente aceptado por la doctrina en defecto de otra clasificación legal, sino que habrá que atender a un criterio meramente residual, considerando a la Administración del Estado como la Administración pública que no es ni de la Comunidad autónoma ni la definida en la Constitución como Administración Local (arts. 140 a 142 inclusive). Tampoco debe entenderse hecha la referencia a la Administración militar ni a la judicial sometidas a otras disciplinas.

C) *Delegado del Gobierno y gobernadores civiles*

La interpretación del artículo 154 en lo relativo a la función de dirección del delegado del Gobierno sobre la Administración del Estado, no parece ofrecer dudas, razón por la que es preciso dilucidar si los gobernadores civiles deben seguir existiendo y en su caso de qué manera.

Desde una perspectiva meramente instrumental parece que sería oportuno desarrollar mediante una ley ordinaria las funciones del delegado y su encaje en el conjunto de la Administración del Estado operativa en el territorio de las Comunidades autónomas, pues de no ser así, tal y como ha ocurrido en Italia, puede tener lugar una infravaloración y escasa virtualidad de la institución, que en el mejor de los casos en Italia hace funciones de coordinación en relación a la Administración del Estado.

Mas, de otra parte, hay que tener en cuenta que entre nosotros la institución de un delegado del Gobierno, lejos de ser innovadora, está contemplada bajo la denominación de gobernadores generales en los artículos 38 a 40 inclusive del Estatuto de gobernadores civiles dictado por Decreto de 10 de octubre de 1958, que lo configura como superior jerárquico a los gobernadores civiles comprendidos en el ámbito territorial de su jurisdicción.

Sin duda, el modelo que supone el Estatuto de gobernadores civiles con escasas modificaciones sería utilizable, en tanto que:

no hay razones para suponer que la provincia en cuanto división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado deje de seguir existiendo (art. 141 de la Constitución). Sin embargo nada se opone, pese a la pervivencia de la provincia como área de actuación de la Administración del Estado, a la supresión de los gobernadores civiles, bien en modo absoluto o mediante su sustitución por subgobernadores.

Las soluciones pueden ser varias y no necesariamente debe ser procedente la uniformidad. Ni siquiera sería recomendable a este nivel soluciones uniformes, pues resulta evidente que si la provincia de Murcia se convierte en una Comunidad autónoma, como parece tendrá lugar, resulta incoherente que el delegado del Gobierno coexista junto al gobernador civil, lo que es aplicable a Asturias. A medida que la Comunidad en cuestión comprenda mayor número de provincias, y en correspondencia a la mayor o menor implantación de éstas, la necesidad de que el delegado del Gobierno esté auxiliado por gobernadores civiles u otros órganos delegados de aquél será mayor, y evidentemente en los archipiélagos la necesidad de que el delegado del Gobierno tenga representantes en las diferentes islas, deberá dotar de mayor complejidad orgánica a aquél.

La exigencia de la Constitución en orden a la coherencia y eficacia de la Administración del Estado en los territorios de las Comunidades autónomas, de considerarse al delegado del Gobierno como un órgano superpuesto o en la cúspide de la organización del Estado actuante en las provincias vigentes, va a exigir una nueva concepción de la coordinación de la misma, ahora operativa a través de la Comisión Provincial de Gobierno, creada por Real Decreto de 15 de octubre de 1977, a no ser que la coordinación de los distintos servicios periféricos actuantes en una Comunidad autónoma tenga lugar a través de un órgano que reuniera al delegado del Gobierno y los gobernadores u otros representantes del mismo en las provincias y, en su caso, en las islas. Pero de no ser así, el funcionamiento adecuado de la Administración periférica exige la creación de un órgano colegiado para la coordinación de la totalidad de los servicios en el territorio de la Comunidad autónoma, integrado por el delegado del Gobierno, los gobernadores en su caso y los delegados interpro-

vinciales de los distintos servicios de la Administración del Estado.

Téngase en cuenta que las observaciones anteriores parten de la base de concebir al delegado del Gobierno como un gobernador general, conforme al modelo que supone el Estatuto de gobernadores civiles. Por consiguiente, pueden alcanzarse otra suerte de conclusiones de prescindir del referido modelo en el desarrollo del artículo 154 de la Constitución.

Efectivamente, sólo forzando el concepto de «dirección de la Administración del Estado», puede concluirse que éstas son las competencias que corresponden a los gobernadores civiles según su Estatuto (a salvo de las que tiene en materia de orden público, sanidad y pocas más), que lo configura más bien como un órgano de vigilancia, control y coordinación de la Administración periférica del Estado, sometida a la disciplina directa e independiente de órganos de la Administración central del Estado. Con ello queremos significar que atribuir al delegado del Gobierno una auténtica función directora sobre la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma, no sólo significaría prescindir del modelo del Estatuto de Gobernadores civiles sino que obligaría a una nueva concepción de la estructura departamental española. Razón ésta por la que la doctrina italiana, con la finura que la caracteriza, ha interpretado que la referencia de la Constitución en su artículo 124 a «funciones» y no a la Administración del Estado, permite concluir que el comisario del Gobierno no es un superior jerárquico de los distintos órganos de la Administración del Estado en la región, sino que su supremacía sólo tiene virtualidad en relación a las funciones de los referidos órganos, lo que finalmente se concreta en la vigilancia, control y coordinación de los mismos.

Sin embargo, y pese a las reservas que hacemos, no nos cabe duda que en el caso del artículo 154 de la Constitución española podría postularse una tesis bien diferente a la anteriormente referida de la doctrina italiana, regulándose al delegado del Gobierno como un director efectivo de la Administración del Estado en la Comunidad autónoma y operando, en consecuencia, una profunda reorganización de dicha Administración, tema éste al que no podremos prestar en este lugar la atención que quisiéramos.

2. EL DELEGADO DEL GOBIERNO COMO COORDINADOR DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO CON LA PROPIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

A) *Estructura del órgano coordinador*

Como hemos podido observar de entre nuestros antecedentes históricos, así como del ejemplo italiano, es difícil deducir cuál es la consistencia del concepto coordinación referido a un órgano unipersonal, como es el caso contemplado en el artículo 154 de la Constitución. Nos referimos al artículo 5.º, 11, del Estatuto de Cataluña y al artículo 8.º, 13, del Estatuto del País Vasco a que anteriormente hicimos referencia, que no explicitan en modo alguno en qué consiste la coordinación, si bien como veremos son de utilidad a los efectos de determinar el ámbito en que la coordinación debe entenderse operativa. De otra parte y en cuanto al ejemplo italiano resulta difícil deducir del mismo en qué pueda concretarse la coordinación, que no sea en actividad de vigilancia como sucede, tal y como hemos comprobado, en aquel ordenamiento.

Parece evidente que una correcta interpretación del concepto coordinación, atribuida ésta a un órgano unipersonal, no puede concretarse en modo alguno, al margen de la Constitución, en técnicas de vigilancia y control. Del mismo modo parece lógico no interpretar la facultad que el artículo 154 atribuye al delegado del Gobierno, en el sentido de que la coordinación de los diferentes órdenes de Administración se concretan exclusiva y excluyentemente en el citado órgano, sino más bien que el delegado del Gobierno es una institución fundamental al efecto prescrito, que permite crear en cada Comunidad autónoma un órgano colegiado presidido por el delegado del Gobierno en el que estén representados suficientemente las Administraciones que se persigue coordinar. Solución ésta, que lejos de ser original ha sido la adoptada por el Estatuto del Valle de Aosta, si bien con indefinición de las funciones y competencia del órgano colegiado que se crea, así como por el Estatuto de Cataluña de 1932 en materia de orden público, como pusimos de manifiesto en otro lugar de este trabajo. De otra parte, y con mayor actualidad, supusieron modelos de coordinación las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos

suprimidas en 1977 y las vigentes Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, que tienen unas claras funciones de coordinación en el conjunto de materias en las que existen competencias compartidas o concurrentes. Sin duda son concebibles otras soluciones a la hora de estructurar el órgano de coordinación, pero parece dudoso que pueda llevarse a cabo cualquier tipo de coordinación, que no consista en meros actos de control, si esto no tiene lugar en el seno de un órgano colegiado en que estén representadas las distintas Administraciones a coordinar.

Problema diferente y de mayor trascendencia es el de determinar mediante qué técnicas materiales se concreta la actividad de coordinación. Resulta evidente que el citado órgano colegiado de coordinación podrá elaborar directivas, informes y dictámenes preceptivos en algunos casos, pero sin carácter vinculante, en las materias que se trate de coordinar. La cuestión radica precisamente en determinar si es lógico admitir otro tipo de actividad más identificable con la dirección que con la coordinación, en el sentido de las competencias que desempeñaran las extinguidas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, asumidas en la actualidad por las Comisiones Provinciales de Gobierno y Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, creadas por Real Decreto de 15 de octubre de 1977. En este sentido un antecedente de indudable interés lo constituye la Comisión, creada por el Estatuto de Cataluña con el nombre de Junta de Seguridad, competente para la coordinación del orden público en Cataluña, a que nos hemos referido anteriormente, que como se recordará ejercía «funciones informativas», con la particularidad de que la Administración de la Generalidad no podía proceder en contra de los referidos informes, lo que daba a entender que a los efectos de coordinación se operaba una auténtica subordinación de la Administración de la Generalidad por vía indirecta, mientras que ésta no era la relación del Estado con la citada Junta.

De lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones. De una parte parece improbable que el órgano de coordinación, a la vista de la experiencia propia y comparada, en el caso de tener competencias superiores a las propias de la coordinación,

pueda ejercerlas en relación a la Administración del Estado, mientras que se puede constatar que esto ha tenido lugar en relación a la Administración de la región (Cataluña y algunas regiones con régimen especial en Italia). En segundo lugar, puede concluirse que resultaría muy forzado deducir del artículo 154 de la Constitución, que la coordinación, aun en el supuesto de ser ejercida a través de un órgano colegiado en el que estén representadas todas las Administraciones a coordinar, pueda consistir en algo distinto a dictar directrices, o elaborar informes, dictámenes o estudios preceptivos en algunos supuestos, con destino a las Administraciones estatal y de la Comunidad autónoma. Por último, en todo caso, como ha puesto de manifiesto Gizzi (9), la coordinación operada por el delegado del Gobierno debe consistir en adecuar la Administración periférica a la regional pero no lo contrario.

B) *El ámbito material de la coordinación*

El artículo 154 de la Constitución, tal y como señalamos, a diferencia de su correspondiente en la Constitución italiana, no viene a establecer la función de coordinación del delegado del Gobierno sobre la totalidad de la actividad administrativa del Estado y de las Comunidades autónomas en el territorio de estas últimas, sino que aquella función tendrá lugar «cuando proceda», a tenor del citado artículo de la Constitución.

Con ello parece indicarse claramente que la coordinación no siempre es precisa, e incluso que la pretensión de ejercerla en algunos casos sería inconstitucional, o lo que es lo mismo, es preciso determinar con precisión el ámbito material de la coordinación.

En una primera aproximación al problema, puede decirse que la coordinación de distintas competencias, correspondientes unas a la Administración del Estado, otras a la Administración de la Comunidad autónoma, será precisa cuando éstas concurren sobre una misma materia. Veamos hipotéticamente cuándo puede esto tener lugar, para lo cual tendremos que establecer al igual los

(9) *Ob. cit.*, pp. 508 y 512.

supuestos en que la coordinación no es procedente. Así, en primer término prescindiremos en este lugar del sugestivo tema de la coordinación de competencias normativas de Estado y Comunidades autónomas que tiene lugar mediante técnicas y por órganos bien diferentes a los que estudiamos, también vamos a prescindir de considerar la posibilidad de la coordinación política de las distintas Administraciones.

A partir de lo anterior diremos que cuando una materia en su totalidad sea de la exclusiva y excluyente competencia del Estado, parece evidente que no procederá coordinación alguna, pues la coordinación exige que se den competencias sobre una misma materia en Administraciones diferentes (por ejemplo, Deuda del Estado del artículo 149, 1, 14.^ª). De igual modo, en los supuestos en que la Comunidad autónoma sea exclusiva y excluyentemente competente en una materia, no procederá coordinarlas (por ejemplo, la artesanía del artículo 148, 1, 14.^ª).

De lo que se deduce que la coordinación del artículo 154 de la Constitución exige competencias concurrentes sobre una misma materia de la Administración del Estado y de una Comunidad autónoma. Partiendo de esta premisa, hay que decir que nuestro sistema se caracteriza porque no es posible *a priori* ni con carácter general para todas las Comunidades autónomas, determinar sobre qué materias se va a producir concurrencia de competencias, en cuanto que no es posible con anterioridad a los Estatutos de autonomía precisar cuáles son las competencias que van a asumir las referidas Comunidades.

No obstante, es posible diferenciar varios supuestos, en lo relativo a la asunción de competencias por las Comunidades autónomas en concurrencia con competencias del Estado, a saber: competencias en el marco del artículo 148 concurrentes con otras del Estado referidas en el artículo 149 (por ejemplo, la relativa a ferrocarriles y carreteras, etc., del artículo 148, 1, 5.^ª, y la referida a ferrocarriles, transportes terrestres, etc., del artículo 149, 1, 2, 1.^ª); las competencias asumidas en el marco del artículo 149 en concurrencia con otras del Estado (por ejemplo, la referida en el apartado 1, 19.^ª, del citado artículo); competencias concurrentes con la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales (art. 148, 1, 2.^ª), y por último, competencias delegadas o transfe-

ridas por el Estado a las Comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el artículo 150, 2, de la Constitución.

Las dos primeras categorías de compartición ofrecen escasas dificultades interpretativas, estando caracterizadas porque el Estado tiene delimitado el ámbito de su competencia *a priori*, si bien éste puede verse aumentado en función de que la Comunidad autónoma reduzca el suyo, bien sea en su propio Estatuto, bien sea por la concreta atribución de competencias a las Comunidades autónomas hecha con carácter general. Pero, en ambos supuestos, es posible la concurrencia de competencias, que serán susceptibles de coordinación.

La tercera de las categorías relativa a competencias concurrentes de la Administración autónoma y del Estado sobre las Corporaciones locales, ofrece por el contrario mayores dificultades, ya que la declaración constitucional (art. 140) por la que se garantiza la autonomía de los municipios y la configuración de la provincia, en cuanto ente local, como agrupación de municipios con personalidad jurídica (art. 141,1), podría entrar en conflicto con la subsistencia de controles sobre los mismos, tal y como han operado hasta nuestros días. Efectivamente, no parece irrazonable sostener que en base a la inexistencia (al contrario de lo que dispone la Constitución italiana en su artículo 130) de una determinación expresa de la Constitución que habilite al Estado o las Comunidades autónomas para seguir ejercitando controles sobre la actividad de los entes locales, éstos debieran entenderse suprimidos por la Constitución. Sin embargo esta tesis encuentra un serio obstáculo en lo dispuesto por el artículo 148, 1, 2.ª, que parece asumir el sistema precedente.

Pues bien, partiendo de la hipótesis de que municipios y provincias en cuanto entes locales van a seguir soportando toda una serie de controles y sin entrar en su determinación, nos planteamos en este lugar los distintos supuestos que, en virtud de lo referido en el artículo 148, 1, 2.ª, pueden darse de concurrencia de competencias de las Comunidades autónomas y el Estado.

Las posibilidades que ofrece el citado artículo son al menos las siguientes (prescindiendo del supuesto en que sobre un territorio determinado no se constituya Comunidad autónoma con-

servando por consiguiente el Estado el conjunto de competencias sobre las Corporaciones locales correspondientes): Que se constituya la correspondiente Comunidad autónoma pero que su Estatuto no asuma la competencia referida en el artículo 148, 1, 2.^a, en cuyo caso el Estado sigue ejerciendo la totalidad de las competencias sobre las Comunidades autónomas, a reserva de posteriores modificaciones del Estatuto, delegación o transferencia por el Estado, y por último que una Comunidad se constituya y que asuma las competencias del citado artículo 148, 1, 2.^a

Centrando nuestro análisis en el último de los supuestos, hay que decir que de la lectura del tantas veces citado artículo 148, 1, 2.^a, no se deduce que se vaya a producir una asunción automática de dichas competencias por el solo hecho de constar en el correspondiente Estatuto y entrar éste en vigor, ni que necesariamente vaya a producirse un traspaso absoluto de funciones del Estado a las Comunidades. Ya que de una parte la transferencia o transferencias tienen que estar autorizadas por la legislación sobre régimen local, que no tiene por qué contemplar la posibilidad de que sea transferible la totalidad de competencias que en la actualidad tiene el Estado. La única competencia que no puede ser retenida por el Estado es la que se hace constar expresamente en el citado artículo relativa a las alteraciones de los términos municipales.

Por consiguiente, parece presumible que el conjunto de competencias sobre las Corporaciones locales serán compartidas por el Estado y las Comunidades autónomas, y por tanto será ésta una de las materias en donde procederá la coordinación. Si bien en este supuesto entendemos que en el órgano colegiado de coordinación deberá tener un asiento la Corporación sobre la que recae el conjunto de competencias de control.

En último término y como apuntamos anteriormente, la concurrencia de competencias puede tener lugar, sobre materias de titularidad estatal, que sean transferidas o delegadas en virtud de ley orgánica a todas o alguna de las Comunidades autónomas (art. 150,2), siempre que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Si bien en este caso el Estado puede optar entre un sistema de mera coordinación entre competencias transferidas y retenidas, o por otros sistemas en el que el control

sea preponderante, o incluso excluya la mera coordinación. Aquí aparece un marco en el que podrán definirse importantes competencias de control del delegado del Gobierno sobre las competencias delegadas o transferidas por el Gobierno en las Comunidades autónomas, lo que no excluye, sin embargo, que puedan darse supuestos en el marco del artículo 150,2 en que la transferencia no soporte control alguno del Estado o que a lo sumo genere un supuesto de coordinación de los contemplados por el artículo 154 de la Constitución. En definitiva habría que estimar que es posible una amplia gama de soluciones que pueden ser operadas por las singulares leyes orgánicas a que se hace referencia en el artículo 150,2.

Las anteriores observaciones suponen tan sólo el intento de enunciación apriorística de las posibilidades interpretativas que ofrece el artículo 154 de la Constitución, cuya correcta comprensión sólo será posible a la luz de la legislación que la desarrolle y los respectivos Estatutos de autonomía.

VII. Delegado del Gobierno y presidente de la Comunidad autónoma

Las relaciones entre el delegado del Gobierno y el presidente de la Comunidad autónoma (arts. 155,1 y 152,1 de la Constitución), no han sido explicitadas en la Constitución. En principio, no tienen que existir interferencias entre ambos en lo que se refiere a sus respectivas competencias de dirección, de la Administración del Estado el primero de ellos y de la Administración autonómica por el presidente de la Comunidad autónoma (esto último, en el caso de que todas las Comunidades autónomas se organizaran con arreglo al sistema establecido en el artículo 152,1, que rige obligatoriamente para las que se creen con arreglo al procedimiento del artículo 151).

Son las competencias de coordinación del delegado del Gobierno las que exigen que se regulen las relaciones entre este órgano y el presidente de la Comunidad autónoma. Como tuvimos oportunidad de señalar si la coordinación tiene lugar en el seno de un órgano colegiado (lo que no impide relaciones entre delegado del Gobierno y órgano singular con el que se pretenda la

coordinación), en éste necesariamente tendrá que tener presencia el presidente de la Comunidad, siendo necesario establecer a quién corresponde la presidencia y otros tantos aspectos del régimen jurídico del mismo. Pero, aun en el supuesto de que la coordinación no tenga lugar mediante el sistema que propugnamos, será preciso especificar el modo de relación entre el delegado del Gobierno y la Administración autónoma dirigida por el presidente de la Comunidad.

De otra parte, las relaciones entre delegado del Gobierno y presidente de la Comunidad autónoma (en el caso de que tenga lugar), podrían haberse especificado a propósito del supuesto que se contempla en el artículo 155 de la Constitución que prevé la adopción por el Gobierno de las medidas necesarias para obligar a una Comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes, para lo que son trámites necesarios: el previo requerimiento al presidente de la Comunidad autónoma; que la pretensión del Gobierno no sean atendida y que éste obtenga entonces la conformidad del Senado expresada por la mayoría absoluta de sus miembros. No vamos en este lugar a proceder al estudio del artículo 155, que requiere una atención singular. En este caso, nuestro interés se centra en averiguar, o más bien plantear, a través de qué órgano u órganos tendrán lugar las relaciones del Gobierno y el presidente de la Comunidad. A nuestro juicio, no sería desproporcionado que las mismas se produjeran a través del delegado del Gobierno, así como que fuera éste el encargado de la ejecución de las referidas medidas con arreglo a lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 155. Sin embargo, son posibles otras soluciones, precisamente por el silencio de la Constitución, en el sentido de que en el marco del artículo 155 las relaciones del Gobierno con el presidente de la Comunidad autónoma fueran directas, o bien a través de un delegado especial o *ad hoc*, al margen del contemplado en el artículo 154.

Tampoco se ha previsto expresamente la necesidad de que en relación a determinadas materias en las que son concurrentes competencias del Estado y las Comunidades autónomas, de que la dirección sea única (como ha tenido lugar por la Ley de 8 de diciembre de 1970 en Italia en lo relativo a la «protección civil».

a propósito de lo que se ha instituido un Comité regional presidido por el presidente de la Junta regional, correspondiendo al comisario del Gobierno la ejecución de las disposiciones del Ministerio del Interior en lo relativo a la organización y predisposición de los servicios de la referida protección civil), como podría ser el caso del orden público, que a través del artículo 149, 1, 29.^a, estaría bajo la órbita del Estado y las Comunidades autónomas. Si bien, en el específico supuesto que contemplamos, la creación de policías por las Comunidades autónomas no tiene por qué implicar la inexistencia de una dirección única, a todos o a algún efecto, ya que precisamente el apartado y número citados del artículo 149 dispone que la creación de las referidas policías tendrá lugar en el marco de lo que disponga una ley orgánica que presumiblemente establecerá un sistema de dirección única, al menos, a algún efecto. Sin embargo, puede afirmarse que con carácter general no se ha previsto un sistema integral de coordinación entre las distintas Administraciones, aspecto éste en el que son notables las diferencias con el modelo italiano, que a nuestro juicio ha interpretado correctamente el significado de un Estado-regional, mediante la incorporación de controles sobre la legislación regional (art. 127, control éste, por cierto, existente también en la Ley fundamental de Bonn, que en su artículo 84,3 crea la figura del *Beauftragte* o delegado del Gobierno en los Estados para la vigilancia en el sentido de que éstos ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente) y sobre los actos administrativos de las regiones. Por el contrario en nuestra Constitución no se ha estipulado control preventivo alguno sobre los actos administrativos de las regiones y el control sobre la legislación regional compete exclusiva y excluyentemente al Tribunal Constitucional.

Por todo ello, puede afirmarse que nuestro modelo de organización territorial del Estado está lejos de poder asimilarse al italiano. En este sentido, somos de la opinión de que la configuración que se dé al delegado del Gobierno va a ser fundamental a los efectos de que el modelo inacabado del título VIII de la Constitución tienda a consolidarse como el correspondiente al de un Estado-regional o bien a medio camino entre éste y el del Estado-federal.