

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1978*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1981, 154 pp.

La implantación del llamado «Estado de las Autonomías», a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, supone la necesidad de lograr una adecuada sincronización y un racional acoplamiento de las diversas Administraciones Públicas que, dentro del marco estatal, están llamadas al cumplimiento de sus respectivos objetivos y finalidades.

Quiere decirse, pues, que la exigencia de la coordinación, de la que trata el libro que recensamos, cobra una dimensión excepcional y pasa a convertirse en uno de los principios básicos del nuevo

modelo de Estado. Con razón, el autor, en la presentación del libro, escribe que «una de las claves del éxito definitivo de esa ambiciosa aventura político-institucional consiste en que las Administraciones Públicas no aparezcan al final del proceso como un conjunto desfigurado, desordenado e incomunicado»; añadiendo que el logro de un Estado bien ordenado y vertebrado en sus diversas partes ha de conseguirse «mediante las técnicas de coordinación a las que, ya sea implícita o explícitamente, se refiere nuestra Constitución».

PRINCIPIOS ORDENADORES
DEL SISTEMA

La estructura territorial del Estado, configurada sobre la base de la creación de las Comunidades Autónomas, es una de las principales novedades del texto constitucional si la comparamos con la del régimen político anterior. Sin embargo, hay que tener muy en cuenta que el denominado «Estado de las Autonomías» ni fija las Comunidades Autónomas que lo han de integrar ni tampoco determina las competencias que van a asumir; características ambas que «diferencian el modelo de la Constitución española del regional de la Segunda República Española de 1931 o del de la italiana de 1947».

Esta ambigüedad constitucional, así como la evidente complejidad del modelo de Estado que se pone en marcha, hacen que sea preciso prestar una especial atención a los principios que han de guiar la gestación del proceso autonómico y que han de articular las diversas partes que forman el sistema en su conjunto. Frente a los que entienden que la Constitución lo que ha hecho ha sido montar «las bases de la desintegración de las estructuras de un Estado resultante de un largo proceso histórico», para Linde «existen en la Constitución los principios y técnicas necesarios, capaces de dotar de coherencia al modelo y de superar a su precedente sin renunciar por ello a sus logros y ventajas». Se trata, como puede apreciarse, de una posición optimista matizada, ya que se reconoce «la complejidad de los mecanismos y téc-

nicas, que habrá que manejar, para que la desintegración no tenga lugar», y que no todos estarán dispuestos a compartir.

De cualquier forma, a juicio de Linde Paniagua, no hay que caer en el fatalismo positivo de que el «Estado de las Autonomías» saldrá inexorablemente adelante, ya que ello depende, más que de la perfección de unas técnicas y mecanismos previstos en la Constitución, de la actuación de las Cortes y el Gobierno «que sepan y puedan construir sobre un Estado centralista un Estado de las Autonomías».

Los principios y técnicas que, extraídos del texto constitucional, serán capaces de conjugar la *indisoluble unidad de la nación española* con el *derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones* son los siguientes: a) *principio de solidaridad*, que aparece citado no sólo en el título preliminar, sino también, y sobre todo, en los títulos VII y VIII, de forma que, si en el artículo 2.º se deduce que dicho principio se impone a todos los poderes públicos, en el artículo 138 se llega a responsabilizar al Estado de su aplicación y efectividad reales, mientras el artículo 156 lo refiere al ámbito financiero; b) *principio de no discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*, tal como reza el artículo 14, y que se relaciona con la estructura nueva del Estado, ya que, según el artículo 138, las diferencias entre los Estatutos de Autonomía no deberán implicar privilegios eco-

nómicos o sociales, y además todos los españoles gozamos de idénticos derechos y deberes en cualquier parte del territorio nacional; c) *principio del interés general* al que, con arreglo al artículo 128, debe subordinarse toda la riqueza nacional en sus diversas formas y manifestaciones; d) *principio de libertad de comercio*, tendente a asegurar la unidad del espacio económico nacional y evitar que las Comunidades Autónomas constituyan sus exclusivos «mercados», y el *principio de coordinación* que se recoge en numerosos artículos, 98, 103, 148, 149, 154 y 156, al establecerse que el presidente del Gobierno coordina las funciones de los demás miembros del Gobierno, al enunciarse los principios según los cuales ha de actuar la Administración del Estado, al regularse las policías locales, la planificación de la actividad económica, la investigación científica y las Haciendas de las Comunidades Autónomas y del Estado; adquiriendo especial relieve las técnicas coordinadoras que se consagran en los artículos 154 y 155, y a las que nos referimos seguidamente con mayor detenimiento.

El artículo 154, que trata sobre la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas para «coordinar», si procede, la Administración del Estado en el territorio de cada Comunidad con la administración propia de ésta, ha sido pensado para supuestos *normales u ordinarios*. Y, como aclara el autor, «confirma que las relaciones normales entre las Administraciones del Estado y de las

Comunidades Autónomas se basan en el principio de coordinación que excluye relaciones de subordinación, a salvo de las que pueden establecerse en base a las leyes orgánicas de delegación o transferencia de facultades a las Comunidades Autónomas».

Por el contrario, el artículo 155 se refiere a relaciones *anormales o excepcionales*, en los supuestos en que una Comunidad Autónoma «no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España». Obviamente, la técnica coordinadora del artículo 155 no puede confundirse con la del artículo 116, que regula los estados de alarma, excepción y sitio, dado que, en efecto, «la operatividad del artículo 116 comienza donde no es eficaz la técnica del artículo 155». Y, además, hay que considerar que el artículo 155 «no puede servir de cauce de disputas competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas», porque, para reconducir las posibles controversias, está el artículo 161, que fija las competencias del Tribunal Constitucional.

En definitiva, el artículo 155 lo que hace es responsabilizar al Gobierno directamente del funcionamiento y buena marcha de todo el sistema. Y si ha de actuar, por cumplirse los requisitos que dicho precepto cita, entonces lo que sucede es que «se subvierten las relaciones normales de coordinación entre las Administraciones del Estado y la Comunidad Autónoma intervenida, quedando esta última, entendida como el conjunto de sus

autoridades, subordinada al Estado».

De lo expuesto se deduce con claridad «la complejidad del sistema», que no cuenta con una experiencia anterior que nos garantice «el correcto funcionamiento de todas las piezas». Por ello, no debe extrañar que el texto constitucional despierte desazón en muchos e incline a algunos sectores doctrinales a cuestionar su perfección y bondad. Sin embargo, a juicio de Linde Paniagua, el problema no es tanto de tipo técnico cuanto de índole política, ya que existen medios y técnicas suficientes recogidos en la Constitución para conseguir el «Estado de las Autonomías», siendo preciso, sobre todo, una voluntad política firme que sepa utilizarlos adecuadamente. No todos, pensamos, estarán de acuerdo con este planteamiento, ya que, por mucha voluntad política que se ponga, si fallan las técnicas y los medios previstos, o éstos y aquéllas son imperfectos o deficientes, como en ocasiones ocurre en nuestra Constitución, y a la prueba de los hechos nos remitimos, los propósitos resultan irrealizables o han de buscarse por caminos cargados de dificultades e incertidumbres.

TÉCNICAS LEGISLATIVAS APLICABLES

Entre las diversas técnicas que regula la Constitución para facilitar la coordinación de las Administraciones Públicas, destacan las de naturaleza legislativas previstas en el artículo 150 y 148, 1, 2.^a

En cuanto al primero de los preceptos citados, como dice Linde,

nada impide, tratándose de materias de competencia estatal, que la legislación marco que atribuya a las Comunidades Autónomas la facultad de dictar normas legislativas en el ámbito de los principios, directrices y bases fijados por una ley estatal «introduzca técnicas de coordinación y control en las que originariamente es competente el Estado y que pasarían a ser competencia de las Comunidades Autónomas».

El segundo apartado del artículo 150 contempla el supuesto de que el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas facultades sobre materias de titularidad estatal, y la ley, en cada caso, deberá prever las formas de control que el Estado se reserve. A juicio del autor, esta terminología que emplea la Constitución no es la más conveniente, por cuanto que si las leyes orgánicas correspondientes «sólo fueran a contemplar formas de control se estaría a la postre impidiendo el eficaz funcionamiento de la Administración a la que se transfieren facultades»; si bien «nada obsta que lo que hagan dichas leyes orgánicas sea establecer mecanismos de coordinación junto a los mecanismos de control», y que han de radicarse dentro de los órganos coordinadores que se puedan establecer en desarrollo del artículo 154.

El tercer apartado del artículo 150 posibilita la elaboración de leyes armonizadoras de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, pudiendo en aquéllas diseñarse «órganos de coordinación dotados de enorme

complejidad por cuanto no vendrían a coordinar al Estado con una Comunidad Autónoma, sino que supondría la coordinación de varias o todas las Comunidades Autónomas con el Estado».

Si ahora nos fijamos en la coordinación de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas con la Administración Local, los problemas son numerosos y las interrogantes de diverso alcance.

El artículo 140 del texto constitucional garantiza la autonomía de nuestros municipios. A su vez, el artículo 148, 1, 2.ª, enumera las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir sobre los entes locales y que son, de un lado, las relativas a alteraciones de términos municipales y, de otro, las que conciernen a las funciones que incumben a la Administración Central sobre las Corporaciones Locales, y cuya transferencia autorice la legislación local. Y también el artículo 149, 1, 18, alude genéricamente a la Administración Local.

Profundizando en el alcance de la autonomía municipal, aunque la formulación del artículo 140 se hace sin ningún tipo de limitaciones, no quiere decirse que las Corporaciones Locales no deban soportar determinados controles procedentes de la Administración del Estado. Como advierte Linde Paniagua, no hay que remontarse a antecedentes de nuestra historia político-administrativa «para fundamentar la compatibilidad de nuestra Constitución con la existencia de relaciones de tutela entre Administración del Estado y

Administración Local»; mejor aún, «no es sostenible afirmar que nuestra Constitución es incompatible con un sistema de controles de la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas sobre las Corporaciones Locales».

En este sentido, y es el punto de vista que ahora interesa resaltar, la futura Ley de Régimen Local prevista en el artículo 148, 1, 2.ª, habrá de ser instrumento legal que favorezca e impulse la coordinación entre las Administraciones del Estado, Local y de Comunidades Autónomas. Y de este modo, entendemos nosotros, habrá de ponerse fin en la medida de lo posible a la deficiente regulación que el texto constitucional hace de las relaciones Estado-Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas-Corporaciones Locales, tal como ha sido destacada por la generalidad de la doctrina.

De todo lo expuesto, no es difícil concluir que los esfuerzos argumentales del autor para extraer del articulado constitucional mecanismos o técnicas, establecidos o simplemente adivinados, para asegurar la coordinación dentro del gran esquema del «Estado de las Autonomías», son la mejor prueba de que nuestra Constitución ha dejado abierto un amplio vacío en lo que al principio de coordinación se refiere.

TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Puesto que hemos venido hablando de coordinación de diversas Administraciones Públicas, se

impone hacer un alto en el camino para determinar cuáles de éstas aparecen recogidas en la Constitución.

Prescindiendo ahora de la variada terminología constitucional, lo que debe subrayarse es que, estudiando la Constitución, la Administración Pública se integra por la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local y Corporaciones e Instituciones sometidas a la tutela de cualquiera de ellas. Por tanto, el esquema anteriormente vigente, ha quedado rectificado, ya que han de ser incluidas en el mismo las Comunidades Autónomas como escalón intermedio entre el Estado y las entidades locales.

Las tres Administraciones del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local tienen personalidad jurídica *originaria* en cuanto es atribuida por la Constitución, mientras que las Corporaciones e Instituciones públicas dependientes de ellas gozan de una personalidad jurídica *derivada* porque les viene conferida simplemente por la ley.

El conjunto de estas Administraciones públicas, debidamente coordinadas entre sí, supone «una concepción policéntrica» del Estado que, en ningún caso, debe entrañar desconexión de las diferentes Administraciones; antes, por el contrario, ha de dirigirse a conseguir que funcionen adecuadamente, sin fricciones ni tensiones, formando parte de un engranaje en el que cada pieza es indispensable por sí misma y relacionada con las demás.

a) *Administración del Estado*

Es citada al menos en cuatro ocasiones en la Constitución: en el artículo 70, 1, b), al referirse a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores, y que, en todo caso, comprenderán a los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley; en el artículo 103, 2, que establece que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley; en el artículo 148, 1, 2.º, al decir que las funciones de la Administración del Estado sobre los entes locales podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas cuando lo autorice la legislación del régimen local, y en el artículo 154, que crea la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas para coordinar la Administración de éstas con la Administración del Estado en el territorio de cada una de ellas.

Aparte de estas referencias explícitas, hay otras menciones de carácter general que afectan tanto a la Administración del Estado como a las otras Administraciones. E incluso, en ocasiones, la expresión «Estado», que se utiliza en la Constitución con una intención globalizadora, puede estar referida tan sólo a la Administración del Estado.

Linde Paniagua formula, tras las anteriores consideraciones, esta serie de conclusiones provisionales: primera, no se hace mención de la personalidad jurídica de la Administración del Estado, si bien puede llegar a deducirse del con-

junto del articulado constitucional; segunda, según la Constitución, los miembros del Gobierno se identifican como altos cargos de la Administración del Estado; tercera, hay reserva a favor de la ley ordinaria para la creación, regimiento y coordinación de los órganos de la Administración del Estado, y cuarta, tanto la Administración acabada de citar como la de las Comunidades Autónomas se sitúan en un lugar preeminente respecto a la Administración Local.

b) *Personalidad jurídica de la Administración*

El texto constitucional omite toda alusión a la personalidad jurídica de la Administración del Estado; omisión que ha sido enjuiciada de modo distinto por la doctrina. Mientras, por ejemplo, Tomás-Ramón Fernández la valora como algo inexplicable e injustificado, otros, Baena del Alcázar entre ellos, consideran que la omisión se debe a que la Constitución contempla a la Administración como una organización, como una realidad política en la que el problema de la personalidad jurídica tiene menos trascendencia.

Para el autor, la Constitución no ha abordado el tema porque la personalidad jurídica de la Administración del Estado es algo indiscutible, y porque sólo ha regulado cuestiones o temas sometidos a discusión y que estaban necesitados de una solución formulada por vía de ley fundamental.

c) *Administración periférica*

El texto constitucional no utiliza esta expresión, lo que no quie-

re decir que haya olvidado dicha Administración. Al contrario, hay varios artículos que la recuerdan, por ejemplo, el 154 ya mencionado con anterioridad, y el 141, 1, que define la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Pero hay también otros artículos que inciden sobre la provincia en cuanto circunscripción electoral y en cuanto entidad local propiamente dicha.

Las interrogantes, pese a estas citas constitucionales, son muchas y de diversa índole. Y la doctrina no ha sido ajena, por supuesto, a la problemática planteada en torno a la subsistencia de la organización estatal periférica. La mayoría de los expertos coinciden en que se impone una reestructuración a fondo de los niveles periféricos del Estado, no sólo por la entrada en juego de las Comunidades Autónomas, sino también por la virtualidad renovadora de los principios contenidos en el artículo 103, 1.

d) *Administración Local*

El tratamiento que la Constitución hace de esta Administración ha sido calificado negativamente, por estimarlo insuficiente, ambiguo, incompleto, impreciso. Y, sin embargo, resulta curioso constatar que los municipios y las provincias reciben expresamente la atribución de la personalidad jurídica, a diferencia de lo que sucede con la Administración del Estado y Comunidades Autónomas.

No obstante, conviene destacar, y el autor se encarga de hacerlo, que la Administración Local no

está abordada de una manera satisfactoria en la Constitución, y ello no sólo por la brevedad y escasez de los preceptos relativos a ella, sino sobre todo, porque no se ha configurado bien la articulación de los entes locales con las Comunidades Autónomas, lo que, salvo que se remedie la situación por la vía de otras leyes, va a provocar conflictos en el futuro.

e) *Tipología de los entes locales*

Si nos atenemos al importante artículo 137 de la Constitución, según el cual el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, sólo provincias y municipios serían entes locales reconocidos constitucionalmente. Pero las cosas no están tan sencillas, si traemos a examen el artículo 152, 3, que habla de circunscripciones territoriales propias dotadas de personalidad jurídica plena y surgidas de la agrupación de municipios limítrofes, con arreglo a lo establecido en los Estatutos de Autonomía.

La realidad es que, si aceptamos el punto de vista de Entrena Cuesta, los entes territoriales en nuestro país comprenderían los siguientes niveles: Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Provincias, Municipios, Agrupaciones de Municipios (artículo 141, 3) y circunscripciones territoriales antes reseñadas.

Partiendo de la complejidad de esta estructuración local y si, además, somos conscientes del alto grado de autonomía que la Constitución concede a las entidades

locales, hay que llegar a la conclusión de que la coordinación entre la Administración Local y la del Estado y las Comunidades Autónomas deberá ser un presupuesto de ineludible cumplimiento y realización mediante la adopción de las técnicas más eficientes.

EL DELEGADO DEL GOBIERNO

Esta figura ha merecido últimamente una atención muy calificada por parte de la doctrina, que se ha preocupado mucho de estudiarla en su doble vertiente histórica y de presencia actual (1). Linde Paniagua no es una excepción, y prueba de ello es que dedica al delegado del Gobierno aproximadamente la mitad de las páginas del libro que estamos comentando.

a) *Antecedentes en el Derecho español*

Son, dice el autor, «escasos y coinciden precisamente con los periodos republicanos», durante

(1) Pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: CALVO GONZÁLEZ, MARÍA ANTONIA: «El delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas», *Revista del Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional a Distancia*, núm. 5, invierno 1979-1980, pp. 121-127; DÍAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES, FERNANDO, y VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, ANTONIO: «Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 187, julio-septiembre 1980, pp. 45-94; GONZÁLEZ HERNANDO, AQUILINO: *El delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas*, Ministerio del Interior, colección «Panorama 80», número 6, Madrid, 1980, 74 pp.; CÁMARA DEL PORTILLO, DIEGO: «La figura del delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 210, abril-junio 1981, páginas 247-264, y LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: «El delegado del Gobierno», revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 182, abril-junio 1979, pp. 255-286.

los cuales se ha intentado siempre rectificar la organización territorial de nuestro Estado. Así, estudia el proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873, que habla del delegado del Gobierno dentro de un modelo de Estado federal; la Constitución de la República Española de 1931, que no llegó a crear la figura que ahora analizamos, si bien en alguno de sus artículos abre la posibilidad de su implantación; el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932, que en su artículo 6.º facultaba al Estado para nombrar delegados en cualquier momento con la misión de velar por la ejecución de las leyes, sobresaliendo sobre todo la implantación en dos ocasiones de un mecanismo de coordinación entre el Estado y las regiones en la ejecución de las competencias concurrentes (sobre medios de comunicación social y sobre orden público); y la Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936, que recogió las técnicas de coordinación aplicables por el Estatuto de Cataluña.

b) *Constitución italiana de 1947*

El Derecho italiano ha ejercido una gran influencia sobre el Derecho español en la cuestión que ahora estudiamos. Y, como dice Linde Paniagua, el artículo 154 de nuestra Constitución «es prácticamente una traducción del artículo 124 de la Constitución italiana», aunque no hay que perder de vista que el sistema de controles sobre los actos de las regiones italianas y los que ejercen las re-

giones sobre los actos de provincias y municipios «está ausente de 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)».

Las diferencias entre el artículo 124 de la Constitución italiana y el artículo 154 de la española son escasas. La denominación (comisario y delegado) es distinta; y a diferencia de lo que sucede en Italia, en España el delegado no está obligado, a nivel del texto constitucional, a residir en la capital de la Comunidad Autónoma correspondiente. En Italia, a la hora de determinar las competencias del comisario, se habla de «funciones administrativas ejercidas por el Estado», mientras que nuestro texto constitucional habla de la organización, «Administración del Estado», sobre la que ejerce la competencia de «dirección». Y, por último, en cuanto a la función coordinadora, nuestra Constitución dice que tendrá lugar «cuando proceda», lo que no quiere decir que, según la italiana, la coordinación que corresponde al comisario siempre sea procedente.

Sin embargo, nuestros constituyentes que se mostraron interesados en reflejar el contenido del artículo 124 de la Constitución italiana, no lo fueron tanto a la hora de regular las competencias del delegado del Gobierno, ya que, para nada, se inspiraron en el artículo 127 de aquélla, que fija la muy importante competencia del comisario de controlar y fiscalizar las leyes regionales.

Examinando la actuación de los comisarios del Gobierno en las regiones con Estatuto ordinario, la ley de 10 de febrero de 1953 determina el procedimiento para su designación y otras condiciones de su régimen legal, pero no alude para nada a su función coordinadora. Por ello, esta función, en lo que atañe a las regiones mencionadas, «es el resultado de construcciones doctrinales».

Y por lo que toca a las regiones con Estatuto especial, tampoco es posible extraer unas conclusiones más optimistas y clarificadoras. Y en este sentido, los Estatutos de las regiones del Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia son los que mejor desarrollan las funciones encomendadas a los comisarios del Gobierno.

c) *Regímenes preautonómicos*

La normativa que ha ido creando estos regímenes «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». En todo caso, la tendencia que se advierte en estos 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», no introduciendo nuevos órganos de coordinación, aparte de las Comisiones Mixtas llamadas necesariamente a desaparecer, que impulsen el funcionamiento racional de las diferentes Administraciones Públicas.

d) *Funciones del delegado del Gobierno*

Prescindiendo de la explicación sobre la elaboración del artículo 154, por estimarla de menor interés para nuestra exposición, conviene detenerse en el análisis de las funciones que dicho precepto atribuye al delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

De una parte, dirige la Administración del Estado en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, y corresponde al Gobierno nombrarlo imperativamente, excluyéndose, pues, la libertad de que pueda nombrarlo o no. Claro está que ello no puede impedir que el Gobierno nombre otros delegados o comisionados suyos en los territorios autónomos, aunque deberán quedar subordinados al delegado del Gobierno. La intención del constituyente parece haber sido 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».

Relacionado con lo anterior, está el tema de los gobernadores civiles, acerca de los cuales es posible manejar diversas alternativas sobre su subsistencia o su desaparición en las Comunidades Autónomas. El Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, que aprobó el Estatuto de los gobernadores civiles, apunta en la dirección de mantener, y hasta cierto punto potenciar, a estas autoridades en cuanto representantes del Gobierno en la provin-

cia y de convertirlos en el jefe superior de todos los servicios periféricos de la misma. El Real Decreto de 10 de octubre de 1980, que regula los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, sólo considera la posibilidad de la desaparición del gobernador civil en las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no exceda de una provincia, en las que las competencias de aquél serán asumidas por el delegado del Gobierno.

Es también oportuno referirse aquí al Real Decreto de 24 de julio de 1981 sobre reforma de la Administración Periférica del Estado, según el cual ésta se integrará por las Delegaciones Generales del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas y por los Gobiernos Civiles. A su vez, dentro de la Delegación del Gobierno, se constituye la Comisión de Coordinación, presidida por el delegado, y a la que pertenecerán los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate. De este modo queda cumplida la aspiración del autor de que, para facilitar la actuación de las Delegaciones de Gobierno, debería crearse un órgano que reuniera al titular de éstas y a los gobernadores civiles u otros representantes del mismo en las provincias o, en su caso, en las islas.

Pero es que el delegado del Gobierno, además de dirigir la Administración del Estado, tiene otro cometido sustancial, como es el de coordinar dicha Administración con la propia de la Comunidad

Autónoma. El debate surge sobre cómo instrumentar la función coordinadora que, desde luego, no ha de resolverse en técnicas de fiscalización y de control. Cabría pensar mejor en un órgano colegiado presidido por el delegado y en el que estuvieran representadas ambas Administraciones. Tal es la solución que adoptó el Estatuto de Cataluña de 1932 en materia de orden público mediante la creación de la Junta de Seguridad, y también la que ha sido aceptada en Italia en el Estatuto del Valle de Aosta.

La función coordinadora, aun implantado el órgano más apropiado para llevarla a cabo, como dice el autor, es improbable que pueda ser ejercida respecto a la Administración del Estado, mientras que se ha comprobado que ha tenido lugar en relación con la Administración Regional o Autonómica. Hay que pensar que es difícil que dicha función «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». La función coordinadora no se ejerce, además, sobre la totalidad de la acción administrativa del Estado o Comunidades Autónomas, sino que sólo tendrá lugar «cuando proceda», con lo que se quiere dar a entender que no siempre es necesaria y que hay que limitar el ámbito material de la coordinación; tarea nada cómoda si tenemos en cuenta la diversidad de supuestos que se pueden dar se-

gún las clases de competencias de que se trate.

Linde Paniagua concluye este examen afirmando que la «configuración que se dé al delegado del Gobierno va a poner de manifiesto las tendencias de nuestro sistema hacia un modelo de Estado regional o, por el contrario, federal». Hasta ahora cabe decir que la regulación de aquél ha sido titubeante, lenta, parcial, y no parece que los perfiles de la misma hayan sido todo lo positivo que hubiera sido de desear.

e) *Delegado del Gobierno y presidente de la Comunidad Autónoma*

La Constitución no aborda las relaciones entre ambas autoridades. En principio, al menos en el orden teórico, cada una tiene su esfera de actuación y no deben existir interferencias cuando se trate de las competencias de dirección de las respectivas Administraciones Públicas. Donde pueden surgir discrepancias y desajustes es en el ejercicio de las funciones o competencias de coordinación, por lo que habrá que arbitrar los cauces que eviten tales roces.

Un supuesto específico es el del artículo 155 de la Constitución para cuando una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que se le impongan o atente gravemente contra el interés general de España. Nada impide que las relaciones entre el Gobierno y el presidente de la Comunidad se canalicen a través del delegado del Gobierno o de que éste sea el en-

cargado de ejecutar las medidas que se adopten contra la Comunidad Autónoma responsable.

Tampoco se ha previsto que, en lo relativo a determinadas materias en las que concurren las competencias estatales y autonómicas, la dirección sea única, como sería el caso, por ejemplo, del orden público bajo la doble órbita del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y, sin embargo, por encima de estos supuestos concretos, lo más preocupante es 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 ha incorporado tanto los controles sobre la legislación regional como sobre los actos administrativos emanados de las regiones. Entre nosotros no hay previsto control alguno sobre los actos administrativos de nuestras Comunidades Autónomas, y el control sobre la legislación autonómica compete tan sólo al Tribunal Constitucional.

EL REAL DECRETO 2238/1980,
DE 10 DE OCTUBRE

Esta norma es la que, básicamente, regula la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución. Este precepto, de un lado, exige regular el marco de actuación del delegado del Gobierno en cuanto máxima autoridad de los órganos de la Administración Periférica.

Civil e Institucional del Estado en el correspondiente territorio autonómico, y, de otro, arbitrar los cauces adecuados para coordinar la acción de la Administración del Estado con la propia Comunidad Autónoma.

Con posterioridad, por Real Decreto 739/1981, de 24 de abril, se modificó el artículo 3.º, 1, del Decreto antes citado. Y, en cuanto al aspecto organizativo, son de interés los Real Decretos 3184/1980 y 3185/1980, ambos de 22 de diciembre, que establecieron, respectivamente, la estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo en las Delegaciones del Gobierno en el País Vasco y en Cataluña. Ambos Decretos fueron completados por sendas Ordenes de 20 de junio de 1981.

Dentro del ámbito normativo, por último, interesa destacar el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, de reforma de la Administración Periférica del Estado, integrada tanto por las Delegaciones Generales del Gobierno como por los respectivos Gobiernos Civiles.

a) Aspectos diversos

Destaca, en primer lugar, la cuestión de la *denominación*, ya que el Real Decreto de 10 de octubre de 1980 hablaba de *gobernador general*, lo que desató una viva polémica y una apasionada controversia. Normas posteriores cambiaron la denominación aceptando la de *delegado del Gobierno* que, como dice el autor, es más «adecuada e innovadora», lo que no puede decirse de la primeramente utilizada no sólo porque ya

figuraba en el anterior Estatuto de Gobernadores, sino también, y sobre todo, «porque evoca una organización del Estado irreconducente a la del "Estado de las Autonomías"».

En cuanto al *nombramiento*, «no parece cuestionable que el delegado del Gobierno deba ser nombrado y separado por Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta de su presidente». Sin embargo, no hay que olvidar que el nombramiento del primer delegado del Gobierno para el País Vasco (Real Decreto 2024/1980, de 10 de octubre) se hizo por el Rey, a propuesta del presidente del Gobierno, utilizando el mismo procedimiento que para la designación de los ministros, según el artículo 100 de la Constitución. En cambio, el nombramiento del delegado del Gobierno para Cataluña, por el Real Decreto 2213/1980, de 17 de octubre, tuvo lugar ya con arreglo a la normativa vigente, es decir, por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del presidente del Gobierno.

Por lo que concierne a *incompatibilidad y jurisdicción*, debe resaltarse el Real Decreto 739/1981, de 24 de abril, que modificó el artículo 3.º, párrafo 1, del Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, estableciendo que «el delegado general del Gobierno no podrá ejercer, en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma, ninguna función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna», a diferencia del precepto modificado en el que inicialmente no figuraba la frase «en el ámbito de la co-

respondiente Comunidad Autónoma». La cuestión, en su momento, fue muy discutida y no faltan quienes entienden que la importancia del cargo de delegado del Gobierno en Comunidades Autónomas debe conllevar un régimen lo más estricto posible de compatibilidades, tanto «dentro» como «fuera» del territorio de aquéllas.

La exigencia de responsabilidad civil y penal del delegado del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, o con ocasión de las mismas, tendrá lugar ante la Sala competente del Tribunal Supremo. Como dice acertadamente Linde Paniagua, «esta determinación no merece comentario alguno» y debe ser estimada como correcta.

Sobre la *sede y sustituciones*, no se plantean cuestiones de especial interés. Nuestra Constitución, como ya se ha indicado más arriba, no establece la sede del delegado del Gobierno, a diferencia de lo que hace la italiana. Sin embargo, el Real Decreto regulador del cargo la fija en la localidad donde la tenga el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma, lo que supone un acierto dada la función básica del delegado del Gobierno, como es coordinar la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma, y a estos efectos, precisa el autor, las dos sedes deben coincidir en la misma localidad.

También está previsto el régimen de sustituciones, sin que se planteen cuestiones destacadas sobre las que se deba insistir en estos momentos.

Por último, las *relaciones con el Gobierno y los departamentos ministeriales* han de mantenerse en la forma que dice el Decreto regulador. Las relaciones normales tienen lugar a través de la Presidencia del Gobierno, de la que reciben los delegados del Gobierno instrucciones para el cumplimiento de sus funciones. Y también éstos pueden mantener comunicaciones directas con los Ministerios, a los que pueden elevar informe sobre los asuntos y temas que sean de su competencia específica en el marco general de la Administración del Estado.

b) *Comunidades Autónomas uniprovinciales*

En el supuesto de estas Comunidades, está legalmente previsto que el delegado del Gobierno asuma las competencias del gobernador civil, «evitándose así lo que hubiera sido una innecesaria duplicación de órganos».

c) *Funciones*

Según el Decreto regulador, el delegado del Gobierno «ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles», mientras que la Constitución habla de que «dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma». Para Linde Paniagua, la diferencia de expresión «no tiene otro objeto que establecer en el gobernador civil un escalón jerárquico intermedio», que de esta manera resulta fortalecido, ya que

las competencias superiores de dirección que tiene encomendadas el delegado del Gobierno han de ser ejercidas a través de los Gobiernos Civiles.

La coordinación de la Administración Periférica del Estado, en el ámbito civil, se lleva a cabo por la Comisión de Coordinación prevista en el Decreto regulador y también recogida en el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, de reforma de aquélla.

Si nos referimos ahora a la función coordinadora del delegado del Gobierno entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma, el Decreto se limita a reiterar lo dispuesto en la propia Constitución con leves matices, como, por ejemplo, el de aludir a los Estatutos de Autonomía, «en el sentido de que la coordinación debe hacerse en los términos establecidos en la Constitución y en los propios Estatutos de Autonomía».

Para el autor, «este tratamiento es a todas luces insuficiente, pues no resuelve en modo alguno cómo y cuándo tiene lugar la coordinación entre las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas, más aún habida cuenta de que los Estatutos de éstas no han desarrollado tampoco el artículo 154 de la Constitución». Por tanto, hay que concluir que «ni queda perfectamente acabado el sistema de relaciones en el marco de la Administración del Estado a partir de la introducción del delegado del Gobierno, ni se ha afrontado el desarrollo del artículo 154 de la Constitución entre

Administraciones Públicas». Conclusión que es ciertamente grave, a nuestro juicio, porque demuestra que los mecanismos coordinadores de la Constitución, para acoplar las diversas Administraciones Públicas, son muy escasos, y, desde luego, insuficientes para encauzar debidamente las relaciones, contactos y aproximaciones entre todas ellas.

LA TÉCNICA EXCEPCIONAL DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN

No es dudoso que el artículo, acabado de citar, se ha inspirado en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo texto es el siguiente: «Si un Länd no cumpliera las obligaciones que la Ley Fundamental u otra Ley Federal le impongan respecto a la Federación, el Gobierno Federal, con la aprobación del Consejo Federal, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Länd al cumplimiento de dichas obligaciones por vía coercitiva federal. Para la ejecución de las medidas coercitivas federales, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos».

Cierto que la coordinación, tal como se ha expuesto más arriba, es la técnica ordinaria y normal para posibilitar las buenas relaciones entre las Administraciones Públicas. Sin embargo, no conviene perder de vista que «no es suficiente para vertebrar todo el conjunto de relaciones, porque en

ella se supone un cierto margen de coincidencia, demostrándose incapaz para afrontar lo que quede fuera de ella». Es precisamente entonces cuando entra en juego la técnica del artículo 155 del texto constitucional, «trasunto de la del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn», y que, como sostiene el autor, es la «que sirve de cláusula de cierre y aseguramiento del funcionamiento coherente del Estado de las Autonomías».

Para una mejor clarificación del tema, hay que proceder a diferenciar la técnica del artículo 155 de otras previstas en el texto constitucional. En primer lugar, no hay que confundirla con los estados de alarma, excepción y sitio regulados en el artículo 116, puesto que aquél se aplica sólo a la actuación de las Comunidades Autónomas porque incumplen sus obligaciones o atentan contra el interés general, mientras el 116 comprende tres *estados* concebidos como técnicas de carácter general que empiezan a funcionar precisamente donde terminan las del artículo 155. Además, este artículo busca una doble finalidad muy concreta: el «cumplimiento de obligaciones» o el «cese de la actuación que atenta gravemente al interés general», mientras que las técnicas del artículo 116 no han de ceñirse exclusivamente a estos supuestos ni tampoco ha de preceder la actuación de las Comunidades Autónomas.

En segundo término, deben diferenciarse los supuestos de actuación del artículo 155 y los del artículo 161, 2. En el caso de este

último precepto, el Gobierno lo que hace es impugnar disposiciones o resoluciones ante el Tribunal Constitucional, pudiéndose dar la coincidencia de que los supuestos de hecho determinantes de la actuación de lo dispuesto en el artículo 155 y en el 161, 2, sean los mismos. No obstante, como explica Linde Paniagua, los efectos son diferentes: si se aplica el artículo 161, 2, tiene lugar la suspensión de la disposición o resolución impugnada, residenciándose en el Tribunal Constitucional el conflicto, y si se acude al artículo 155, entonces entran en juego no el citado Tribunal, sino los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

¿Cabe, no obstante, utilizar conjuntamente las dos técnicas? A juicio del autor, ello tendría lugar sólo si las técnicas del artículo 155 tienen por objeto «disposiciones o resoluciones» que entrañen o el incumplimiento de obligaciones o un atentado grave al interés general del Estado. Y pese a todo, «consideramos dudoso que, planteada la cuestión ante el Tribunal Constitucional, se pueda iniciar la vía del artículo 155, y en cualquier caso sería recomendable que los conflictos estrictamente políticos fueran por la vía del artículo 155.

En esta materia, muchos problemas quedan sin dilucidar si nos atenemos a lo que establece la Constitución. Las interrogantes que surgen de la lectura e interpretación del artículo citado son numerosas y de no fácil respuesta. No es de extrañar, pues, que el autor finalice este capítulo, y también el libro, con estas reveladoras pa-

labras: «Los perfiles de la técnica del artículo 155 están apenas sin establecer, aunque sin duda es de gran trascendencia para el funcionamiento final del sistema. Y ello, pese a que éste venga a operar tan sólo como conminatorio, para

que tenga lugar un funcionamiento coordinado del conjunto de Administraciones Públicas, cuya responsabilidad corresponde a la Administración del Estado.»

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

